

## Povodom druge javne rasprave o Nacrtu Obiteljskoga zakona 2015.

1. Ministarstvo socijalne politike i mladih otvorilo je 10. veljače 2015. u 20.17 „[Savjetovanje o Nacrtu prijedloga iskaza o procjeni učinaka propisa za Nacrt prijedloga obiteljskoga zakona i javnu raspravu o Nacrtu prijedloga obiteljskoga zakona s konačnim prijedlogom zakona](#)“. U naslovu objave, na prvom je mjestu istaknuta javna rasprava o *Nacrtu obiteljskoga zakona*, a na drugom je mjestu savjetovanje o procjeni učinaka propisa, iako ono po naravi stvari prethodi pisanju zakonskoga teksta.

The screenshot shows a web browser window with the URL [www.mspm.hr/novosti/vijesti/javna\\_rasprava\\_o\\_nacrtu\\_prijedloga\\_obiteljskog\\_zakona\\_s\\_konacnim\\_prijedlogom\\_zakona\\_i\\_savjetovanje\\_o\\_nacrtu\\_prijedloga](http://www.mspm.hr/novosti/vijesti/javna_rasprava_o_nacrtu_prijedloga_obiteljskog_zakona_s_konacnim_prijedlogom_zakona_i_savjetovanje_o_nacrtu_prijedloga). The page header includes the logo of the Ministry of Social Policy and Youth and the Republic of Croatia. The main content area displays the article title and a list of attachments. The taskbar at the bottom shows the system clock as 9:40 on 12.2.2015.

**Obavijest od 10. veljače 2015. o otvaranju javnih rasprava vezanih uz planirani obiteljski zakon.**

### I. Ponovno bitne povrjede postupka

2. Dakle, otvorene su dvije javne rasprave o obiteljskom zakonu koje traju istodobno: prethodna, o [Tezama \(procjeni učinaka budućega zakona\)](#) i završna, o samom [Nacrtu obiteljskoga zakona](#). Takva paralelnost ni pravno ni stvarno nije moguća ni dopustiva u hrvatskom ustavnopravnom poretku. Naprotiv, ona je **protuzakonita i protivna zdravoj pameti i javnom moralu**. Njome su prekršena osnovna pravila javne rasprave: „pomno utvrditi cilj savjetovanja kao i raspored aktivnosti“ (točka 8.2. [Smjernica za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona](#) iz 2010.).

2.1. Prva je od tih dviju rasprava besmislena ako se njezin ishod unaprijed prejudicira već dovršenim nacrtom novoga zakona. Time javno savjetovanje o procjeni učinaka propisa i o tezama za budući zakon gubi svrhu. Smisao javnoga savjetovanja jest razmotriti što stručna i zainteresirana javnost drži o samim tezama te, ovisno o argumentima i mišljenju koje će prevladavati, donijeti odluku hoće li, tko i kad, s kojim sve smjernicama, pristupiti izradi zakonskoga nacрта. Ovako se unaprijed ignoriraju ocjena stanja, pravna shvaćanja i razlozi koje bi mogla imati druga ministarstva, Vladini uredi, stručna i zainteresirana javnost. Održavanje prethodne rasprave, javne rasprave o tezama ili internetskoga savjetovanja o nacrtu prijedloga iskaza o procjeni učinaka propisa (tri izraza za istu stvar), nije moguće dok se ne opozove istodobna javna rasprava o njezinu sljedniku, već napisanom nacrtu zakona. Točka 6.4. [Smjernica za primjenu Kodeksa](#) podsjeća: „Savjetovanje bi trebalo biti otvoren i

**smislen proces** želi li postići **određenu razinu vjerodostojnosti**“. Istodobno održavanje dviju javnih rasprava koje bi trebale slijediti jedna nakon druge, nije otvoren proces, nije smislen postupak i nema vjerodostojnost.

**2.2.** Druga od tih dviju rasprava nije dopuštena ni moguća dok nije provedena prva rasprava. Savjetovanje o [Nacrtu prijedloga iskaza od 10. veljače 2015.](#) (klasa 011-02/15-02/1, ur. broj 519-03-1-1/6-15-10) otvoreno je stoga što je u [Prethodnoj procjeni od 4. veljače 2015.](#) Ministarstvo utvrdilo: (6.) da izrađene teze zahtijevaju izmjenu vrjedećega zakonodavstva; (9.) da će navedeno normativno rješenje imati važan učinak na socijalno osjetljive skupine, socijalni status građana, uzdržavanih osoba, djecu tijekom i nakon rastave braka, djecu bez odgovarajuće roditeljske skrbi i na posvojenu djecu; (11.) da izrađene teze zahtijevaju reviziju postojećih rješenja i provedbu upravnih i sudbenih postupaka; (12.) da će za postizanje cilja biti nužan povezan rad centara za socijalnu skrb i sudova i (13.) da je isti problem (nije navedeno koji točno problem) postojao te da je riješen u zakonodavstvu zemalja Europske unije i trećih zemalja (iako ta tvrdnja nije bilo čim potkrijepljena). U svakom slučaju, kad su najmanje dva odgovora u tom obrascu potvrdna, uvodna odredba Priloga 1. [Uredbe o provedbi postupka procjene učinaka propisa](#) (NN 66/12) i članak 19. [Zakona o procjeni učinaka propisa](#) (NN 90/11) propisuju da treba sastaviti prijedlog iskaza o procjeni učinaka propisa i provesti tridesetodnevno savjetovanje o tezama. Članak 19. stavak 4. toga [Zakona](#) dodatno određuje: „**Nakon** provedenoga savjetovanja, stručni nositelj izrade propisa je putem svoga Koordinatora **dužan razmotriti sve primjedbe, prijedloge i mišljenja** javnosti i zainteresirane javnosti na *Nacrt prijedloga iskaza te o prihvaćenim i neprihvaćenim primjedbama i prijedlozima obavijestiti javnost* i zainteresiranu javnost putem svoje internetske stranice.“

**2.3.** I [Poslovnik Hrvatskoga sabora](#) (NN 81/13), koji ima pravnu snagu organskoga zakona,<sup>1</sup> u članku 173. stavku 4. određuje: „**Nakon provedene prethodne rasprave** sva stajališta, mišljenja i prijedlozi dostavljaju se predlagatelju koji je obavezan **pri izradi prijedloga zakona uzeti ih u obzir** te posebno obrazložiti one koje nije mogao prihvatiti.“ Odvijanjem javne rasprave o nacrtu već konačnoga prijedloga zakona sprječava se prethodna rasprava jer nositelj izrade propisa ne će uzeti u obzir možebitna očitovanja na prethodnu raspravu pri izradi prijedloga budući da je nacrt već izradio i o njem proveo javnu raspravu prije utvrđenja učinaka provedenoga savjetovanja.

**2.4.** [Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona](#) (NN 140/09) u poglavlju IV. točki 4. određuje: „Da bi bilo **djelotvorno**, savjetovanje sa zainteresiranom javnošću pokreće se **u vrijeme kada još uvijek postoji mogućnost utjecaja na nacрте** zakona, propisa i drugih akata, dakle u ranoj fazi njihove izrade kada su još sve opcije za njihovu doradu i promjenu otvorene.“ Zbog toga se u točki 4.3. [Smjernica za primjenu Kodeksa](#) upozorava: „U fazi kad je propis već konačno oblikovan, kad nema dovoljno vremena za bilo kakav oblik savjetovanja i kada je sužen prostor za bilo kakve izmjene, **savjetovanje više nije moguće**“. Postavlja se pitanje, što je cilj savjetovanja o [Nacrtu prijedloga iskaza o procjeni učinaka propisa za obiteljski zakon](#)? Kako se stajališta iz toga savjetovanja mogu iskoristiti ako je nacrt propisa već napisan, dapače tobožnja će javna rasprava o njem završiti prije nego što budu poznati rezultati prethodnoga savjetovanja?

**2.5.** Za ovaj je slučaj ključna odredba članka 21. stavka 1. [Zakona o procjeni učinaka propisa](#) koji određuje: „**Nakon provedenoga savjetovanja i pribavljenoga mišljenja** nadležnih

<sup>1</sup> Tako je, zbog njegove naravi i potrebne većine za njegovo donošenje, utvrdio Ustavni sud: u točki 4. Odluke U-II-1744/2001 od 11. veljače 2004. ([NN 21/04](#)), točki 4. Odluke U-I-4480/2004 od 5. lipnja 2007. ([NN 69/07](#)), u točkama 3.5. i 4. Rješenja U-I-2488/2004 od 14. studenoga 2007. ([NN 133/07](#)), u točki 4. Odluke U-I-396/2008 od 29. svibnja 2012. ([NN 66/12](#)), rimskim brojem signature Odluke U-I-1925/2008 od 29. svibnja 2012. ([NN 66/12](#)) i u točki 19.1. Izvješća U-X-99/2013 od 23. siječnja 2013. ([NN 12/13](#)).

tijela na *Nacrt prijedloga iskaza* stručni nositelj izrade propisa **pristupa izradi propisa** i Prijedloga iskaza“.<sup>2</sup> Nacrt propisa počinje se pisati tek kad se rasprave sve primjedbe i prijedlozi iz prethodne rasprave.

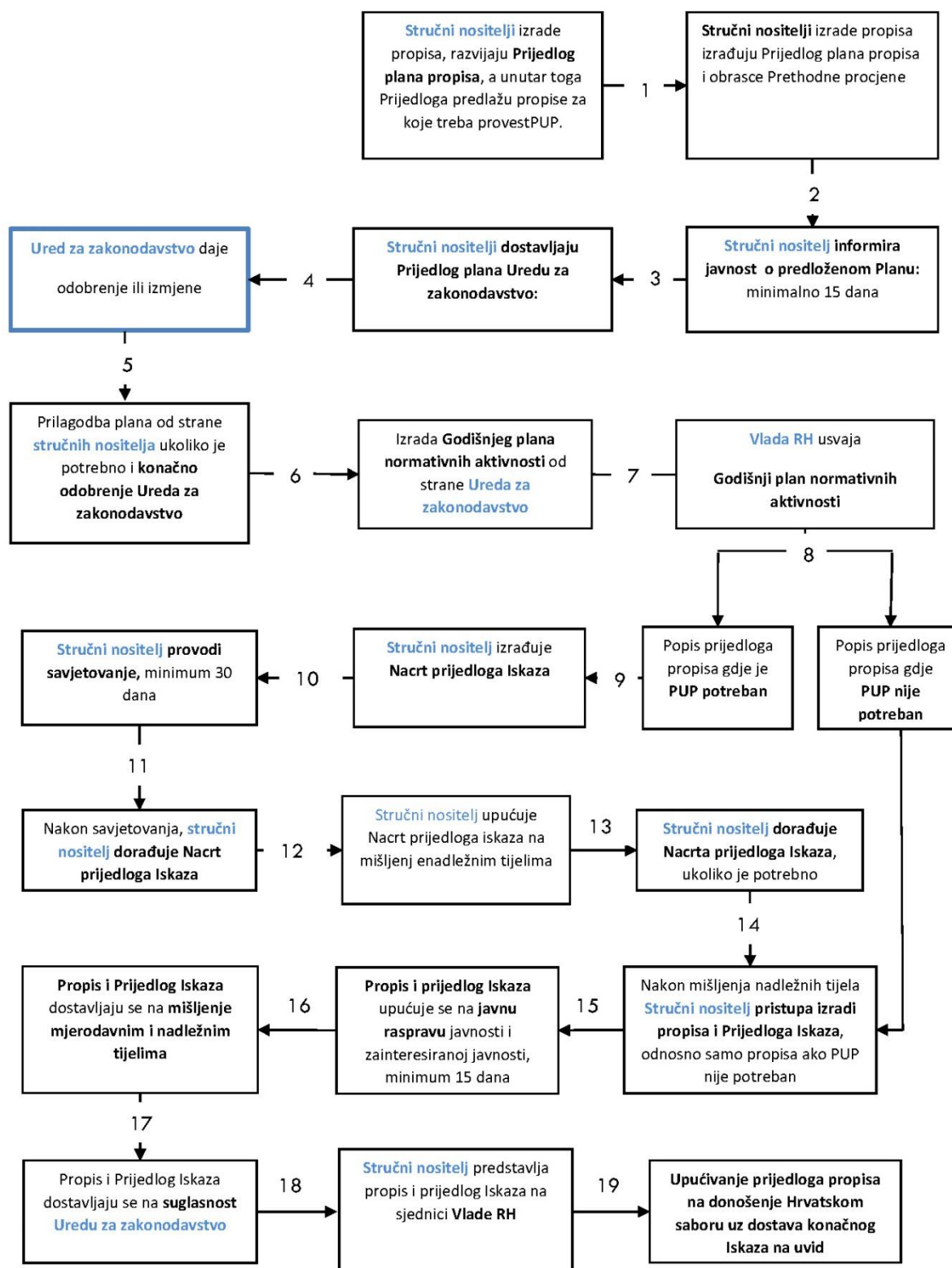
Budući da se Ministarstvo ponaša kao da ne razumije značenje riječi „nakon“, treba ponoviti da je to prijedlog, tj. vrsta riječ „koja označuje **podređenost** jedne punoznačne riječi drugoj i time izriče **međusobni odnos** predmeta ili radnji koje izriču punoznačne riječi“; konkretno „nakon“ znači „neposrednu **poslijevremenost**“,<sup>3</sup> ono što dolazi po svršetku čega, za kim ili čim u vremenskom smislu, poslije, iza. Sklop „nakon što“ izriče da se radnja glavne rečenice događa poslije radnje ovisne vremenske rečenice. Zakonodavac nije zamislio ni dopustio da se ove dvije javne rasprave mogu odvijati istodobno, nego samo jedna nakon druge.

---

<sup>2</sup> Za one koji iz petnih žila žele nametnuti ideološki obiteljski zakon, ali na hrvatskom jeziku ne razumiju redosljed propisanih koraka, evo iste odredbe na engleskom: “**After completing** the consultation and obtaining the opinion from the competent authorities concerning the Draft Proposal of the Statement, the qualified authority responsible for drafting regulations **shall commence with the drafting** of the regulation and the Proposal of the Statement“ (Article 21, paragraph 1 of the [Act on Regulatory Impact Assessment](#) – Official Gazette, no. 90/11).

<sup>3</sup> Slavko Pavešić – Stjepko Težak – Stjepan Babić, u: *Povijesni pregled, glasovi i oblici hrvatskoga književnog jezika*, Zagreb, 1991., str. 724, br. 718, i str. 732, br. 735.

## 7.1. SHEMATSKI PRIKAZ POSTUPKA PROCJENE UČINAKA PROPISA



U priručniku [Procjena učinaka propisa - Smjernicama za državne službenike](#), Zagreb, lipanj 2012., na str. 28, objavljen je Shematski prikaz postupka procjene učinaka propisa. Ministarstvo socijalne politike i mladih uopće ga se ne pridržava jer je za donošenje obiteljskoga zakona 2015. preskočilo točke 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11 i 15.

2.6. U točki 6.4. [Smjernica za primjenu Kodeksa](#) ističe se: „Postupak savjetovanja trebao bi biti posve **jasan u odnosu na aktualni stadij, odnosno prethodne korake** u razvoju određene politike, način provedbe savjetovanja i, gdje god je moguće, trebao bi pojasniti **što se očekuje nakon što postupak savjetovanja formalno završi.**“

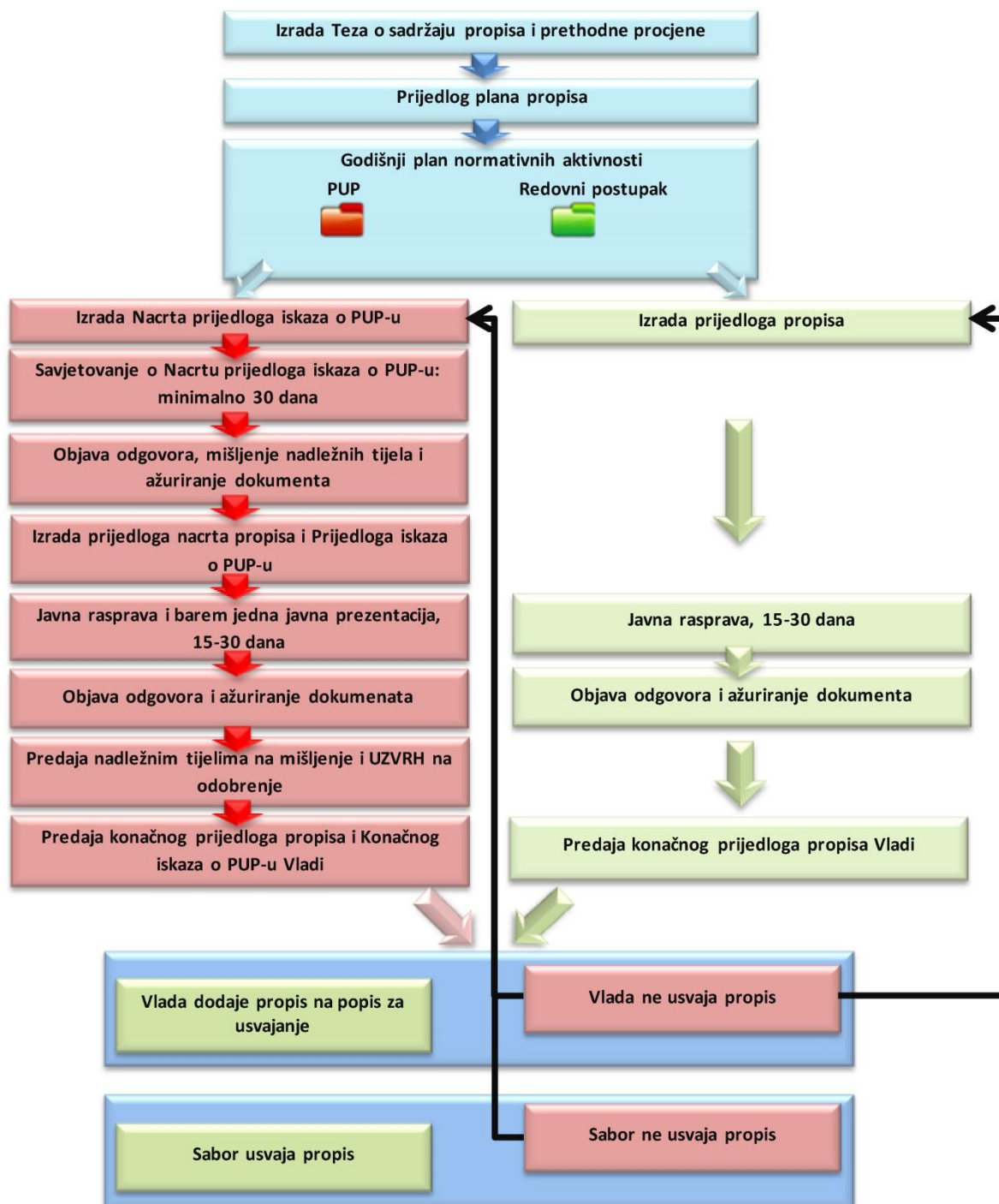
2.7. Savjetovanje o tezama i o nacrtu propisa **ne može biti istodobno, paralelno, nego susljedno**, posljedično. Nakon okončanja prvoga savjetovanja, o tezama, treba javno objaviti njegove rezultate i očitovanja Ministarstva na prispjela očitovanja. Tako desetljećima stoji u udžbeniku nomotehnike: „Predlagač zakona posebno je dužan izjasniti se o mišljenjima i prijedlozima iznesenima u javnoj raspravi koja smatra neprihvatljivim i navesti razloge zbog čega“.<sup>4</sup> Zatim Ministarstvo treba dobiti suglasnost Ureda za zakonodavstvo i pozitivna mišljenja drugih resora o utvrđenoj procjeni socijalnih, gospodarskih, ekoloških i fiskalnih učinaka. Tek nakon toga se smije i može pristupiti izradi nacrtu propisa.

---

<sup>4</sup> Ivo Borković, *Postupak i tehnika izrade pravnih propisa*, Zagreb, 1985., str. 58.



### Cjelokupni zakonodavni postupak od izrade Teza o sadržaju propisa do Hrvatskog sabora



U priručniku za procjenu ekonomskih učinaka [Poboljšavanje informiranosti hrvatske poslovne zajednice — BIZImpact II](#), Zagreb, veljača 2014., na str. 97 objavljen je shematski prikaz: „Cjelokupni zakonodavni postupak od izrade Teza o sadržaju propisa do Hrvatskoga sabora“. Ministarstvo socijalne politike i mladih pri nametanju obiteljskoga zakona 2015. krši sve korake redom.

**2.8.** U očitovanju od 6. veljače 2015. (<https://www.scribd.com/doc/255700568/>, točke 7.-9.) Povodom prve javne rasprave u istoj pravnoj stvari i u [izjavi od 8. veljače 2015.](#) (narod.hr, točka 5.) upozorio sam da javna rasprava o *Nacrtu novoga obiteljskoga zakona* nije dopuštena, nije legalna ni legitimna jer joj je trebalo prethoditi savjetovanje o tezama za taj zakon.

**2.9.** Petoga veljače 2015. pozvao sam Vladin Ured za zakonodavstvo, a 6. veljače 2015. i Povjerenicu za informiranje, da upozore drugu potpredsjednicu Vlade [Milanku Opačić](#) i njezino Ministarstvo na neprihvatljivost takvoga postupanja. Ministarstvo se oglušilo o zakon i upozorenja tijela državne vlasti mjerodavna za koordinaciju procjene učinaka propisa i osiguranje prava na javnu raspravu i počinilo je niz novih napadaja: na hrvatskim [Ustavom](#) zajamčene slobode: misli, mišljenja i izražavanja (čl. 38.), na ustavno načelo vladavine prava (čl. 3.), na ustavno jamstvo pristupa informacijama (čl. 38.) i na ustavno pravo peticije (čl. 46.).

**3.** Objavom Ministarstva od 10. veljače 2015. prekršena je i odredba članka 19. stavka 3. [Zakona o procjeni učinaka propisa](#) (NN 90/11) koja određuje: „Za vrijeme razdoblja savjetovanja, stručni nositelj izrade propisa dužan je putem svojega koordinatora, ovisno o složenosti materije koja se propisom uređuje, **provести jedno ili više javnih izlaganja materije** koja je predmet savjetovanja.“ Članak 7. [Zakona o pravu na pristup informacijama](#) (NN 25/13) određuje: „Informacije koje tijela javne vlasti objavljuju odnosno daju moraju biti pravodobne, potpune i točne.“ Neobjavom da će se, kad i gdje održati javna izlaganja materije koja je predmet savjetovanja, Ministarstvo je pokazalo da ne namjerava javnosti predstaviti svoj zakonski projekt. Ako se pak naknadno predomisli i odluči pokoriti zakonskoj obvezi, ostaje činjenica da je uskratilo ključne podatke koje je trebalo unaprijed objaviti i time prekršilo članak 7. i članak 17. stavak 1. [Zakona o pravu na pristup informacijama](#).

**4.** Osim što je otvorilo dvije istodobne javne rasprave posvećene novomu obiteljskomu zakonu, Ministarstvo socijale nije opozvalo, obustavilo, ukinulo ili stavilo izvan snage odluku o provedbi [prve javne rasprave o nacrtu obiteljskoga zakona iz 2015.](#) koja je otvorena 4. veljače i koja traje do 19. veljače 2015., niti je priopćilo što se s njom događa nakon što je otvorilo drugu javnu raspravu o istoj zakonskoj osnovi?!

The screenshot shows the website of the Ministry of Social Policy and Youth (Ministarstvo socijalne politike i mladih) of the Republic of Croatia. The page displays a news article titled "Javna rasprava o Nacrtu prijedloga Obiteljskog zakona, s Konačnim prijedlogom Zakona". The article text states that the Ministry is opening a public consultation on the draft of the Family Law, with a final proposal. It lists the documents to be submitted: 1. Draft of the Family Law, 2. Form for the previous assessment, 3. Theses on the Family Law, and 4. Form for participation in the consultation. The article was published on 04.02.2015. at 16:08.

**Službena objava na stranici Ministarstva socijalne politike i mladih kao dokaz da je 12. veljače**

**2015., tj. treći dan od otvaranja dvaju novih javnih rasprava, još uvijek bila otvorena i treća (po vremenu otvaranja prva) javna rasprava o novom obiteljskom zakonu, s razdobljem trajanja od samo 15 dana (4.–19. veljače 2015.).**

U razdoblju od 10. do 19. veljače 2015. **traju čak tri javne rasprave** u istoj pravnoj stvari, o obiteljskom zakonu koji Ministarstvo i dalje kani donijeti u Saboru do kraja ožujka 2015., kako stoji u točki 5. [Prethodne procjene](#) koja je radni materijal svih triju javnih rasprava.

**5.** Na obrascu sudjelovanja o tezama stoji da je riječ o savjetovanju koje traje [od 10. veljače do 12. ožujka 2015.](#), a na novom obrascu sudjelovanja o nacrtu zakona piše da je riječ o savjetovanju koje traje [od 4. veljače do 12. ožujka 2015.](#) U međuvremenu je s internetskih stranica obrisana [obavijest o održavanju prve javne rasprave](#) pa na službenim stranicama Ministarstva više nije utvrdivo da je javna rasprava otvorena 4. veljače. Kako se može prvo otvoriti javna rasprava o nacrtu propisa, a tek naknadno o tezama za njega, kad logika i zakon traže da to bude obrnuto i jedno tek nakon završetka drugoga?

**6.** Ovim ministrica Opačić još jednom potvrđuje da nije usvojila metodologiju rada demokratskoga političkoga sustava u kojem su procedura, njezina pravila i svrha temelj svake javne djelatnosti.

## II. Nerazumijevanje biti internetskoga savjetovanja

**7.** Postupanje Ministarstva socijalne politike i mladih ukazuje da u njegovim strukturama postoji nerazumijevanje biti internetskoga savjetovanja. Na hrvatskoj se Wikipediji o svrsi internetskoga savjetovanja ističe:

„Internetsko savjetovanje ili elektroničke konzultacije odnose se na **razmjenu** između vlasti i građana koji se služe internetom. To je **oblik mrežne rasprave, traženja rješenja**, promišljanja. Sastoji se u uporabi interneta da se od skupine ljudi dobije mišljenje o pojedinoj temi, omogućujući ustupke i ravnotežu među sudionicima. Općenito, sa skupinom ljudi se savjetuje kako bi se dobilo njihovo mišljenje o nekom pitanju, pothvatu ili politici koji se razvija ili provodi, primjerice da bi se utvrdile mogućnosti ili im se pristupilo, ili vrjednovalo djelatnost koja je u tijeku. To omogućuje vladi da oblikuje politiku koja je usredotočenija na građanina.

Kroz zauzimanje preko mreže, vlasti je omogućeno da provodi interaktivni **dijalog s javnošću** jer ima izravan put do mišljenja građana pomoću interneta.

Internetsko savjetovanje upotpunjuje klasične javne rasprave, licem u licem, i pomaže stvoriti veću transparentnost demokratskoga postupanja<sup>5</sup>.

**8.** Hrvatski udžbenici umijeća sastavljanja propisa poučavaju:

„Postupak po kojem se donose normativni akti jest **skup propisanih radnji** koje donositelj nekoga općega akta mora obaviti pri njegovu donošenju, da bi on bio ustavno-pravno valjan<sup>6</sup>.”

„Utvrđena pravila procedure obvezuju donositelja odgovarajućega pravnoga propisa na način što ovaj mora prilikom donošenja pravnoga propisa **ispuniti zahtjeve propisanoga postupka** da bi njegov propis bio donesen na formalno dopustiv način. Grješka u proceduri donošenja pravnoga propisa dovodi u pitanje formalnopravnu valjanost pravnoga propisa i čini osnovu za postavljanje pitanja njegove ustavnosti odnosno zakonitosti<sup>7</sup>.”

<sup>5</sup> [Internetsko savjetovanje](#), Wikipedija, Slobodna enciklopedija, pristupljeno 15. veljače 2015.

<sup>6</sup> Ivo Borković, *Postupak i tehnika izrade pravnih propisa*, Zagreb, 1985., str. 49.

<sup>7</sup> Ivo Borković, *Postupak i tehnika izrade pravnih propisa*, Zagreb, 1985., str. 50.



„Ako se obligatorna rasprava ne bi provela, to bi predstavljalo bitnu povrjedu postupka donošenja propisa, zbog čega bi takav propis mogao biti **ukinut**“.<sup>8</sup>

9. U [Uredbi 1049/2001 Europskoga parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu ispravama Europskoga parlamenta, Vijeća i Komisije](#) ističe se da se u Uniji „odluke donose **na što otvoreniji način** i na razini što je moguće **bližoj građaninu**“. (Uvod, stavak 1.) kao i: „Otvorenost omogućuje bolje sudjelovanje građana u procesu odlučivanja i jamči da administracija uživa **veću legitimnost** i da je **učinkovitija i odgovornija** prema građaninu u demokratskom sustavu. Otvorenost pridonosi **jačanju načela demokracije i poštovanju temeljnih prava**“ (Uvod, stavak 2.).

10. Europski parlament u [Rezoluciji o javnom pristupu ispravama](#) od 11. ožujka 2014. ističe:
- „C. budući da **vrijedi opće pravilo potpunoga pružanja pristupa zakonodavnim ispravama**;
  - D. budući da je **transparentnost ključna** za demokratsku Europsku uniju građana u kojoj oni mogu u cijelosti sudjelovati u demokratskom postupku i provođenju javnog nadzora; budući da **transparentna uprava radi u korist interesa građana, borbe protiv korupcije i legitimnosti političkoga sustava** i zakonodavstva Unije; [...]
  - G. budući da građani imaju pravo znati na koji se način odvija postupak donošenja odluka, kako njihovi predstavnici djeluju i za to ih držati odgovornima te znati na koji se način dodjeljuje i troši javni novac; [...]
  - 1. podsjeća da je **transparentnost opće pravilo** i da *Ugovor iz Lisabona* utvrđuje temeljno pravo na pristup ispravama;
  - 2. podsjeća da je potreban najširi mogući javni pristup ispravama kako bi se građanima i civilnom društvu osiguralo da **na učinkovit način iznesu svoje stajalište** o svim aspektima aktivnosti; [...]
  - 38. ističe da **mišljenja pravnih službi institucija moraju** u načelu **biti otkrivena**, kako je utvrđeno odlukom Suda u predmetu *Turco* da se ‘Uredbom br. 1049/2001 nastoji pružiti javnosti što obuhvatnije moguće pravo na pristup ispravama institucija’ /Zajednički predmeti Švedska i Turco protiv Vijeća i Komisije (C-39/05 P i C-52/05 P), točka 35/; [...]
  - 40. poziva institucije da poštuju presudu *Turco* o mišljenjima pravnih službi sastavljenu u okviru zakonodavnoga postupka, u kojoj je presuđeno da je ‘upravo otvorenost u tom pogledu ono što pridonosi davanju veće legitimnosti institucijama u očima europskih građana i povećanju njihova povjerenja u te institucije, omogućujući otvorenu raspravu o različitim stajalištima’ te da ‘zapravo nedostatak informacija i rasprave dovodi do pojave nedoumica kod građana, ne samo u odnosu na zakonitost pojedinoga akta nego i u vezi s legitimnošću postupka odlučivanja u cijelosti’ /Zajednički postupci *Švedska i Turco protiv Vijeća i Komisije* (C-39/05 P i C-52/05 P), točka 59/.“

11. Vladavinu prava i demokratski višestranački sustav kao najviše vrjednote hrvatskoga ustavnoga poretka najbolje se može i treba čuvati – **procedurom**. Samo pravilno, ujednačeno, nepristrano postupanje, tj. pridržavanje pravila postupka jamči da će se svakomu nastojati i moći pružiti ono što mu pripada i na taj način težiti pravednosti. Stari su Rimljani, utemeljujući pravo kao sustav društvenoga reguliranja odnosa, to izrekli načelom: *Serva ordinem et ordo servavit te* – Čuvaj red pa će red čuvati tebe.

12. Pravila o obliku poduzimanja aktivnosti prisilne su naravi, ne mogu se tumačiti ni provoditi „ovako i onako“ nego samo ujednačeno, utrim i istovjetnim putem. Može se dvojiti je li neki propis čisto tehničke, administrativne naravi, ali svaki je propis po definiciji

<sup>8</sup> Đuro Gatarić, *Stvaranje prava*, Zagreb, 1991., str. 481.

razumska i razumna odredba koja se donosi za zajedničko dobro. Javnu se raspravu ne može prejudicirati, niti ju se smije ograničavati stavljanjem pred svršen čin kao što se čini otvaranjem javne rasprave o nacrtu zakona prije nego je provedena javna rasprava o tezama za taj zakon. Isto tako, javnu se raspravu u cijelosti onemogućuje uskratim potrebna vremenskoga okvira ako se najavljuje da će zakon u Saboru biti donesen do kraja prvoga tromjesečja 2015.!

**13.** Slijeđenje zakonom propisane forme pretpostavka je **pravne valjanosti** poduzetih radnji. Forma je:

- zakleti neprijatelj samovoljnosti i
- blizanac slobode.

Strogost pravila o obliku postupanja:

- sprječava neprilično djelovanje,
- osigurava *fair play* i jednakost sudionika,
- štiti od proizvoljnosti i
- jamči zakonitost.

**14.** Zbog svega toga Ustavni je sud u [Odluci U-II-1118/2013 od 22. svibnja 2013.](#) (NN 65/13) istaknuo važno mjerilo za ocjenu ustavnosti svakoga pripisa: „Esencijalna načela na kojima se temelji demokratsko društvo imaju i svoj proceduralni aspekt. Drugim riječima, **demokratičnost procedure** u okviru koje se odvija društveni dijalog o pitanjima od općega interesa jest ono što sam akt, kao ishod te procedure, može **odrediti kao ustavnopravno prihvatljiv ili neprihvatljiv**“.<sup>9</sup>

### III. Tko sve stoji iza „pothvata“?

**15.** Ministarstvo ponovno nije objavilo sastav stručnoga savjeta, radne skupine ili stručnoga povjerenstva koje je sastavilo šest isprava priloženih objavi od 10. veljače 2015., iako je o tom trebalo donijeti odluku iz članka 69. stavka 2. [Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva socijalne politike i mladih](#) (NN 102/13) te takvu odluku objaviti sukladno članku 10. stavku 1. točki 2. [Zakona o pravu na pristup informacijama](#) (NN 25/13).

**16.** Upravo je aktualna Vlada [Uredbom o provedbi postupka procjene učinaka propisa](#) (NN 66/12) odredila da treba objavljevati imena sudionika izrade propisa radi procjene učinaka propisa: Prilog 4, točka 3: („Neposredni dionici u izradi ovog Nacrta prijedloga iskaza su: ...“). No, ovdje je ponovno zatajeno tko su autori tih isprava. Dakle, ministrica Opačić osobno krši propis za čije je donošenje glasovala 14. lipnja 2012.

**17.** Načelo vladavine prava (čl. 3. *Ustava*) traži da se uspostavi dosljednost i sljedivost. Kad se propis predlaže u Saboru, onda se od početka zna tko je na njemu radio, i od stručnjaka, i od službenika. Nekoliko pravnih mišljenja Povjerenice za informiranje potvrđuje da tu vrstu

<sup>9</sup> Engleski: “The essential principles on which a democratic society is based, within the meaning of Articles 1 and 3 of the *Constitution* – the principles of pluralism, tolerance and free-thinking – also have a procedural aspect. In other words, the democratic nature of the procedure, within which social dialogue takes place on questions of general interest, is what the act itself, as the outcome of that procedure, may define as acceptable or unacceptable in Constitutional law“ (§ 8 of the Croatian Constitutional Court Decision [No. U-II-1118/2013 of 22 May 2013](#)). Francuski: « Les principes essentiels qui constituent les fondements d’une société démocratique, au sens des articles 1 et 3 de la Constitution (pluralisme, tolérance et liberté de pensée), ont un aspect procédural. Plus précisément, le fait qu’un acte soit considéré comme acceptable ou inacceptable au regard du droit constitutionnel dépend du caractère démocratique de la procédure à l’issue de laquelle il a été adopté, notamment lorsque sont en cause des questions d’intérêt général supposant le recours au dialogue social » (§ 8 de la Décision de la Cour constitutionnelle de la République de Croatie, [n° U-II-1118/2013 du 22 mai 2013](#)).

javnosti rada treba ostvariti i u izvršnoj vlasti kad izrađuje propise, objavljujući na internetskoj stranici nositelja izrade propisa sastav radnih skupina ili povjerenstava za izradu propisa. Tako u [uputi od 10. lipnja 2014.](#) Povjerenica za informiranje ističe: „Ako je za izradu navedenih nacrtu propisa imenovana radna skupina ili povjerenstvo upućujemo da objavite i sastav tih radnih skupina ili povjerenstava na internetskoj stranici Ministarstva“. U [uputi 26. studenoga 2014.](#) ponavlja: „Povjerenica za informiranje upućuje Ministarstvo... da objavljuje sastave radnih skupina.“ U [dopisu 4. prosinca 2014.](#) traži: „Povjerenica za informiranje upućuje Ministarstvo da ... objavljuje imenovane radne skupine ili povjerenstva na internetskoj stranici.“

**18.** Stavak 16. Preambule [Direktive 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenoga 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnoga sektora](#) određuje: „**Objavljivanje svih** općedostupnih **isprava** u posjedu javnoga sektora, **koje se odnose** ne samo na politički postupak, nego i **na pravni** i upravni **postupak**, **temeljno je sredstvo proširenja prava na znanje, koje je osnovno načelo demokracije.**“

**19.** U [Uredbi 1049/2001 Europskoga parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu ispravama Europskoga parlamenta, Vijeća i Komisije](#) se ističe:

- „**Širi pristup** ispravama bi trebalo odobriti u slučajevima **kada institucije djeluju u zakonodavnom svojstvu**“ (Uvod, stavak 6.).
- (Korisnici i područje primjene) „Osobito će se **učiniti izravno dostupnima**, u skladu s člankom 12., **isprave sastavljene ili zaprimljene tijekom zakonodavnoga postupka**“ (Članak 2. stavak 4.).
- (Izravan pristup) „Posebno bi trebalo **učiniti izravno dostupnima** zakonodavne isprave, tj. **isprave sastavljene ili zaprimljene tijekom postupaka za donošenje akata koji su pravno obvezujući**“ (Članak 12. stavak 2.).

**20.** U [obrazloženju Prijedloga rezolucije Europskoga parlamenta](#), prihvaćenom 20. veljače 2014., ističe se: „**Transparentnost** je ključna za demokratsku političku uniju građana u kojoj oni mogu u cijelosti sudjelovati u demokratskom postupku. Transparentna uprava radi u korist interesa građana, borbe protiv korupcije i legitimnosti političkoga sustava i zakonodavstva. Građani zahtijevaju više transparentnosti. Prečesto se javnost mora oslanjati na curenje podataka i zviždače **kako bi doznala o nezakonitom djelovanju** institucija. To ozbiljno ugrožava povjerenje. Sve institucije EU-a trebale bi imenovati službenika za transparentnost.“

**21.** Europski parlament donio je 11. ožujka 2014. [Rezoluciju o javnom pristupu ispravama](#) u kojoj se ističe: „27. poziva Komisiju da poboljša transparentnost stručnih skupina i odbora tako da **održavanje njihovih sastanaka bude javno** te objavljivanjem postupka odabira članova, **kao i informacija u vezi s članstvom, radom, razmotrenim ispravama, glasovanjem, odlukama i zapisnikom sastanaka**, što bi trebalo biti objavljeno na internetu u standardnom obliku; ističe da se članovi stručnih skupina i odbora moraju unaprijed izjasniti o tome **imaju li osobni interes za teme o kojima se raspravlja**; poziva Komisiju da poboljša i u potpunosti provede interne smjernice za postupak zapošljavanja za sve glavne uprave (primjerice, u vezi s uravnoteženim sastavom, politikom sukoba interesa, javnim pozivima) i pravilima o naknadi troškova“.

**22.** Ustaljena su pravna shvaćanja Povjerenice za informiranje i Visokoga upravnoga suda Republike Hrvatske:

- „Cilj *Zakona o pravu na pristup informacijama* je omogućiti i osigurati ostvarivanje *Ustavom Republike Hrvatske* zajamčenoga prava na pristup informacijama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti, a u to zasigurno ne spada ograničavanje uvida u interne procese donošenja odluka tijela javne vlasti odnosno

ispunjavanje propisanih obveza“ (1. [Nalog Vladi od 24. travnja 2014.](#); 2. [Nalog Vladi od 17. srpnja 2014.](#); 3. [Nalog Ministarstvu zdravstva od 18. srpnja 2014.](#); 4. [Nalog Ministarstvu vanjskih i europskih poslova od 18. srpnja 2014.](#); 5. [Nalog Ministarstvu unutarnjih poslova od 8. rujna 2014.](#); 6. [Nalog Ministarstvu uprave od 31. listopada 2014.](#)).

- „*Uredbom 1049/2001 Europskoga parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001.* o javnom pristupu ispravama Europskoga parlamenta, Vijeća i Komisije propisano je da se odluke donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građaninu, da otvorenost omogućuje građanima da tješnje sudjeluju u procesu odlučivanja i jamči da administracija uživa veću legitimnost i da je učinkovitija i odgovornija prema građaninu u demokratskom sustavu, da otvorenost pridonosi jačanju načela demokracije i poštovanju temeljnih prava. Istom je *Uredbom* propisano da bi širi pristup ispravama trebalo odobriti u slučaju kad institucije djeluju u zakonodavnom svojstvu i da bi takve isprave trebale biti izravno dostupne u najvećoj mogućoj mjeri“ (1. [Nalog Ministarstvu unutarnjih poslova od 8. rujna 2014.](#); 2. [Nalog Ministarstvu uprave od 31. listopada 2014.](#)).
- „U konkretnom slučaju nije riječ o mišljenju za internu uporabu kao dio rasprave nego o izradi mišljenja za izradu Nacrta zakona koji je podložen sudu javnosti i sudjelovanju javnosti u javnoj raspravi. Osim toga treba reći da *Uredba 1049/2001 Europskoga parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001.* propisuje i da se odluke donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bliže građaninu, da otvorenost omogućuje građanima da tješnje sudjeluju u procesu odlučivanja i jamči da administracija uživa veću legitimnost i da je učinkovitija i odgovornija prema građaninu u demokratskom sustavu, da otvorenost pridonosi jačanju načela demokracije i poštivanju temeljnih prava, kao i da bi širi pristup ispravama trebalo odobriti u slučaju kada institucije djeluju u svom zakonodavnom svojstvu i da bi takve isprave trebale biti izravno dostupne u najvećoj mogućoj mjeri“ ([Presuda Visokoga upravnoga suda UsII-80/2014-10 od 15. listopada 2014.](#)).
- „Izrada stručnih mišljenja jedan je od elemenata u zakonodavnom procesu. Budući da je sve veća tendencija povećanja transparentnosti i demokratizacije spomenutoga procesa, stručna mišljenja tijela javnih vlasti bi trebala biti javno dostupna kako bi se unaprijedila javna rasprava o nacrtima propisa te kako bi javnost kritički razmotrila predmetna mišljenja koja tijela javne vlasti izrađuju u sklopu svoje službene dužnosti“ (1. [Nalog Vladi od 17. srpnja 2014.](#); 2. [Nalog Ministarstvu vanjskih i europskih poslova od 18. srpnja 2014.](#); 3. [Nalog Ministarstvu zdravstva od 18. srpnja 2014.](#); 4. [Nalog Ministarstvu unutarnjih poslova od 8. rujna 2014.](#)).
- „Sudjelovanje javnosti u odlučivanju i postupcima izrade propisa sve više dobiva na značenju budući da se otvoreno i demokratsko društvo upravo temelji na **dijalogu**, a ne monologu“ ([Nalog Ministarstvu unutarnjih poslova od 8. rujna 2014.](#)).
- „Povjerenica za informiranje smatra kako bi omogućavanje uvida u stručna mišljenja **unaprijedilo savjesnost, ispravnost postupanja i odgovornost svih uključenih**“ (1. [Nalog Vladi od 17. srpnja 2014.](#); 2. [Nalog Ministarstvu zdravstva od 18. srpnja 2014.](#); 3. [Nalog Ministarstvu vanjskih i europskih poslova od 18. srpnja 2014.](#) i 4. [Nalog Ministarstvu unutarnjih poslova od 8. rujna 2014.](#)).
- „Pravilno je Povjerenica za informiranje ocijenila da je izrada stručnih mišljenja jedan od elemenata u zakonodavnom procesu. Budući da je sve veća tendencija povećanja transparentnosti i demokratizacije spomenutoga procesa stručna mišljenja tijela javnih vlasti bi trebala biti javno dostupna kako bi se unaprijedila javna rasprava o nacrtima propisa te kako bi javnost kritički razmotrila predmetna mišljenja koja tijela javna

vlasti izrađuju u sklopu svoje službene dužnosti.“ ([Presuda Visokoga upravnoga suda UsII-79/2014-7 od 16. listopada 2014.](#))

Ako navedena načela dostupnosti vrijede za stručna mišljenja, transparentnost tim više mora postojati za osobe kojima se povjerava sastavljanje propisa. Naime, sastav radne skupine i njezin mandat polazišna su točka, prvi element u zakonodavnom postupku. Budući da zakonita vlast priznaje potrebu povećanja transparentnosti i demokratizacije postupka sastavljanja i donošenja propisa, sastav stručnih povjerenstava, vijeća, savjeta ili radnih skupina, formalno imenovanih ili *ad hoc* okupljenih, treba biti javno dostupan kako bi se unaprijedila javna rasprava o nacrtima propisa te kako bi javnost kritički razmotrila njihov uradak.

**23.** Sastavljanje propisa društveno je odgovoran i koristan posao i nije ga moguće ni dopustivo obavljati iz anonimnosti, nego iza njega treba stajati savješću, imenom i prezimenom. Autori nacrtu propisa snose stručnu odgovornost za logičnost, nomotehničku uređenost teksta i njegovu radiografiju (odgovara li onomu što bi trebao urediti). Odgovornost u propisodavnom postupku nikako se ne može uspostaviti dok se ne počne popisivati tko je uopće sudjelovao u sastavljanju kojega propisa, kako bi taj posao bio podvrgnut sudu javnosti i struke. Zakonodavna djelatnost postoji u javnom interesu i ne može se skrivati iza privatnosti.

#### IV. Posljedice izigravanja stvarne javne rasprave

**24.** Na posljedice izigravanja stvarne javne rasprave [13. veljače 2015. javno je upozorio](#) Nenad Hlača, predstojnik Katedre za obiteljsko pravo Pravnoga fakulteta u Rijeci: „Čini se da je doista skandalozan postupak prvotnoga i opetovanoga pokušaja donošenja Obiteljskoga zakona u Republici Hrvatskoj bjelodani dokaz da nema sustavnih znanstvenih i komparativnih promišljanja značaja i važnosti građanskih kodifikacija... Čini se da nitko od „civilista“ znanstvenika i praktičara građanskoga prava u Hrvatskoj nije sudjelovao i dao doprinos u javnoj raspravi u kojoj je donesen zakon koji bez ikakvih teorijskih pojašnjenja dokida povijesni koncept potpunoga lišenja poslovne sposobnosti... Razuman laik, a kamoli pravnik, opravdano će se zapitati što je s pravnom sigurnošću i valjanosti pravnih poslova u pravnom sustavu koji se temelji na odredbama *Obiteljskoga zakona* u svezi sa sklapanjem pravnih poslova? Moj je odgovor da je to i u svjetskim razmjerima **primjer anarhije, potiranja ideje vladavine prava i temeljnih pravnih instituta** na kojima se gradi zaštita i uvažavanje temeljnih ljudskih prava fizičke osobe pojedinca kao pravoga subjekta, ali i vjerodostojnost pravnoga sustava u cjelini“.

#### V. Umjesto zaključka

**25.** Sve dok Ministarstvo ne obustavi, ne povuče ili ne opozove javnu raspravu o *Nacrtu obiteljskoga zakona* iz 2015., ono zapravo onemogućuje slobodno, neprejudicirano i demokratsko savjetovanje o tezama (procjeni učinaka propisa) pa javna rasprava ni o jednom od dvaju predmeta savjetovanja koja su ponuđena 10. veljače 2015. do daljnjega nije moguća. U Zagrebu 19. veljače 2015.

Petar Marija Radelj

Koga zanima povijest slučaja:

[Službena dokumentacija o Obiteljskom zakonu iz 2014.](#) (20.3.–6.6.2014.)

[Zašto je Opačkićin Obiteljski zakon neustavan? \(1\)](#) (26.6.2014.)

[Ustavni sud poslao Obiteljski zakon ministrice Opačić na popravni](#) (4.7.2014.)

[Suspendiran Opačićkin Obiteljski zakon](#) (13.1.2015.)

[Može li Ministarstvo socijalne politike i mladih donijeti potpun i točan Plan savjetovanja?](#)  
(23.1.2015.)

[Očitovanje Ministarstvu socijalne politike i mladih u prvu javnu raspravu o Nacrtu Obiteljskoga zakona 2015.](#) (6.2.2015.)