

GLOBALNI MEĐUNARODNOPRAVNI OKVIR ZAŠTITE DJECE BEZ PRATNJE

Pregledni znanstveni rad

UDK 341.231.14-053.2

342.7-053.2

314.73-053.2/.7

325.25-053.2/.7

Primljeno: 21. ožujka 2024.

Anica Čulo Margaletić*

Svrha je ovoga rada analiza najvažnijih međunarodnih dokumenata usvojenih na globalnoj razini koji su relevantni za pravni položaj i ponajprije obiteljskopravnu zaštitu osobito osjetljive i ranjive skupine djece koja su se našla u posebno opasnoj situaciji da su sama, odvojena od roditelja, odnosno obitelji, obično na teritoriju druge države, koju nazivamo djecom bez pratnje. Zbog osobite ugroženosti te skupine djece posvećuje joj se sve više pozornosti na globalnoj i nacionalnoj razini jer su posebice izložena različitim negativnim okolnostima te posljedično kršenjima svojih prava. Problem osiguravanja adekvatne skrbi i zaštite djece bez pratnje velik je izazov kako za nacionalna zakonodavstva tako i za praksu provedbe već usvojenih pravnih pravila i na domaćoj i na međunarodnoj razini, koja u određenom području uređuju način postupanja nadležnih tijela u zaštiti djece bez pratnje. Na temelju učinjene analize odabranih globalnih međunarodnih instrumenata nastojat će se izdvojiti temeljna načela i općeprihvaćeni globalni standardi čija bi dosljedna primjena trebala osnažiti pravni položaj i učinkovito ostvarivanje zajamčenih prava djece bez pratnje te će se u tom smislu dati i neki prijedlozi poboljšanja primjene postojećeg pravnog okvira, ponajprije s obiteljskopravnog aspekta.

Ključne riječi: djeca bez pratnje, prava djece, ljudska prava

1. OPĆENITO O DJECI BEZ PRATNJE

Djeca bez pratnje posebno su ugrožena skupina djece, izložena brojnim rizicima ugroze i kršenja temeljnih ljudskih prava koja im pripadaju, ali jednako tako i onih posebnih prava svojstvenim upravo njima kao djeci – prava djece. Određenje pojma „djeca bez pratnje“ u domaćem zakonodavstvu možemo naći u Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti¹ u odredbi čl. 4. t. 17., prema kojoj je dijete bez pratnje “državljanin treće zemlje ili osoba

* Dr. sc. Anica Čulo Margaletić, izvanredna profesorica na Katedri za obiteljsko pravo, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet

¹ Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine, br. 70/15, 127/17, 33/23. Takvo određenje pojma djeteta bez pratnje preuzeto je iz propisa Europske unije. Primjerice v. čl. 2. f. Direktive Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba, Službeni list Europske unije, L 212/12 (u nastavku: Direktiva o privremenoj zaštiti). V. Parusel, B., Unaccompanied Minors in the European Union – Definitions, Trends and Policy Overview. *Social Work and Society* 17, 2017 (1), str. 3.

bez državljanstva mlađa od osamnaest godina, koja je ušla u Republiku Hrvatsku bez pratnje odrasle osobe odgovorne za njega u smislu roditeljske skrbi sukladno zakonodavstvu Republike Hrvatske, sve dok se ne stavi pod skrb takve osobe, a uključuje i djecu koja su ostala bez pratnje nakon što su ušla u Republiku Hrvatsku". Prema Obiteljskom zakonu djetetu stranom državljaninu ili djetetu bez državljanstva koje se zatekne na teritoriju Republike Hrvatske bez pratnje zakonskog zastupnika imenovat će se posebni skrbnik kako bi se osigurala zaštita djetetovih prava i interesa.² Uzroci sve većeg broja djece bez pratnje viševrsni su: ratni sukobi, prirodne katastrofe, siromaštvo i želja za boljim životom, kršenje temeljnih prava u zemlji podrijetla, ali i različita kaznena djela počinjena na štetu djece, osobito trgovina u svrhu prostitucije, pornografije, krađe organa ili ropstva. Tako je, prema podacima Europske migracijske mreže, u 2020. na području Europske unije i Norveške bilo 13 625 djece bez pratnje tražitelja azila, dok se 2021. taj broj povećao na 25 300 djece, a prema podacima za 2022. bilo je čak 40 175 djece bez pratnje tražitelja azila.³

Podaci o broju djece bez pratnje na području Republike Hrvatske redovito se prate na više razina. Tako podatke možemo pronaći, među ostalim, u statističkim izvješćima ministarstva nadležnog za poslove socijalne skrbi, kao i Ministarstva unutarnjih poslova. Naime, prema podacima iz godišnjih izvještaja Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike broj djece stranih državljana ili djece bez državljanstva koja su se zatekla na teritoriju RH bez pratnje zakonskog zastupnika i kojima je, sukladno prije spomenutoj odredbi čl. 240. st. 2. t. 7. ObZ-a, imenovan posebni skrbnik u 2022. godini povećao se za nešto više od 50 % u odnosu na prethodnu godinu.⁴ Također, prema podacima Ministarstva unutarnjih poslova, zamjetno je veliko povećanje broja djece bez pratnje tražitelja međunarodne zaštite. Osobit porast bilježi se u protekloj godini, kada je broj djece više nego utrostručen u odnosu na prethodnu, 2022. godinu, a gotovo je osam puta veći u odnosu na 2021. godinu.⁵ Dodatno bismo napomenuli da je samo u prva tri mjeseca ove godine 437 djece bez pratnje zatražilo međunarodnu zaštitu u Republici Hrvatskoj.⁶ Kada su u pitanju djeca koja su zatečena u nezakonitom prelasku državne

² Čl. 240. st. 1. t. 7. Obiteljskog zakona, Narodne novine, br. 103/15, 98/19, 47/20, 49/23, 156/23 (u nastavku: ObZ). Hrvatski zavod za socijalni rad imenovat će djetetu posebnog skrbnika, koji mora ispunjavati pretpostavke za imenovanje, te tako, primjerice, skrbnikom neće moći biti imenovana osoba čiji su interesi u suprotnosti s interesima djeteta ili osoba s obzirom na čije se ponašanje i osobine te odnose sa štíćenikom ne može očekivati da će pravilno obavljati skrbničku dužnost (čl. 240. st. 5. i 7. te čl. 248. ObZ-a). Smatramo da bi primjerenije zakonsko rješenje bilo imenovati djetetu bez pratnje individualnog, odnosno matičnog skrbnika s obzirom na to da je njegova uloga skrbiti o svim pravima i interesima djeteta, dakle cjelovito se brinuti o osobi štíćenika, a ne samo o njegovim pojedinim pravima i interesima. O tome v. Korać Graovac, A., *Obiteljskopravna zaštita djece bez pratnje koja su žrtve trgovanja ljudima*, u: Korać Graovac, A. (ur.), *Pravna zaštita djece bez pratnje*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014, str. 90 i 95.

³ Godišnje izvješće o migracijama i azilu, Europska migracijska mreža, srpanj 2023., dostupno na: https://emn.gov.hr/UserDocsImages/ARM%202022/KB-EMN_ARM2022_FINAL_050723.pdf (20. 5. 2024.).

⁴ <https://mrosp.gov.hr/strategije-planovi-programi-izvjesca-statistika/4165> (20. 5. 2024.).

⁵ <https://mup.gov.hr/pristup-informacijama-16/statistika-228/statistika-trazitelji-medjunarodne-zastite/283234> (20. 5. 2024.).

⁶ *Ibid.*

granice i nezakonitom boravku u Republici Hrvatskoj u 2023. godini, postupano je prema 10 242 djeteta (od toga je 1690 djece bilo bez pratnje), što je značajan porast u odnosu na 8449 djece u 2022. (od toga 708 djece bez pratnje).⁷ Ono što zabrinjava jest da detaljnijim uvidom i usporedbom podataka o djeci bez pratnje koju vode nadležna ministarstva možemo uočiti nedostatak pune i precizne evidencije broja djece bez pratnje na području Republike Hrvatske, a upravo na problem nedostatka centraliziranog prikupljanja podataka o djeci bez pratnje upozorava i pravobraniteljica za djecu u svojim izvješćima.⁸

Osim prema razlozima koji su doveli do toga da napuste zemlju podrijetla djeca bez pratnje razlikuju se i prema određenim osobnim karakteristikama, poput dobi, spola, etničke i vjerske pripadnosti te stupnju ranjivosti, kao i otpornosti s obzirom na proživljena vrlo često osobito traumatična iskustva.⁹ Iz statističkih podataka također se može zaključiti da u ukupnom broju djece bez pratnje prevladava muška populacija u dobi od 15 do 18 godina.¹⁰

Zajedničko obilježje sve te djece jest potreba da im se pruži pomoć u ostvarivanju njihovih prava i zaštita od daljnje viktimizacije. Stoga ćemo, polazeći od ustavne obveze države da zaštiti djecu, kao i opće obveze svih da štite djecu,¹¹ u radu razmotriti globalni međunarodnopravni okvir kojim su postavljeni određeni općeprihvaćeni standardi poštovanja ljudskih prava, kao i podvrste ljudskih prava posebno namijenjene djeci kao jedinim adresatima – prava djece. Na temelju učinjene analize izdvojiti ćemo temeljna načela i opisane globalne standarde te ćemo zaključno iznijeti promišljanja o smjernicama daljnjeg poboljšanja pravnog položaja te osobito ranjive skupine djece.

2. KLJUČNI GLOBALNI INSTRUMENTI OD ZNAČAJA ZA DJECU BEZ PRATNJE

Razmatranje globalnog međunarodnopravnog okvira započet ćemo s Općom deklaracijom o ljudskim pravima,¹² koja predstavlja svojevrstan kamen-temeljac međunarodnog sustava ljudskih prava, te ćemo potom analizirati i druge međunarodne ugovore usvojene na razini Ujedinjenih naroda s obzirom na njihovu relevantnost za pravni položaj i zaštitu djece bez pratnje, i to: Međunarodni pakt o građanskim i političkim

⁷ Podaci preuzeti iz Izvješća pravobraniteljice za djecu za 2023. godinu, str. 181. Dostupno na: <https://dijete.hr/hr/download/izvjesce-o-radu-pravobraniteljice-za-djecu-za-2023-godinu/> (20. 5. 2024.).

⁸ V. <https://dijete.hr/hr/izvjesca/izvjesca-o-radu-pravobranitelja-za-djecu/> (20. 5. 2024.).

⁹ Marušić, D., *Zaštita djece bez pratnje u sustavu socijalne skrbi*, u: Korać Graovac, A. (ur.), *Pravna zaštita djece bez pratnje*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014, str. 41.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Čl. 63. i 65. st. 1. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

¹² Opća deklaracija o ljudskim pravima, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 12/2009 (u nastavku: Opća deklaracija).

pravima,¹³ Konvenciju o pravima djeteta,¹⁴ Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom,¹⁵ Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena,¹⁶ Konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije,¹⁷ Konvenciju o statusu izbjeglica,¹⁸ Konvenciju o pravnom položaju osoba bez državljanstva,¹⁹ Konvenciju o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva,²⁰ Protokol za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje krijumčarenja ljudi, posebno žena i djece.²¹ Uz navedene međunarodne ugovore razmotrit ćemo i Smjernice Ujedinjenih naroda za alternativnu skrb o djeci.²²

Pored navedenih dokumenata Ujedinjenih naroda, a s obzirom na komplementarne napore Haške konferencije za međunarodno privatno pravo, među ostalim i u poboljšanju zaštite djece u međunarodnim okolnostima, osvrnut ćemo se i na jedan međunarodni ugovor te globalne međuvladine organizacije koji smatramo relevantnim s obzirom na temu rada, a to je Konvencija o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju, ovrsi i suradnji u odnosu na roditeljsku odgovornost i o mjerama za zaštitu djece iz 1996. godine.²³

Prije zaključnih napomena kratko ćemo se osvrnuti na nekoliko regionalnih dokumenata usvojenih na razini Europske unije koje smatramo važnima istaknuti jer se u njima posebno prepoznaju djeca bez pratnje kao ranjiva skupina kojoj je potrebna dodatna pomoć i zaštita.

2.1. Opća Deklaracija o ljudskim pravima

Među dokumentima Ujedinjenih naroda posebnu vrijednost zauzima Opća deklaracija o ljudskim pravima kao prvi sveobuhvatni globalni međunarodni dokument o ljudskim pravima, usvojen neposredno nakon završetka 2. svjetskog rata 1948. godine. U vrijeme njezina donošenja Opća deklaracija predstavljala je dokument kojim se željelo „obnoviti

¹³ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 12/93.

¹⁴ Konvencija o pravima djeteta, Službeni list SFRJ, br. 15/90, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 12/93, 13/98 (u nastavku: KPD).

¹⁵ Konvencija o pravima osoba s invaliditetom, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 6/2007, 3/2008, 5/2008.

¹⁶ Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 12/1993.

¹⁷ Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 6/1967, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 12/1993.

¹⁸ Konvencija o statusu izbjeglica, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 15/1960, 15/1967, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 12/1993.

¹⁹ Konvencija o pravnom položaju osoba bez državljanstva, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 7/1971, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 12/1993.

²⁰ Konvencija o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 8/2011.

²¹ Protokol za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje krijumčarenja ljudi, posebno žena i djece, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 14/02, 11/04 (u nastavku: Protokol). Radi se o Protokolu kojim se dopunjuje Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta. V. *infra*.

²² Tekst dostupan na: https://www.unicef.hr/wp-content/uploads/2015/09/Smjernice_za_alternativnu_skrb.pdf (u nastavku: Smjernice) (20. 5. 2024.).

²³ Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 5/2009 (u nastavku: Konvencija iz 1996.).

vjeru u ljudski razum i uliti nadu čovječanstvu²⁴ sažimajući ideje o tome što bi bilo potrebno ostvariti kako se strahote, razaranja i zločini velikih ratova 20. stoljeća ne bi ponavljali.²⁵

Premda je riječ o neobvezujućem pravnom instrumentu, Opća deklaracija predstavlja jedan od najznačajnijih međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima te je postavila temelj razvoja međunarodnog sustava ljudskih prava.²⁶ Deklaracija sadrži 30 odredaba u kojima su navedena sva do tada prepoznata ljudska prava i slobode. Njezin sadržaj inkorporiran je u najviše pravne akte brojnih suvremenih država, pa tako i u Ustav Republike Hrvatske.

Načela postavljena u Općoj deklaraciji detaljnije su razrađena u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima te Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.²⁷ Za pravni položaj djece bez pratnje naglasili bismo sljedeće odredbe Opće deklaracije: načelo nediskriminacije (čl. 2. "Svakome pripadaju sva prava i slobode utvrđene u ovoj Deklaraciji bez razlike bilo koje vrste..."); pravo na život, slobodu i osobnu sigurnost (čl. 3.); zabrana ropstva, mučenja ili okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupka ili kazni (čl. 4. i 5.); načelo jednakosti svih pred zakonom (čl. 7.); pravo na djelotvorno pravno sredstvo, odnosno pravni lijek (čl. 8.); zabrana samovoljnog uhićenja, zatvaranja ili izгона (čl. 9.); zabrana samovoljnog miješanja u privatni život, obitelj, dom ili dopisivanje te napada na čast i ugled osobe, kao i pravo na zakonsku zaštitu protiv takva miješanja (čl. 12.); pravo na slobodu kretanja i boravka unutar granica svake države (čl. 13.); pravo tražiti i dobiti utočište u drugim zemljama u slučaju progona (čl. 14.); pravo na državljanstvo (čl. 15.); pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti (čl. 18.); pravo na obrazovanje (čl. 26.).²⁸

Proces započet usvajanjem Opće deklaracije nastavlja se i danas, a može se reći kako ideja ljudskih prava, premda postupno i uz povremena posrtnja, postaje "raširenom ideologijom zajedničkom velikom dijelu suvremenog svijeta".²⁹

2.2. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima jedan je od globalnih međunarodnih dokumenata usvojen u Općoj skupštini Ujedinjenih naroda u prosincu

²⁴ Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2020, str. 116.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ O značaju Opće deklaracije, kao i općenito o povijesti ljudskih prava, v. Tomuschat, C., *Human Rights – Between Idealism and Realism*, Third ed., Oxford University Press, Oxford, 2014.

²⁷ Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Službeni list SFRJ, br. 7/1971, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 12/1993.

²⁸ Na regionalnoj razini mogli bismo reći da su pojedina od navedenih prava pretočena u Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17, te u Povelju o temeljnim pravima EU-a, o kojoj više *supra*.

²⁹ Smerdel, B., *op. cit.* u bilj. 25, str. 118.

1966. godine. Polazeći od načela Povelje Ujedinjenih naroda te spomenute Opće deklaracije o ljudskim pravima, u uvodnim odredbama Pakt naglašava načelo nediskriminacije. Naime, svaka država stranka obvezuje se poštovati i jamčiti prava priznata u Paktu "svim osobama na svojem području i područjima koja se nalaze pod njezinom jurisdikcijom bez obzira na razlike, kao što su rasa, boja kože, spol, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, imovina, rođenje ili neka druga okolnost" (čl. 2. st. 1. Pakta). Posebno je to naglašeno u odnosu na djecu (što se onda, dakako, odnosi i na onu bez pratnje) te je tako istaknuto da "svako dijete, bez razlike glede rase, boje kože, spola, jezika, vjere, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovine ili rođenja, ima pravo na mjere zaštite od strane svoje obitelji, društva i države koje odgovaraju njegovu malodobnom statusu" (čl. 24. st. 1.). Načelo nediskriminacije predstavlja zasigurno jedan od stupova suvremenih pravnih sustava, a mogli bismo reći da se osobito ogleda u potrebi pružanja odgovarajuće podrške posebno ranjivim skupinama djece.

Imajući na umu potrebe djece bez pratnje, dodatno bismo izdvojili sljedeće odredbe kojima se jamči: pravo na djelotvoran pravni lijek (čl. 2. st. 3.), pravo na život (čl. 6.), zabrana mučenja, okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kazni (čl. 7.), pravo na slobodu i osobnu sigurnost (čl. 9.), pravo na slobodu kretanja svih koji se zakonito nalaze na području neke države stranke (čl. 12.), ograničenje protjerivanja stranaca (čl. 13.), jednakost pred sudom (čl. 14.), poštovanje i pravna zaštita privatnog života, obitelji i dopisivanja (čl. 17.), pravo na slobodu misli, savjesti i vjere (čl. 19.), zaštita obitelji kao prirodne i temeljne društvene jedinice od strane društva i države (čl. 23.), jednakost pred zakonom i pravo na jednaku pravnu zaštitu bez ikakve diskriminacije (čl. 26.).

Vrijednost ovoga dokumenta, kao što je istaknuto u Preambuli, jest u tome što su se njime države stranke obvezale na poduzimanje odgovarajućih mjera s ciljem poštovanja i zaštite temeljnih ljudskih građanskih i političkih prava koja pripadaju svakom ljudskom biću, a proizlaze iz "prirodnog dostojanstva ljudske osobe". Zbog svoje univerzalnosti navedena prava odnose se i na djecu (bez pratnje), no kako se ipak radi o posebno ranjivoj društvenoj skupini, koja zahtijeva dodatnu specifičnu zaštitu, ključni korak u osiguravanju takve zaštite i uvažavanja specifičnih potreba djece bilo je usvajanje Konvencije o pravima djeteta, obvezujućega međunarodnog dokumenta usmjerenog upravo na osobitosti tih potreba, koje su uzdignute u rang prava djece kao posebne kategorije ljudskih prava.

2.3. Konvencija o pravima djeteta

Među globalnim instrumentima o ljudskim pravima posebno mjesto pripada dokumentu koji su ratificirale gotovo sve države svijeta, a koji je različitim i specifičnim potrebama djece pridao, kao što smo istaknuli, atribut dječjih prava – Konvenciji o pravima djeteta. Ona je prvi međunarodni obvezujući dokument kojim su izrijeком prepoznata i zaštićena

posebna prava jedne od najranjivijih društvenih skupina – prava djece, te u kojem se prepoznaje potreba osobite zaštite ranjivih skupina djece. Republika Hrvatska stranka je navedene konvencije od 8. listopada 1991. na temelju notifikacije o sukcesiji. Po pravnoj snazi, a u skladu s odredbom čl. 134. Ustava RH, Konvencija je iznad zakona te obvezuje sudove i upravna tijela na neposrednu primjenu.

Preporuke Odbora za prava djeteta u povodu inicijalnog izvješća Republike Hrvatske o stanju prava djece bile su izravan povod uspostavi instituta pravobranitelja za djecu te je prvi zakonski propis koji je uredio njegovo djelovanje i nadležnost usvojen 2003. godine.³⁰ Uz KPD usvojena su i tri dodatna protokola, koje je Republika Hrvatska ratificirala 2002., odnosno 2017. godine.³¹ Sva prava koja se navode u KPD-u jednaka su, temeljna, nedjeljiva i isprepletena te nema govora o hijerarhiji prava, a kada se radi o djeci bez pratnje, od osobite je važnosti odredba čl. 2. KPD-a, prema kojoj će države stranke poštovati i “osigurati svakom djetetu na svojem području prava navedena u ovoj Konvenciji bez ikakve diskriminacije prema djetetu, njegovim roditeljima ili zakonskim skrbnicima glede njihove rase, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnoga, etničkoga ili socijalnog podrijetla, imovine, teškoća u razvoju, obiteljskog podrijetla ili kakve druge okolnosti”. Prema tome obveza je države svakom djetetu na njezinu teritoriju bez razlike jamčiti i osigurati jednaku razinu prava koja priznaje Konvencija.³² Unatoč istaknutoj jednakovrijednosti svih konvencijskih prava s aspekta zaštite prava pojedinog djeteta, osobito djeteta bez pratnje, koje je izloženo različitim rizicima, izdvojili bismo pravo na slobodu izražavanja, koje “mora, neovisno o granicama, uključivati slobodu traženja, primanja i širenja obavijesti i ideja svake vrste, usmeno ili pismeno, tiskom ili umjetničkim oblikovanjem, ili kojim drugim sredstvom prema izboru djeteta” (čl. 13. KPD-a). Dijete dakle mora biti informirano o svojim pravima, dostupnim službama te situaciji u kojoj se nalazi, i to na način koji odgovara njegovoj zrelosti i sposobnosti razumijevanja.³³ Preduvjet mogućnosti ostvarivanja njihovih prava jest znanje o njima, dakle dobivanje informacija o pravima koja im kao djeci pripadaju.³⁴ Činjenica da djeca

³⁰ Institut pravobranitelja uređuje Zakon o pravobranitelju za djecu, Narodne novine, br. 73/2017. Navedenim propisom određena je uloga pravobranitelja za djecu te tako u skladu s odredbom čl. 2. pravobranitelj “štiti, prati i promiče prava i interese djece na temelju Ustava Republike Hrvatske, međunarodnih ugovora, obvezujućih pravnih akata Europske unije i zakona”.

³¹ Riječ je o Fakultativnom protokolu glede uključivanja djece u oružane sukobe, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 5/2002, Fakultativnom protokolu o prodaji djece, dječjoj prostituciji i dječjoj pornografiji, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 5/2002, te Fakultativnom protokolu o postupku povodom pritužbi, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 2/2017. Više o protokolima v. Hrabar, D., Protokoli uz Konvenciju o pravima djeteta, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 52, 2002, br. 2, str. 319–348, dok o posljednje navedenom dodatno v. Hrabar, D., *Bridging the Non-protection of Children's Rights Through the Optional Protocol to the CRC on Communications Procedure and a Future European Court*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. VIII, Posebni broj, 2017, str. 13–33.

³² O tome v. Hrabar, D., Uvod u prava djece, u: Hrabar, D. (ur.), Prava djece, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016, str. 13–39.

³³ Radina, A., *Dijete izbjeglica u svjetlu Konvencije o pravima djeteta*, Pravnik, 43, Posebno izdanje, 2009, str. 238 i 239.

³⁴ Rap, S. E., *The right to information of (un)accompanied refugee children: improving refugee children's legal position, fundamental rights' implementation and emotional well-being in the Netherlands*, The International Journal of Children's Rights, 28, 2020, 2, str. 324.

dolaze iz drugačijeg kulturnog i jezičnog podneblja može, svakako, predstavljati izazov u njegovu ostvarenju,³⁵ no u tom smislu postoji odgovornost države poduzeti odgovarajuće mjere kako bi dijete moglo ostvariti ovo pravo, što, primjerice, uključuje osiguranje sudjelovanja prevoditelja. Pored navedenog, dijete je potrebno uključiti u donošenje odluka koje ga se tiču te mu omogućiti da izrazi svoje mišljenje, koje se mora uzeti u obzir sukladno dobi i zrelosti djeteta, te to pravo također jamči KPD u čl. 12. Ostvarenje navedenog prava usko je vezano uz ostvarenje najboljeg interesa djeteta kao temeljne smjernice koju je postavio KPD kod donošenja svih odluka koje se odnose na dijete. Naime, ukoliko se žele donijeti odluke u najboljem interesu djetetu, potrebno mu je omogućiti da bude uključeno, odnosno da izrazi svoje mišljenje o stvarima koje se na njega odnose, što pojašnjava i Odbor za prava djeteta ističući komplementaran odnos tih dvaju konvencijska prava, a ujedno i načela KPD-a.³⁶ U tom smislu smatramo da je zadaća države djelovati na unaprijeđenju i daljnjem razvijanju kompetencija stručnjaka za komunikaciju s djecom bez pratnje, pri čemu posebice mora imati u vidu specifične potrebe i njihovu ranjivost, a počesto i traumatiziranost.

Uz već spomenuta načela najboljeg interesa djeteta te prava na izražavanje mišljenja među temeljnim načelima KPD-a navode se i pravo na razvoj te zabrana diskriminacije, o kojoj je također bilo govora *supra*.³⁷ S obzirom na osobitu važnost obrazovanja za razvoj osobnosti i potencijala svakog djeteta,³⁸ KPD obvezuje države stranke da svakom djetetu omoguće pristup obrazovanju (čl. 28., 29., 30. i 32.). Stoga je uključivanje djece u odgojno-obrazovni sustav te osiguravanje strukturiranog učenja hrvatskog jezika svakako važno dodatno osnažiti.³⁹ O posebnoj zaštiti djece odvojene od obitelji, što uključuje i djecu bez pratnje, KPD govori u čl. 20., koji glasi: "1. Dijete kojemu je privremeno ili trajno uskraćena obiteljska sredina, ili koje zbog svoje dobrobiti u njoj ne smije ostati, ima pravo na posebnu zaštitu i pomoć države. 2. Države stranke u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom takvu će djetetu osigurati zamjensku zaštitu. 3. Takva zaštita može, *inter alia*, uključivati smještaj kod udomitelja, *kafalu* po islamskom zakonu, posvojenje ili, po potrebi, smještaj u odgovarajuće ustanove za skrb o djeci. Pri donošenju rješenja osobita

³⁵ Kao primjer dobre prakse istaknuli bismo informativni materijal za djecu bez pratnje izrađen u sklopu Projekta „Unaprijeđenje zaštite prava djece bez pratnje“ Hrvatskog pravnog centra. Naime, namjera je bila da se „pri prvom kontaktu s djetetom bez pratnje pusti audiosnimka na jeziku koji to dijete razumije kako bi mu se pružile osnovne informacije, čime bi se olakšao i rad osobama zaduženim za rad s djecom bez pratnje, kao i boravak djeci bez pratnje u Hrvatskoj.“ V. <https://www.hpc.hr/2017/07/17/izraden-informativni-letak-za-djecu-bez-pratnje-u-audio-formatu-dostupan-i-na-web-stranici-hpc-a/#> (20. 5. 2024.).

³⁶ Opći komentar br. 12 Odbora za prava djeteta, t. 74.; *General Comment No. 12 (2009), The right of the child to be heard.* Dostupno na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f12&Lang=en (20. 5. 2024.).

³⁷ Hrabar, D., *Obiteljskopravni odnosi roditelja i djece*, u: Hrabar, D. (ur.), *Obiteljsko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2021, str. 199.

³⁸ Fortin, J., *Promoting consultation and decision-making in schools*, *Children's rights and the Developing Law*, LexisNexis UK, 2003, str. 162. Navedeno prema Radina, A., *op. cit.* u bilj. 34, str. 241.

³⁹ V. *op. cit.* u bilj. 8, str. 186. Pritom treba imati na umu kako je pohađanje škole ključno za „normalizaciju“ stanja djeteta bez pratnje i zbog važnosti za mentalno zdravlje djeteta. V. Buchanan, A.; Kallinikaki, T., *Meeting the needs of unaccompanied children in Greece*, *International Social Work*, 63, 2020, (2), str. 214.

pozornost mora se posvetiti osiguranju kontinuiteta u djetetovu odgoju, kao i njegovu etničkom, vjerskom, kulturnom ili jezičnom podrijetlu.” Prema tome djetetu bez pratnje potrebno je osigurati osobitu zaštitu i pomoć od strane države, što uključuje različite aktivnosti s ciljem ostvarivanja prava navedenih u KPD-u.⁴⁰

Dodatno, treba istaknuti i odredbu čl. 22. KPD-a, koja propisuje obvezu države da poduzme prikladne mjere “kako bi dijete koje traži izbjeglički status ili koje se drži izbjeglicom prema važećem međunarodnom i domaćem pravu, bilo da je bez pratnje ili je u pratnji roditelja ili koje druge osobe, primilo primjerenu zaštitu i humanitarnu pomoć u skladu s primjenjivim pravima navedenim u ovoj Konvenciji i drugim međunarodnim instrumentima ljudskih prava, kao i humanitarnim instrumentima kojih su spomenute države stranke”. U nastavku je određeno da će u tu “svrhu i u mjeri koju drže potrebnom države stranke sudjelovati u svim naporima Ujedinjenih naroda i ostalih mjerodavnih međudržavnih ili nevladinih organizacija koje surađuju s Ujedinjenim narodima da se takvu djetetu pruži zaštita i pomoć i da se pronađu roditelji ili drugi članovi obitelji svakog djeteta izbjeglice kako bi se od njih prikupile obavijesti potrebne za njegovo ponovno sjedinjenje s obitelji. U slučajevima kad se djetetovi roditelji ili članovi obitelji ne mogu pronaći njemu će se osigurati ista zaštita kao i svoj drugoj djeci kojoj je iz bilo kojeg razloga privremeno ili trajno uskraćena njihova obiteljska sredina, kako je navedeno u ovoj Konvenciji”. KPD dakle djeci izbjeglicama jamči ista građanska, kulturna, socijalna,

⁴⁰ Jedna je od njih imenovanje posebnog skrbnika djetetu, kako predviđa ObZ, kao oblik zaštite djeteta stranog državljanstva ili apatrida koje se bez pratnje zakonskog zastupnika zatekne na teritoriju Republike Hrvatske. Posebni skrbnici imenuju se uglavnom iz reda stručnih radnika područnih ureda Hrvatskog zavoda za socijalni rad, koji uz sve redovite obveze teško da mogu na odgovarajući način skrbiti o djetetu koje je često bilo izloženo višestrukim traumatskim iskustvima, odnosno o njegovim pravima, te mu biti u dovoljnoj mjeri dostupni i izgraditi odnos povjerenja. Dužnost je posebnog skrbnika, kako se navodi u čl. 240. st. 2. ObZ-a, zastupati dijete u postupku za koji je imenovan, dok, kada je u pitanju dijete bez pratnje, posebni skrbnik ima dužnost zastupati dijete u svim postupcima pred nadležnim tijelima, obavijestiti dijete o predmetu, tijeku i mogućem ishodu postupka na prikladan način te osigurati da djetetovo pravo na izražavanje mišljenja bude ostvareno. Velik izazov svakako predstavlja jezična barijera te je ključno osigurati prevoditelje kako bi posebni skrbnik mogao komunicirati s djetetom, odnosno kako bi se djetetu omogućilo da izrazi svoje brige, potrebe i stavove (čl. 240. st. 2. u vezi s čl. 360. st. 3., 5. i 6. ObZ-a.). Nameće se i pitanje potrebne dodatne educiranosti za rad s tom skupinom djece. U tom smislu moguće rješenje koje se sve češće spominje jest profesionalizacija skrbništva.

Smještaj djece bez pratnje može predstavljati velik izazov s obzirom na ograničene mogućnosti koje postoje u domaćem sustavu. Na problem neodgovarajućeg, odnosno neprimjerenog smještaja djece bez pratnje upućuje i pravobraniteljica u svojim izvješćima. Naime, nerijetko se djeca bez pratnje smještaju u uglavnom prekapacitirane ustanove socijalne skrbi za djecu s problemima u ponašanju, što nikako nije primjereno rješenje i dovodi do dodatnih teškoća, osobito zbog kulturnih razlika, te izazova za odgajatelje (v. *op. cit.* u bilj. 8, str. 182). Smještaj u udomiteljskim obiteljima, iako je predviđen posebnim propisom, nije zaživio u praksi. Prema podacima nadležnog ministarstva samo je jedno dijete bez pratnje u 2022. bilo smješteno u udomiteljsku obitelj (V. Godišnje statističko o primijenjenim pravima socijalne skrbi 2022., dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Glavno%20tajni%C5%A1tvo/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1t%C4%87e%202022/Godi%C5%A1nje%20statisti%C4%8Dko%20o%20primijenjenim%20pravima%20socijalne%20skrbi%202022.pdf>, str. 9) te stoga promicanje i osnaživanje udomiteljstva predstavlja veliki izazov. Jedno od rješenja koje bi moglo pridonijeti primjerenijoj zaštiti djece bez pratnje moglo bi biti i osnivanje specijalizirane ustanove za skrb o toj skupini djece s vrlo specifičnim potrebama, u kojoj bi djeci bila pružena i potrebna psihosocijalna podrška, omogućeno učenje jezika te individualizirani pristup, kao i općenito poboljšanje skrbi o njima, a na tu potrebu godinama upozorava i pravobraniteljica za djecu (v. *op. cit.* u bilj. 8, str. 183).

ekonomska i druga prava kao i svoj drugoj djeci.⁴¹ Pored toga u njoj su sadržana dodatna jamstva zaštite upravo djece razdvojene od obitelji, odnosno djece izbjeglica.

Kada je u pitanju tumačenje pojedinih konvencijskih prava djece, važnu ulogu ima Odbor za prava djeteta, koji redovito donosi opće komentare, a jedan od njih posebno se odnosi na ranjivu skupinu djece, koja su tema ovoga rada. To je Opći komentar br. 6 iz 2005. godine o djeci bez pratnje i razdvojenoj djeci.⁴² Dok djecu bez pratnje Odbor za prava djeteta određuje kao djecu odvojenu od oba roditelja i drugih srodnika o kojima se ne brine neka druga odrasla osoba odgovorna za njih na temelju zakona ili običaja, razdvojena su djeca ona koja su odvojena od roditelja ili osobe koja je po zakonu ili običaju primarno skrbila o njima (*primary caregiver*), ali ne nužno i od drugih srodnika, te tako mogu biti u pratnji drugog odraslog člana obitelji.⁴³

U uvodnom dijelu Općeg komentara br. 6 navodi se kako mu je svrha usmjeriti pozornost na osobitu ranjivost skupine djece na koju se odnosi, istaknuti viševrsne izazove koji stoje pred državama i drugim dionicima u osiguranju ostvarivanja zajamčenih prava djece bez pratnje, kao i pružiti smjernice koje se tiču zaštite, skrbi i odgovarajućeg postupanja prema djeci bez pratnje u skladu s pravnim okvirom koji pruža KPD, s posebnim naglaskom na načela nediskriminacije, najboljeg interesa djeteta te prava djeteta na slobodno izražavanje vlastitog mišljenja.⁴⁴ Odbor za prava djece tako ističe nedostatke u zaštiti djece bez pratnje i razdvojene djece, koji se posebice odnose na povećan rizik od spolne zloporabe i iskorištavanja, novačenje djece za vojne svrhe, dječji rad, pritvaranje djece, manjak hrane, skloništa, doma, zdravstvenih usluga i obrazovanja.⁴⁵ Tako se u Općem komentaru br. 6 uz određenje temeljnih načela koja se imaju primijeniti na djecu bez pratnje s mnogo pojedinosti detaljno daju upute državama kako odgovoriti na opće i specifične potrebe djece za zaštitom (identificiranje, registracija, informiranje djeteta; imenovanje skrbnika/savjetnika/zakonskog zastupnika; smještaj i skrb; puni pristup obrazovanju; standard življenja sukladan tjelesnom, mentalnom i duševnom razvoju; pristup zdravstvenoj skrbi; sprječavanje trgovine i svih drugih oblika iskorištavanja, zlostavljanja i nasilja; sprječavanje novačenja djeteta; prevencija lišavanja slobode), pristup traženju azila, zatim slijedi dio o sjedinjenju obitelji, povratku te drugim oblicima trajnih rješenja, te na kraju upute o obuci osoba koje rade s djecom bez pratnje, kao i o prikupljanju podataka te vođenju statistike o djeci bez pratnje.

⁴¹ Radina, A., *op. cit.* u bilj. 34, str. 235.

⁴² *General Comment no. 6 (2005) Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, donesen na 39. zasjedanju od 17. svibnja do 3. lipnja 2005., u nastavku: Opći komentar br. 6. Tekst dostupan na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2F6%2F2005%2F6&Lang=en (20. 5. 2024.). Detaljno o Općem komentaru br. 6 v. Hrabar, D., *Opći komentar br. 6 o djeci bez pratnje i razdvojenoj djeci*, u: Korać Graovac, A. (ur.), *Pravna zaštita djece bez pratnje*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014, str. 9–26.

⁴³ T. 7. i 8. Općeg komentara br. 6.

⁴⁴ T. 1. Općeg komentara br. 6.

⁴⁵ Hrabar, D., *op. cit.* u bilj. 43, str. 13.

Nadalje, 2017. godine usvojen je i zajednički Opći komentar br. 3 Odbora za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji te br. 22 Odbora za prava djeteta o općim načelima koja se odnose na ljudska prava djece u kontekstu međunarodnih migracija,⁴⁶ kao i Zajednički Opći komentar br. 4 Odbora za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji te br. 23 Odbora za prava djeteta o obvezama država u vezi s ljudskim pravima djece u kontekstu međunarodne migracije u zemljama podrijetla, tranzita, odredišta i povratka,⁴⁷ koji se međusobno nadopunjuju i daju smjernice državama u pogledu zaštite prava djece u okolnostima međunarodnih migracija.

U Općem komentaru br. 22 navodi se tako stav Odbora za prava djeteta kako bi u cilju ostvarivanja prava sve djece u kontekstu međunarodnih migracija sljedeći elementi trebali biti dio politika i prakse koje treba razviti i implementirati. Prvo, sveobuhvatne, međuinstitucijske politike tijela nadležnih za zaštitu i skrb o djeci i drugih ključnih tijela koja se bave socijalnom zaštitom, zdravljem, obrazovanjem, pravosudnih tijela, tijela koja se bave migracijama, kao i između područne, državne te lokalne uprave; zatim prikladna sredstva, uključujući ona financijska namijenjena osiguranju učinkovite implementacije politika i programa; te kontinuirana edukacija, odnosno usavršavanje službenika koji se bave zaštitom djece, migracijama i drugim srodnim područjima o pravima djece, migranata, izbjeglica, apatrida, uključujući i edukacije o višestrukoj diskriminaciji (t. 18.).

Nadalje, ističe se da su države stranke dužne osigurati da se konvencijska načela i odredbe u potpunosti implementiraju i imaju pravni učinak u relevantnom domaćem zakonodavstvu, politikama i praksi. U svim djelovanjima koja se odnose na djecu, dakle i na djecu u okolnostima migracija, države se trebaju voditi temeljnim načelima KPD-a – nediskriminacije, najboljeg interesa djeteta, prava na razvoj (koji uključuje tjelesni, mentalni, moralni, duhovni i socijalni aspekt), prava na izražavanje mišljenja djeteta o svim stvarima koje se na njega odnose te uvažavanja mišljenja djeteta u skladu s njegovom dobi i zrelošću. U tom pogledu navodi se da države trebaju poduzeti mjere, uključujući i one zakonodavne, s ciljem osiguranja pridržavanja navedenih načela u praksi, kao i da navedena načela budu u fokusu svih politika koje utječu na djecu u kontekstu međunarodnih migracija te da se primijene u tumačenju i analizi posebnih obveza države koje su pojašnjene u Općem komentaru br. 23 (t. 19.). Štoviše, Odbor se poziva na nužnost dinamičnog tumačenja obiju konvencija, koje će se temeljiti na pristupu u kojem je dijete u središtu (*childcentred approach*) kako bi se osigurala njihova učinkovita implementacija te poštovanje, zaštita i ostvarivanje prava djece u okolnostima sve većih izazova koje migracije postavljaju pred djecu (t. 20.). Također, pored važnosti primjene načela KPD-a,

⁴⁶ *Joint General Comment No. 3 of the CMW and No. 22 of the CRC in the context of International Migration: General principles*, dostupno na: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/343/59/PDF/G1734359.pdf?OpenElement> (20. 5. 2024.), u nastavku: Opći komentar br. 22.

⁴⁷ *Joint General Comment No. 4 of the CMW and No. 23 of the CRC in the context of International Migration: States parties' obligations in particular with respect to countries of transit and destination*, dostupno na: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/343/65/PDF/G1734365.pdf?OpenElement> (20. 5. 2024.), u nastavku Opći komentar br. 23.

naglašava se potreba da države stranke poštuju načelo neprotjerivanja (*non-refoulement*), koje proizlazi iz međunarodnih ugovora koji će dijelom biti analizirani *infra*. U Općem komentaru br. 23 Odbor za prava djeteta razmatra i pojašnjava pojedine obveze država stranaka u pogledu zaštite prava djece u okolnostima međunarodnih migracija.⁴⁸ Osobita zabrinutost iskazana je za starije maloljetnike u dobi od 15 do 18 godina, u odnosu na koje je uočeno da im se pruža niža razina zaštite ili se prema njima postupa kao prema odraslima, što nije u skladu s KPD-om te se države pozivaju osigurati jednake standarde zaštite za svako dijete, dakle osobu mlađu od 18 godina, bez obzira na migrantski status (t. 3. i 4.).⁴⁹

Preporuke Odbora za prava djeteta Hrvatskoj iz 2022. kada su u pitanju djeca bez pratnje jesu, među ostalim, okončati praksu prisilnog povratka obitelji i djece u migracijskim situacijama⁵⁰ i osigurati njihovu pojedinačnu identifikaciju te registraciju, kao i zaštitu od prisilnog povratka; poboljšati uvjete za prihvata: ojačati okvire skrbištva; osigurati da se mišljenja djece pravilno uzimaju u obzir pri donošenju svih odluka koje se odnose na njih; osigurati da djeca ne budu smještena u čuvane pritvorske centre, odnosno ustanove za djecu s problemima u ponašanju; ojačati podršku za oporavak i socijalnu integraciju; osigurati pristup obrazovanju i zdravstvenoj skrbi te usvojiti mjere za provedbu Zakona o udomiteljstvu,⁵¹ koji predviđa mogućnost smještaja djece bez pratnje u udomiteljske obitelji.⁵²

Pored obveza koje postoje na temelju ovog najsveobuhvatnijeg međunarodnog dokumenta o dječjim pravima, imajući u vidu dodatnu ranjivost djece bez pratnje koja su

⁴⁸ Prava djece (te obveze država u pogledu njihove zaštite i ostvarivanja) koja su predmet razmatranja jesu: pravo na slobodu, pravo na pristup pravosuđu, pravo na osobno ime i stjecanje državljanstva, pravo na zaštitu obiteljskog života, pravo na zaštitu od svih oblika nasilja i zlostavljanja, uključujući i iskorištavanje, dječji rad, odvođenje, prodaju i trgovinu djecom, pravo na zaštitu od ekonomskog izrabljivanja, pravo na primjeren životni standard, pravo na zdravlje, pravo na obrazovanje.

⁴⁹ Fragnito, F., *Respecting the rights of unaccompanied migrant children in Europe*, *Drepturile Omului Human Rights*, 2019 (2), str. 76; Lelliot, J., *Unaccompanied Children in Limbo: The Causes and Consequences of Uncertain Legal Status*, *International Journal of Refugee Law*, vol 34, 2022, 1, str. 3 i 24.

⁵⁰ Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu M. H. i drugi protiv Hrvatske od 18. 11. 2021. prva je presuda u odnosu na Republiku Hrvatsku koja se odnosi na postupanje nadležnih tijela prema ilegalnim migrantima. Podnositelji zahtjeva, afganistanska obitelj s trinaestero djece, naveli su da je nekoliko njih pokušalo u studenome 2017. ilegalno ući u Republiku Hrvatsku, pri čemu ih je zaustavila hrvatska policija, vratila ih na granicu i rekla im da nastave put prema Srbiji. Nekoliko minuta nakon toga, u naletu vlaka, poginula je šestogodišnja djevojčica, kći podnositelja zahtjeva. Djevojčici je ukazana liječnička pomoć na teritoriju Republike Hrvatske, no djevojčica je preminula, a podnositelji su se vratili u Republiku Srbiju. Naknadno, u ožujku 2018. godine, uspjeli su ilegalno ući na teritorij Republike Hrvatske te su bili smješteni u Centar za prihvata stranaca u Tovarniku radi provjere identiteta i provedbe postupka međunarodne zaštite, koji su u međuvremenu pokrenuli. Europski je sud utvrdio da je Republika Hrvatska povrijedila nekoliko temeljnih prava podnositelja zahtjeva, od kojih bismo istaknuli povredu pozitivne obveze temeljem čl. 2. Konvencije neprovođenjem učinkovite istragu vezano uz smrt njihove šestogodišnje djevojčice; povredu čl. 3. Konvencije postupajući protivno zabrani mučenja i ponižavajućeg postupanja u odnosu na maloljetne podnositelje, koji su zajedno s odraslim članovima obitelji gotovo tri mjeseca bili u smještaju zatvorenog tipa, koji se može izjednačiti s detencijom, te povredu čl. 4. Protokola br. 4, koji zabranjuje kolektivno protjerivanje. <https://uredzastupnika.gov.hr/vijesti/nova-presuda-m-h-i-drugi-protiv-hrvatske/753> (20. 5. 2024.).

⁵¹ Zakon o udomiteljstvu, Narodne novine, br. NN 115/18, 18/22.

⁵² V. <https://dijete.hr/hr/izvjesca/odbor-za-prava-djeteta-un-a/> (20. 5. 2024.).

suočena i s nekim oblikom invaliditeta, u nastavku ćemo se osvrnuti na sljedeći dokument Ujedinjenih naroda, koji je imao cilj osnažiti zaštitu i promicanje prava upravo osoba s invaliditetom, uključujući, dakako, i djecu.

2.4. Konvencija o pravima osoba s invaliditetom

Republika Hrvatska bila je među prvim zemljama koje su ratificirale ovaj međunarodni ugovor, koji je, inače, bio najbrže ispregovarani globalni međunarodni dokument i prvi takav u 21. stoljeću usvojen u Općoj skupštini Ujedinjenih naroda u prosincu 2006. godine. Uz Konvenciju usvojen je i Fakultativni protokol. Konvencija ne predviđa neka nova prava osoba s invaliditetom koja već ne postoje u međunarodnim dokumentima te je ona u tome pogledu njima komplementarna, već pojašnjava obveze država stranaka glede postojećih prava, koja na jednakoj osnovi moraju biti poštovana i zaštićena i u odnosu na osobe na koje se Konvencija odnosi, a za koja je zapaženo da se često krše ili uskraćuju ovoj po mnogočemu još uvijek ranjivoj, stigmatiziranoj i marginaliziranoj društvenoj skupini.⁵³ Ona također postavlja univerzalan minimum standarda koji treba primjenjivati te pruža osnovu za koherentan okvir djelovanja.⁵⁴ Osobe s invaliditetom sukladno Konvenciji jesu “one osobe koje imaju dugotrajna tjelesna, mentalna, intelektualna ili osjetilna oštećenja, koja u međudjelovanju s različitim preprekama mogu sprečavati njihovo puno i učinkovito sudjelovanje u društvu na ravnopravnoj osnovi s drugima”.⁵⁵

Ako se radi o djeci bez pratnje koja imaju i neki oblik invaliditeta, njihova ranjivost još je intenzivnija te je potreba za zaštitom time naglašeniya. Njihova ranjivost proizlazi kako iz dobi tako i zbog okolnosti što se nalaze izložena različitim opasnostima i rizicima jer su udaljena od doma, razdvojena od roditelja na nepoznatom prostoru, te uz to suočena s izazovima koje pred njih postavlja invaliditet. Uz opća načela Konvencije, među kojima bismo izdvojili načelo poštovanja razvojnih sposobnosti djece s teškoćama u razvoju i poštovanja prava djece s teškoćama u razvoju na očuvanje vlastitog identiteta iz čl. 3., zbog njihove važnosti za djecu bez pratnje s invaliditetom izdvojili bismo konvencijske odredbe koje se odnose na jednakost svih pred zakonom i zabranu diskriminacije (čl. 5.). Radi se o općeprihvaćenim načelima, koja se naglašavaju i u drugim dokumentima o ljudskim pravima, no s obzirom na nužnost njihova dodatnog osnaživanja i primjene glede osoba s invaliditetom posebno su istaknuta u uvodnim odredbama Konvencije. Naime, i u Preambuli Konvencije izražava se zabrinutost time što se osobe s invaliditetom i dalje

⁵³ *United Nations (2007). From Exclusion to equality: Realizing the rights of persons with disabilities, Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol. Geneva: United Nations, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, Inter-Parliamentary Union.* Dostupno na: <http://archive.ipu.org/PDF/publications/disabilities-e.pdf> (22. 9. 2023.), str. 5. V. Korać Graovac, A.; Čulo, A., *Konvencija o pravima osoba s invaliditetom – novi pristup shvaćanju prava osoba s duševnim smetnjama*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 61, 2011, br. 1, str. 66.

⁵⁴ *Ibid.* Smisao Konvencije pobliže određuje čl. 1., sukladno kojemu je to “promicanje, zaštita i osiguravanje punog i ravnopravnog uživanja svih ljudskih prava i temeljnih sloboda svih osoba s invaliditetom i promicanje poštivanja njihova urođenog dostojanstva”.

⁵⁵ Više o Konvenciji v. Korać Graovac, A.; Čulo, A., *op. cit.* u bilj. 54, str. 65–109.

suočavaju s višestrukom diskriminacijom, odnosno s teškim oblicima diskriminacije, te se zagovara puno uživanje ljudskih prava i temeljnih sloboda djece s teškoćama u razvoju ravnopravno s drugom djecom, uz prvenstveni značaj najboljeg interesa djeteta u svim aktivnostima koje se odnose na djecu s teškoćama u razvoju te njihovo pravo na slobodno izražavanje vlastitog mišljenja o svim pitanjima koja ih se tiču, uz uvažavanje njihovih stavova u skladu s dobi i zrelosti na ravnopravnoj osnovi s drugom djecom te uz obvezu da im u ostvarenju tog prava bude pružena pomoć u skladu s razinom teškoća u razvoju i uzrastom (čl. 7.). Ta se odredba posebno odnosi na djecu te se oslanja na temeljna načela KPD-a, kojom je potvrđen pravni subjektivitet djeteta, kojemu pripadaju ne samo ljudska prava zajamčena svakom pojedincu već i posebna prava namijenjena upravo njima, dakle djeci kao isključivim adresatima. Dodatna vrijednost odredbe jest i propisivanje obveze države na pružanje dodatne pomoći djeci u ostvarivanju njihovih prava sukladno stupnju teškoća u njihovu razvoju te dobi. Pomoć koja se pruža toj djeci jest specifična ovisno o obliku invaliditeta te svakako zahtijeva individualizirani pristup; osobnu slobodu i sigurnost (čl. 14.); slobodu od mučenja ili okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (čl. 15.); slobodu od izrabljivanja, nasilja i zlostavljanja (čl. 16.). Navedena prava iz čl. 14., 15. i 16. istaknuta su i u ranijim međunarodnim dokumentima te se imaju jednako poštovati i u odnosu na osobe s invaliditetom. Međutim, dodatno su naglašene obveze države u pogledu ostvarivanja navedenih prava, koje uključuju poduzimanje različitih (zakonodavnih, upravnih, socijalnih, obrazovnih i drugih) mjera u cilju zaštite osoba od izrabljivanja, nasilja i zlostavljanja, osiguranje pomoći i potpore obiteljima i njegovateljima osoba s invaliditetom, uključujući i edukacije o tome kako izbjeći, prepoznati i izvijestiti o kršenju ovoga prava;⁵⁶ poštovanje i zaštitu tjelesnog i mentalnog integriteta (čl. 17.); neovisno življenje i uključenost u zajednicu (čl. 19.). Obveza je države poduzimanje djelotvornih i odgovarajućih mjera u cilju olakšavanja osobama s invaliditetom punog uživanja toga prava, što obuhvaća i pristup širokom rasponu usluga koje različite službe potpore pružaju osobama s invaliditetom, kao i osobnu asistenciju; slobodu izražavanja i mišljenja te pristup informacijama (čl. 21.); poštovanje privatnosti (čl. 22.). To uključuje i posebno osjetljivo područje zaštite privatnosti osobnih i zdravstvenih podataka te podataka o rehabilitaciji osoba s invaliditetom; jednaka prava djece s teškoćama u razvoju u pogledu obiteljskog života, uz obvezu države osigurati rane i sveobuhvatne informacije, usluge i potporu djeci s teškoćama u razvoju (čl. 23.); obrazovanje, osobito uključivost obrazovnog sustava, kao i cjeloživotno obrazovanje, uz osiguranje razumne prilagodbe individualnim potrebama i pružanje potrebne pomoći osobi, odnosno djetetu s invaliditetom (čl. 24.). Omogućavanjem inkluzije i pružanjem odgovarajuće potpore njezinu ostvarenju, zajedničkim odrastanjem, pohađanjem iste škola od strane djece s teškoćama i bez teškoća u razvoju pridonosi se razvijanju višeg stupnja razumijevanja i poštovanja jednih prema drugima te se na taj način stvaraju preduvjeti za rušenje različitih predrasuda.⁵⁷

⁵⁶ Dodatno, obveza je i osigurati senzibiliziranost službi zaštite s obzirom na spol, dob i invaliditet te djelotvoran i neovisan nadzor svih objekata i programa za osobe s invaliditetom (usp. čl. 16. st. 2. i 3. Konvencije).

⁵⁷ Korać Graovac, A.; Čulo, A., *op. cit.* u bilj. 54, str. 81.

Odbor za prava djeteta također naglašava dužnost države osigurati pristup obrazovanju djeci s invaliditetom koja su bez pratnje bez diskriminacije,⁵⁸ uživanje najviših ostvarivih zdravstvenih standarda bez diskriminacije na osnovi invaliditeta (čl. 25.). To uključuje osiguranje istog opsega i kvalitete zdravstvenih usluga i programa, dodatnih koje su potrebne s obzirom na invaliditet, što uključuje i što raniju identifikaciju i intervenciju, kao i usluge namijenjene smanjenju i prevenciji daljnjeg invaliditeta, zatim pružanje zdravstvenih usluga što je moguće bliže zajednicama u kojima osobe s invaliditetom žive; odgovarajući životni standard osoba, odnosno djece s invaliditetom, što osobito uključuje odgovarajuću prehranu, odijevanje, stanovanje, kao i stalno unaprjeđenje životnih uvjeta te socijalnu zaštitu (čl. 28.).

Pored invaliditeta, i neke druge okolnosti, odnosno obilježja djece bez pratnje mogu biti razlogom njihove osobite ranjivosti te izloženosti dodatnim rizicima kršenja prava, kao što su spol, rasa, bezdržavljanstvo i drugo. Stoga ćemo u nastavku razmotriti globalne dokumente usmjerene na uklanjanje diskriminacije žena te rasne diskriminacije, a potom globalne instrumente o statusu izbjeglica te osoba bez državljanstva.

2.5. Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena

Kada su u pitanju djevojčice bez pratnje, one su osobito izložene rizicima ugrožavanja i kršenja prava, što ih čini dodatno ranjivima te je nužno aktivno djelovati u smjeru njihove posebne zaštite. U tom smislu u ovome pregledu važno je spomenuti sljedeći dokument, koji je doduše namijenjen ponajprije odraslim ženama, ali zbog cjelovitosti prikaza važan je i za temu ovoga rada – Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena. Sukladno Konvenciji izraz “diskriminacija žena” označava svaku razliku, isključenje ili ograničenje učinjeno na osnovi spola kojemu je posljedica ili svrha da ženama ugrozi ili onemogući priznanje, uživanje ili korištenje ljudskih prava i osnovnih sloboda na političkom, gospodarskom, društvenom, kulturnom, građanskom ili drugom području, bez obzira na njihovo bračno stanje, na osnovi jednakosti muškaraca i žena” (čl. 1.). Od osobitog značaja za zaštitu djevojčica bez pratnje istaknuli bismo odredbu čl. 6., kojom se države obvezuju poduzimati odgovarajuće mjere radi suzbijanja svih oblika trgovanja te iskorištavanja prostitucije žena.⁵⁹

2.6. Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije

U kontekstu migracija i zaštite djece migranata bez pratnje koja su druge rase, nacionalnog ili etničkog podrijetla vrijedi istaknuti i sljedeći međunarodni dokument usvojen s ciljem uklanjanja svih oblika rasne diskriminacije. Riječ je o dokumentu Ujedinjenih naroda iz davne 1965. godine – Konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Rasna diskriminacija definirana je u čl. 1. st. 1. Konvencije kao “svako

⁵⁸ T. 41. Općeg komentara br. 6.

⁵⁹ Više v. Freeman, M. A.; Chinkin, C.; Rudolf, B. (ur.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: a Commentary*, New York: Oxford University Press, 2012.

razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koji se zasnivaju na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom porijeklu i koji imaju za svrhu ili za rezultat da unište ili da ugroze priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uvjetima, prava čovjeka i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju ili na svakom drugom polju javnog života". Iako je naziv Konvencije ograničen na rasnu diskriminaciju, navedena definicija toga izraza postavljena je vrlo široko s obzirom na to da kao temelj diskriminacije prepoznaje, odnosno navodi, ne samo rasu već i boju, pretke, nacionalno ili etničko podrijetlo.

Rasna diskriminacija predstavlja povredu općeprihvaćenog načela međunarodnog prava o jednakosti u dostojanstvu i pravima svih ljudi i nacija, koje je postavila još Opća deklaracija kao temelj suvremenog pogleda na ljudska prava. Od odredbi Konvencije kao osobito važne za pravni položaj djece bez pratnje istaknuli bismo odredbu kojom se države stranke obvezuju zabraniti i ukinuti rasnu diskriminaciju u svim njezinim oblicima te jamčiti svakome pravo na jednakost pred zakonom bez razlike na rasu, boju ili nacionalno ili etničko porijeklo, naročito u pogledu uživanja prava na jednak postupak pred sudovima i drugim nadležnim tijelima, prava na osobnu sigurnost i na zaštitu države od nasilja i tjelesne povrede, političkih prava te ostalih građanskih prava koja su posebno navedena, kao i ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (čl. 5.). Pored navedenog države stranke osigurat će svakom tko je podvrgnut njihovoj sudbenosti stvarnu zaštitu i pravo na žalbu pred nadležnim domaćim sudovima i ostalim državnim tijelima protiv djela rasne diskriminacije koja bi, suprotno ovoj Konvenciji, povrijedila individualna prava i temeljne slobode osobe, kao i pravo da od tih sudova traži zadovoljenje ili pravičnu i odgovarajuću naknadu za svaku štetu koju bi osoba pretrpjela kao posljedicu takve diskriminacije (čl. 6.).

Kada govorimo o zaštiti djece izbjeglica bez pratnje, osim ranije navedenih dokumenata, a osobito Konvencije o pravima djeteta, treba istaknuti još jedan međunarodni ugovor Ujedinjenih naroda, a to je Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine s pratećim Protokolom iz 1967. godine.

2.7. Konvencija o statusu izbjeglica

Važnost je ove Konvencije u tome što predstavlja temelj suvremenog međunarodnog izbjegličkog prava jer kao međunarodni ugovor sveobuhvatno uređuje prava i dužnosti izbjeglica⁶⁰ te predstavlja svojevrsnu kodifikaciju prava izbjeglica na međunarodnoj razini.⁶¹ Konvencija pruža "jedinствену definiciju pojma izbjeglice"⁶² te se tako izbjeglicom smatra "svaka osoba koja se nalazi izvan zemlje koje je državljanin, zbog

⁶⁰ O statusu izbjeglica i njihovoj pravnoj zaštiti u međunarodnom pravu v. Lapaš, D., *Međunarodnopravna zaštita izbjeglica*, Hrvatski pravni centar, Zagreb, 2008.

⁶¹ Blagojević, A., *Pravni i institucionalni okvir integracije migranata u hrvatsko društvo*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 57, 2020, br. 3, str. 714.

⁶² *Ibid.* Ipak, u Konvenciji se izrijekom navode okolnosti kada se ona neće primjenjivati na osobe koje bi inače mogle ispuniti uvjete iz navedene definicije (čl. 1., odjeljak C Konvencije).

opravdanog straha od progona zbog rase, vjeroispovijesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili zbog političkog uvjerenja i nemoguće joj je da se koristi, ili se zbog straha ne želi koristiti zaštitom te zemlje”.⁶³ Pored toga, pod istim uvjetima „izbjeglica može biti i osoba bez državljanstva koja se nalazi izvan zemlje svoga ranijeg uobičajenog boravišta, a ne može se ili se zbog straha ne želi vratiti u tu zemlju”.⁶⁴ Ono što vrijedi primijetiti jest da Konvencija ne upućuje na osobitu ranjivost djece.⁶⁵

Konvenciju je potrebno promatrati kao “živi instrument” tumačeći njezine norme “u skladu s duhom vremena i prilagođavati različitim sociološko-političkim zbivanjima u svijetu”.⁶⁶

Kao temeljna načela Konvencije mogu se izdvojiti sljedeća: zabrana diskriminacije, *non-refoulement* (neprotjerivanje) te nekažnjavanje zbog nezakonitog ulaska u državu i obveza država da osiguraju izbjeglicama ostvarivanje prava zajamčenih u Konvenciji.⁶⁷ Konvencijom je utvrđen minimum standarda koji je potrebno ispuniti u postupanju s izbjeglicama.⁶⁸ Glede prava i dužnosti izbjeglica, a imajući u vidu temu rada, istaknuli bismo odredbe Konvencije koje se odnose na: slobodan pristup sudovima (čl. 16.); obvezu države da glede osnovnog obrazovanja djece postupaju na jednak način kao i sa svojim državljanima, a u pogledu daljnjeg obrazovanja primijene što je moguće povoljniji postupak, ne manje povoljan od onoga koji se u istim okolnostima primjenjuje prema strancima (čl. 22.);⁶⁹ izdavanje isprava o identitetu izbjeglicama koje nemaju valjanu putnu ispravu (čl. 27.); izdavanje putnih isprava izbjeglicama koje zakonito borave na teritoriju države stranke za putovanja izvan njezina područja, osim ako važni razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog reda ne zahtijevaju drugačije (čl. 28.); neizricanje kazni zbog nezakonitog ulaska ili boravka na području države stranke izbjeglicama koje se nezakonito nalaze u zemlji izbjeglištva, a koje su došle izravno s područja gdje je ugrožen njihov život ili sloboda, a ušle su ili se nalaze na njezinu području bez dozvole i pritom su se bez odgode javile vlastima te predočile valjane razloge svojeg nezakonitog ulaska ili boravka (čl. 31.); zabranu prisilnog udaljenja izbjeglice koja zakonito boravi na teritoriju države stranke, osim ako je ugrožena nacionalna sigurnost ili javni red (čl. 32.); zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non-refoulement*) izbjeglice na područje gdje bi njezin život ili sloboda bili ugroženi zbog njezine rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, ili pak zbog pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja uz predviđenu

⁶³ Lapaš, D., *op. cit.* u bilj. 61, str. 3; usp. čl. 1. Konvencije.

⁶⁴ *Ibid.*, str. 4.

⁶⁵ Fragnito, F., *op. cit.* u bilj. 50, str. 76.

⁶⁶ Lalić Novak, G.; Giljević, T., *Protokol postupanja prilikom integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita i pripadajući priručnik s primjerima dobre prakse*, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske, 2023, str. 13.

⁶⁷ *Ibid.*, str. 13 i 14.

⁶⁸ Blagojević, *op. cit.* u bilj. 62, str. 714.

⁶⁹ Ovu odredbu treba tumačiti s obzirom na ranije dokumente, osobito KPD, kojom se jamči pravo svakome djetetu na području države stranke na pristup obrazovanju (uključujući i srednjoškolsko).

iznimku⁷⁰ (čl. 33.). O vrijednosti ovoga načela govori činjenica da na njega nije moguće izraziti rezerve niti staviti ograničenja.⁷¹ Odbor za prava djeteta, kao što je i prije navedeno, posebno naglašava dužnost države da poštuje to načelo kada su u pitanju djeca bez pratnje te u Općem komentaru br. 6 upućuje na tu konvencijsku odredbu.⁷²

Protokol o pravnom položaju izbjeglica “proširio je njezin doseg, odnosno uklonio vremenska i zemljopisna ograničenja iz definicije pojma izbjeglice u Konvenciji”.⁷³

Sukladno preporukama Ureda Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) djeci bez pratnje potrebno je osigurati prikladnu zaštitu, koja uključuje smještaj kod udomitelja ili u posebnom prihvatilištu te što je moguće prije po dolasku u zemlju prihvata pokrenuti postupak traženja njihovih obitelji. Također, ističe se da je potrebno promptno imenovati djeci skrbnika koji će se brinuti o njihovim socijalnim i pravnim potrebama u cilju što bolje zaštite njihovih interesa.⁷⁴

Naime, brzo imenovanje skrbnika ključna je zaštitna mjera za prava djeteta i djetetovu opću dobrobit kojom se štite djeca bez pratnje, ali i prevenira trgovanje ljudima, kao i drugi oblici zlostavljanja i iskorištavanja djece.⁷⁵ Skrbnik, naime, “promiče dobrobit djeteta tako da osigurava ispunjenje djetetovih pravnih, društvenih, zdravstvenih, psiholoških, materijalnih i obrazovnih potreba”.⁷⁶

2.8. Konvencija o pravnom položaju osoba bez državljanstva i Konvencija o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva

Ako se radi o djeci bez pratnje, koja su uz to i bez državljanstva, dakle apatridi, od značaja za njihov status i pravnu zaštitu jesu i odredbe Konvencije o pravnom položaju osoba bez državljanstva. Osoba bez državljanstva Konvencijom je definirana kao “osoba koju nijedna država, na osnovi svojeg zakonodavstva ne smatra svojom državljanicom ili državljaninom” (čl. 1. st. 1.). Taj međunarodni dokument Ujedinjenih naroda usvojen je 1954. godine s ciljem pravne regulacije i unaprjeđenja statusa osoba bez državljanstva, kao i pružanja jamstva njihova uživanja temeljnih ljudskih prava i sloboda bez diskriminacije. Njome je stvoren okvir međunarodnopravne zaštite osoba bez

⁷⁰ “Olakšicu koju pruža ova odredba, međutim, ne može koristiti izbjeglica kojeg se opravdano smatra opasnim za sigurnost zemlje u kojoj se nalazi ili koji, nakon što je pravomoćno osuđen za posebno težak zločin, predstavlja opasnost za društvo te zemlje.” Čl. 33. st. 2. Konvencije.

⁷¹ Uvodne napomene Ureda Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) uz Konvenciju o pravnom položaju izbjeglica i pripadajući Protokol, dostupno na: https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/konvencija_1951.pdf (20. 5. 2024.).

⁷² T. 26. Općeg komentara br. 6.

⁷³ Drventić, M., *Pravni okvir zaštite maloljetnika bez pratnje*, u: Župan, M. (ur.), *Prekogranično kretanje djece u Europskoj uniji*, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Osijek, 2019, str. 158.

⁷⁴ Lapaš, D., *op. cit.* u bilj. 61, str. 45.

⁷⁵ *Skrbništvo nad djecom kojoj je uskraćena roditeljska skrb* – Priručnik za poboljšanje sustava skrbništva radi ispunjavanja posebnih potreba djece žrtava trgovine, Agencija Europske unije za temeljna prava, Luxembourg, 2015, str. 55. Dostupno na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-guardianship-children_hr.pdf (20. 5. 2024.).

⁷⁶ *Ibid.*, str. 70.

državljanstva te ona predstavlja najsveobuhvatniju kodifikaciju prava osoba bez državljanstva na međunarodnoj razini. Sukladno Konvenciji obveza je država stranaka olakšati njihovu asimilaciju i naturalizaciju.

Među odredbama Konvencije za djecu bez pratnje i bez državljanstva od posebnog su značaja i one o pravu na pristup sudu (čl. 16.), pravu na obrazovanje (čl. 22.), pravu na slobodu kretanja ako zakonito borave na području države stranke (čl. 26.), pravu na izdavanje osobnih isprava (čl. 27.) te putnih isprava (čl. 28.). Zbog velikih teškoća s kojima se suočavaju osobe bez državljanstva na razini Ujedinjenih naroda usvojena je i Konvencija o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva, kojom se, među ostalim, propisuju pretpostavke dodjeljivanja državljanstva osobi koja bi inače bila bez državljanstva, ograničenja u gubitku državljanstva, kao i oduzimanju državljanstva, sve s ciljem smanjenja slučajeva bezdržavljanstva. Sve te odredbe u pojedinim slučajevima mogu biti primjenjive i na djecu bez pratnje koja se zbog okolnosti da su bez državljanstva nalaze u dodatnom riziku kršenja prava te stoga ove međunarodne dokumente valja sagledati kao dopunu ostalim pravnim izvorima, koji skupa čine pravni okvir zaštite djece bez pratnje.

2.9. Protokol za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje krijumčarenja ljudi, posebno žena i djece

Jedan od najtežih oblika kršenja ljudskih prava i dostojanstva čovjeka,⁷⁷ te stoga ozbiljan globalni problem općenito, uz to i velik rizik kojem su izložena djeca bez pratnje, predstavlja trgovina, odnosno krijumčarenje i “ponovljena trgovina” djecom, čime se ugrožavaju i krše djetetova prava na život, opstanak i razvoj.⁷⁸ Čak četvrtinu registriranih žrtava trgovanja ljudima u Europskoj uniji čine djeca, a žrtve su velikom većinom djevojčice.⁷⁹ Pojmovno određenje krijumčarenja osoba na međunarodnoj razini, koje je preuzeto u brojna zakonodavstva, sadržano je u sljedećem važnom globalnom dokumentu Ujedinjenih naroda, a to je Protokol za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje krijumčarenja ljudi, posebno žena i djece, kojim se dopunjuje Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta.⁸⁰ Tako sukladno odredbi čl. 3. st. a) Protokola trgovanje ljudima, odnosno, kako se navodi u tekstu, krijumčarenje osoba, “znači vrbovanje, prijevoz, transfer, pružanje utočišta i prihvata osoba, pomoću prijetnje ili uporabe sile ili drugih oblika prinude, otmice, prijevare, zlorabe ovlasti ili položaja bespomoćnosti ili davanje ili primanje plaćanja ili sredstava da bi se postigla

⁷⁷ Krznar, A., *Zaštita maloljetnih žrtava trgovanja ljudima u sustavu socijalne skrbi*, u: Korać Graovac, A., *Pravna zaštita djece bez pratnje*, Zbornik radova znanstveno-stručnog skupa, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014, str. 49.

⁷⁸ V. Hrabar, D., *op. cit.* u bilj. 43, str. 21. O izloženosti djece bez pratnje tome riziku govori i Opći komentar br. 6 (t. 23.).

⁷⁹ *Djeca bez roditeljske skrbi pronađena u drugoj državi članici EU-a – Vodič za bolju zaštitu djece usmjeren na žrtve trgovanja ljudima*, Agencija Europske unije za temeljna prava i Europska unija, Luxembourg, 2020, str. 3. Dostupno na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-children-deprived-of-parental-care_hr.pdf (20. 5. 2024.).

⁸⁰ Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 14/02.

privola osobe koja ima kontrolu nad drugom osobom, u svrhu izrabljivanja. Izrabljivanje će minimalno uključiti iskorištavanje prostitucije drugih ili drugih oblika seksualnog iskorištavanja, prisilni rad ili usluge, ropstvo ili odnose slične ropstvu, podčinjavanje ili odstranjivanje organa”.⁸¹ Za pravnu zaštitu djece bez pratnje vrijedi istaknuti da će se, sukladno Protokolu, vrbovanje, prijevoz, transfer, pružanje utočišta ili prihvata nekog djeteta u svrhu izrabljivanja smatrati “krijumčarenjem osoba” čak i ako to ne uključuje bilo koje sredstvo navedeno u ranijoj definiciji krijumčarenja (čl. 3. st. c). Dakle, kada je u pitanju dijete, nije potrebna prijetnja, uporaba sile ili drugi oblici prinude te druga sredstva koja navodi Protokol, a kako bi se postigao pristanak, štoviše, eventualno je postojanje pristanka irelevantno.⁸²

Za postizanje učinkovitosti u borbi protiv krijumčarenja ljudi, kako se navodi u Preambuli, potreban je sveobuhvatan međunarodni pristup kako u državama podrijetla tako i u državama tranzita i odredišta. Taj je pristup trojak jer uključuje mjere prevencije, dakle mjere za sprječavanje takva krijumčarenja, zatim mjere za kažnjavanje krijumčara i, ono što je osobito važno, mjere za zaštitu žrtava takva krijumčarenja, posebno žena i djece, što uključuje i zaštitu njihovih ljudskih prava priznatih u brojnim međunarodnim dokumentima. Usvajanjem Protokola stvoren je univerzalni međunarodni instrument usmjeren na sve aspekte krijumčarenja osoba.⁸³

Za pravnu zaštitu djece bez pratnje koja su žrtve trgovanja izdvojili bismo odredbu čl. 6. o pružanju pomoći i zaštite žrtvama trgovanja, u kojoj se, među ostalim, naglašava važnost uzimanja u obzir posebnih potreba djece, “uključujući odgovarajući smještaj, obrazovanje i skrb”.

U cilju učinkovite borbe protiv globalnog problema trgovanja ljudima u Republici Hrvatskoj usvojen je niz strateških dokumenata, a u tijeku je i izrada Nacionalnoga plana za suzbijanje trgovanja ljudima za razdoblje do 2030. godine, kojemu je cilj “prevencija trgovanja ljudima, unaprjeđenje sustava identifikacije, pomoći i zaštite žrtava trgovanja ljudima i unaprjeđenje regionalne i međunarodne suradnje na području trgovanja ljudima”.⁸⁴

⁸¹ Usp. čl. 4. Konvencije o suzbijanju trgovanja ljudima Vijeća Europe, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 7/07, te čl. 2. Direktive EU-a o suzbijanju trgovanja ljudima (2011/36/EU); Direktiva 2011/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/629/PUP, Službeni list Europske unije, L 101/1. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036> (20. 5. 2024.).

⁸² Korać Graovac, A., *op. cit.* u bilj. 3, str. 84.

⁸³ Naime, svrha je Protokola, kako se navodi u čl. 2., sprječavanje i borba protiv krijumčarenja ljudi, posebice žena i djece; zaštita i pomoć žrtvama takva krijumčarenja, uz potpuno poštovanje njihovih ljudskih prava; i promicanje suradnje između država stranaka kako bi se ispunili ti ciljevi.

⁸⁴ Nacrt Nacionalnoga plana za suzbijanje trgovanja ljudima za razdoblje do 2030. godine. Dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=26672> (20. 5. 2024.).

Sustav borbe protiv trgovanja ljudima u Republici Hrvatskoj obuhvaća brojne i različite aktivnosti nadležnih tijela i organizacija “od trenutka identifikacije žrtve trgovanja ljudima sve do njezine potpune integracije u društvo”.⁸⁵

U ovome pregledu globalnih međunarodnih dokumenata istaknuli bismo još jedan iznimno važan, iako pravno neobvezujući dokument, u kojem se posebno naglašavaju određeni aspekti zaštite prava djece bez pratnje. To su Smjernice Ujedinjenih naroda za alternativnu skrb o djeci.

2.10. Smjernice Ujedinjenih naroda za alternativnu skrb o djeci

Ovaj dokument prihvaćen je Rezolucijom Opće skupštine Ujedinjenih naroda 24. ožujka 2010. godine⁸⁶ s ciljem osnaživanja primjene KPD-a, kao i drugih međunarodnih instrumenata koji se odnose na zaštitu i dobrobit djece kojoj je uskraćena roditeljska skrb ili koja su izložena takvu riziku. Kao jedno od načela Smjernica istaknuto je da države trebaju nastojati osigurati odgovarajuće i kulturno osjetljive mjere kojima će pružiti odgovarajuću skrb i zaštitu djeci iz ranjivih skupina, među kojima se posebno navode djeca koja su bez pratnje ili su odvojena od roditelja (t. 9.), kao i da posebne napore treba uložiti u suzbijanje diskriminacije na temelju bilo kakva statusnog obilježja djeteta (t. 10.).

Poseban dio Smjernica posvećen je skrbi o djeci koja se nalaze izvan države u kojoj imaju prebivalište. Tako se navodi da djeca koja su bez pratnje ili su razdvojena, a nalaze se u inozemstvu, “u načelu trebaju uživati jednaku razinu zaštite i skrbi kao i lokalna djeca u dotičnoj državi” (t. 141.). Kada se odlučuje o odgovarajućem obliku skrbi za tu djecu, “treba uzeti u obzir individualne različitosti i specifičnosti odvojene djece ili djece bez pratnje – kao što su etničko i migracijsko podrijetlo ili kulturne i vjerske specifičnosti” (t. 142.). Smjernicama se također određuje da se djecu bez pratnje, uključujući i onu koja su na nezakonit način ušla u državu, “u pravilu ne smije lišiti slobode isključivo zbog kršenja bilo kojeg zakona koji regulira ulazak i boravak u zemlji” (t. 143.).

Ako se radi o djeci bez pratnje koja su žrtve trgovanja, ne bi se smjela zadržavati u policiji niti kažnjavati zbog prisilnog sudjelovanja u radnjama koje su nezakonite (t. 144.). Važno je istaknuti da se Smjernicama potiču države da djetetu bez pratnje odmah po zatjecanju na njihovu području odrede “skrbnika ili, kada je to potrebno, organizaciju koja će tijekom postupka utvrđivanja djetetova statusa i donošenja odluka u vezi s njime zastupati dijete i biti odgovorna za njegovu/njezinu skrb i dobrobit” (t. 145.). Nakon smještaja djeteta u sustav skrbi potrebno je odmah poduzeti sve razumne mjere radi pronalaženja djetetove obitelji i uspostave obiteljskih veza ukoliko je to u najboljem interesu djeteta i ne predstavlja ugrozu za dijete odnose uključene osobe (t. 146.). Radi olakšanja planiranja budućnosti djeteta bez pratnje na način koji najbolje štiti njegova prava “mjerodavna državna tijela i službe socijalne zaštite trebaju poduzeti sve razumne mjere da pribave

⁸⁵ Krznar, A., *op. cit.* u bilj. 78, str. 53.

⁸⁶ (A/RES/64/142).

dokumentaciju i informacije potrebne za procjenu rizika djeteta te socijalnih i obiteljskih uvjeta u državi u kojoj dijete ima prebivalište” (t. 147.).⁸⁷

Ključni elementi za ocjenu opravdanosti povratka djeteta jesu sigurnost, odgovarajuća skrb za dijete i, kao primarno načelo u prosudbi i donošenju odluka u vezi s djetetom, najbolji interes djeteta. Osobe koje su odgovorne za dijete bez pratnje dužne su mu omogućiti redovitu komunikaciju s obitelji, “osim u slučajevima kada je to protivno želji djeteta ili pak očito nije u skladu s najboljim interesom djeteta” (t. 151.). Kada je u pitanju posvojenje, odnosno *kafala* prema islamskom pravu, tu mogućnost treba razmotriti “tek nakon što se iscrpe svi naponi usmjereni na pronalaženje djetetovih roditelja, proširene obitelji ili uobičajenih pružatelja skrbi” (t. 152.).

Ovaj globalni dokument, kako mu i sam naziv govori, treba usmjeriti djelovanje nadležnih tijela koja postupaju s djecom kojima je potrebna skrb izvan vlastite obitelji kako bi se na najbolji način zadovoljile individualne potrebe svakog djeteta, uključujući svakako i dijete bez pratnje.

2.11. Konvencija o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju, ovrsi i suradnji u odnosu na roditeljsku odgovornost i o mjerama za zaštitu djece

Kao što je u uvodnom dijelu rada navedeno, komplementarni naponi Haške konferencije za međunarodno privatno pravo u zaštiti prava djece rezultirali su usvajanjem više međunarodnih ugovora kolizijskopravne naravi te bismo u pogledu zaštite djece bez pratnje izdvojili Konvenciju o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju, ovrsi i suradnji u odnosu na roditeljsku odgovornost i o mjerama za zaštitu djece iz 1996. godine. Razlozi njezina usvajanja istaknuti su u Preambuli, u kojoj se navodi potreba poboljšanja zaštite djece u međunarodnim okolnostima, usmjerenost na izbjegavanje sukoba između pravnih poredaka glede nadležnosti, mjerodavnog prava, priznanja i ovrhe mjera za zaštitu djece, važnost međunarodne suradnje za zaštitu djece, te se potvrđuje da najbolji interesi djeteta moraju biti od primarne važnosti.

Konvencija iz 1996. odnosi se na vrlo širok opseg međunarodno obilježenih pitanja koja se tiču zaštite djece. Mjere usmjerene zaštiti osobe i imovine djeteta navedene su u čl. 3. Konvencije,⁸⁸ a za djecu bez pratnje istaknuli bismo osobito skrbništvo, određivanje i

⁸⁷ Sukladno Smjernicama djeca bez pratnje ne smiju se vratiti u državu prebivališta:

“a) ako, prema rezultatima procjene rizika i sigurnosti, postoji osnovana sumnja da je sigurnost djeteta ugrožena

b) ako se prije povratka ne utvrdi odgovarajući pružatelj skrbi, primjerice roditelj, drugi srodnik, druga odrasla osoba pružatelj skrbi, državna agencija ili ovlaštena agencija, ili ustanova u zemlji podrijetla koja pristane i u mogućnosti je preuzeti odgovornost za dijete i pružati mu odgovarajuću skrb i zaštitu

c) ako to prema ocjeni mjerodavnih tijela iz drugih razloga nije u najboljim interesima djeteta.”

⁸⁸ Mjere usmjerene zaštiti osobe i imovine djeteta mogu se osobito odnositi na:

“a) dodjelu, ostvarivanje, prestanak ili ograničenje roditeljske odgovornosti, kao i njezino prenošenje

b) prava skrbi, uključujući prava povezana s brigom o osobi djeteta, i, posebice, pravo odlučivanja o boravištu djeteta, kao i prava pristupa, uključujući i pravo da se dijete kroz neko ograničeno vrijeme odvede u mjesto koje nije djetetovo redovito boravište

utvrđivanje djelovanja osobe koja se brine o djetetu, odnosno zastupa dijete, smještaj djeteta te nadzor od strane javnog tijela ovlaštenog za skrb o djetetu, nad svakom osobom kojoj je dijete povjereno.

Sve navedene mjere mogu se, dakako, primijeniti i na djecu bez pratnje, stoga je učinkovita implementacija i primjena normi konvencije od osobite važnosti i za tu skupinu djece.⁸⁹ Primjerice, sukladno odredbama te Konvencije odredit će se država čija su tijela nadležna odlučiti o izboru skrbnika, njegovu imenovanju ili, primjerice, o smještaju djeteta te o tome koje će se pravo primijeniti.

Konvencija, naime, posebno određuje pitanje nadležnosti za poduzimanje mjera usmjerenih na zaštitu djetetove osobe ili imovine “za djecu izbjeglice i djecu koja su, zbog nemira do kojih je došlo u njihovoj zemlji, raseljena u inozemstvu” na način da će nadležnost imati tijela države ugovornice na čijem se državnom području nalaze ta djeca (čl. 6. u vezi sa čl. 5. st. 1.). Također su predviđene i iznimke, kada nadležno tijelo države ugovornice može zatražiti da tijelo druge državne ugovornice preuzme nadležnost za poduzimanje mjera zaštite djeteta ako bi smatralo da bi u određenom slučaju ono bilo prikladnije za procjenu najboljeg interesa djeteta. Tijelo kojem je upućen zahtjev može preuzeti nadležnost ako smatra da je to u najboljem interesu djeteta.⁹⁰ Ako se radi o žurnim slučajevima, “tijela bilo koje države ugovornice na čijem se državnom području nalazi dijete ili imovina koja pripada tom djetetu nadležna su poduzimati sve neophodne mjere zaštite” (čl. 11.).

3. KRATKI OSVRT NA NEKE OD DOKUMENATA EUROPSKE UNIJE OD POSEBNOG ZNAČAJA ZA DJECU BEZ PRATNJE

Iako je rad primarno usmjeren na globalni međunarodnopravni okvir zaštite djece bez pratnje, kratko ćemo se osvrnuti na neke od dokumenata Europske unije u kojima se izrijeком prepoznaju djeca bez pratnje kao ranjiva skupina u okolnostima migracija. Tako bismo izdvojili ponajprije Povelju o temeljnim pravima Europske unije,⁹¹ koja predstavlja najvažniji dokument Europske unije o ljudskim pravima te sadrži katalog prava, od kojih bismo s obzirom na temu rada posebno istaknuli pravo na zaštitu i poštovanje ljudskog

c) skrbništvo, tutorstvo i slične institucije

d) određivanje i utvrđivanje djelovanja svake osobe ili tijela koji se brinu o djetetovoj osobi ili imovini, koji dijete zastupaju ili mu pomažu

e) smještaj djeteta u udomiteljsku obitelj ili u ustanovu za skrb o djeci, ili pružanje skrbi putem *kafale* ili neke druge slične ustanove

f) nadzor od strane javnog tijela ovlaštenog za skrb o djetetu nad svakom osobom kojoj je dijete povjereno

g) upravljanje, zaštitu ili raspolaganje imovinom djeteta.” Čl. 3. Konvencije iz 1996.

⁸⁹ *Practical Handbook on the operation of the Hague Convention of 19 October 1996 on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Co-operation in Respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children, Hague Conference on Private International Law 2014*, str. 11. Dostupno na: <https://assets.hcch.net/docs/eca03d40-29c6-4cc4-ae52-edad337b6b86.pdf> (20. 5. 2024.).

⁹⁰ V. čl. 8. Konvencije iz 1996.

⁹¹ Povelja o temeljnim pravima Europske unije, Službeni list Europske unije 2012/C 326/02.

dostojanstva (čl. 1.), zabranu mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne (čl. 4.), pravo na slobodu i sigurnost (čl. 6.), pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života (čl. 7.), pravo na slobodu izražavanja i informiranja (čl. 11.), pravo na obrazovanje (čl. 14.), pravo na azil (čl. 18.), pravo na zaštitu u slučaju udaljavanja, protjerivanja ili izručenja (čl. 19.), jednakost pred zakonom (čl. 20.), zabranu diskriminacije (čl. 21.). Novina koju donosi ovaj opći dokument o ljudskim pravima jest to što se u njemu izrijeком navode prava pojedinih skupina, kao što su prava djece, prava starijih osoba i prava osoba s invaliditetom.⁹² Uz istaknuta prava koja pripadaju svakom pojedincu djeca „imaju pravo na zaštitu i brigu koja je potrebna za njihovu dobrobit. Ona mogu slobodno izražavati svoje mišljenje. Njihovo se mišljenje uzima u obzir u pitanjima koja se na njih odnose u skladu s njihovom dobi i zrelosti” te “u svakom djelovanju koje se odnosi na djecu, bez obzira na to provode li ga tijela javne vlasti ili privatne institucije, primarni cilj mora biti zaštita interesa djeteta” (čl. 24.). Radi se o pravima djece iz KPD-a, štoviše, pravima koja su uzdignuta u rang temeljnih konvencijskih načela, a koja su u ovoj odredbi izdvojena kao osobito važna za djecu na prostoru EU-a.⁹³

Kako je Europska unija nadležna donositi propise u području migracija i međunarodne zaštite,⁹⁴ najčešći pravni instrumenti Unije kojima se ostvaruju ciljevi zajedničke europske politike u pogledu međunarodne zaštite jesu direktive i uredbe.⁹⁵ Stoga bismo od sekundarnih propisa Europske unije izdvojili nekoliko onih koji izrijeком spominju upravo djecu bez pratnje.⁹⁶ Tako već prije spomenuta Direktiva o privremenoj zaštiti određuje da, kada su u pitanju djeca bez pratnje koja uživaju privremenu zaštitu, države članice u najkraćem mogućem roku poduzimaju mjere kojima će im osigurati potrebno i odgovarajuće zastupanje (čl. 16. st. 1.). Glede smještaja djece bez pratnje tijekom trajanja privremene zaštite države članice osiguravaju da ona budu smještena: „(a) kod odraslih rođaka; (b) kod udomiteljske obitelji; (c) u prihvatnim centrima s posebnim pogodnostima za maloljetnike ili u nekom drugom obliku smještaja pogodnom za maloljetnike; (d) kod osobe koja je brinula o djetetu tijekom bijega“ (čl. 16. st. 2.). Pri tome se, kako je navedeno u nastavku odredbe, stajališta djeteta uzimaju u obzir u skladu s dobi i zrelošću djeteta, što je pravni standard koji je postavio KPD. U preinačenoj Direktivi o uvjetima prihvata⁹⁷ utvrđuju se standardi za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji će biti dostatni za osiguranje dostojnog životnog standarda te

⁹² V. Korać Graovac, A., *Povelja o temeljnim pravima Europske unije i obiteljsko pravo*, u: Bodiřoga-Vukobrat, N., *et al.*, *Europsko obiteljsko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2013, str. 30.

⁹³ *Ibid.*, str. 45.

⁹⁴ Peers, S., *Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon*, *European Journal of Migration and Law*, 10 (2008), str. 219–224; Iusmen, I., *Whose children? protecting unaccompanied migrant children in Europe: case of diffused responsibility?*, *The International Journal of Children's Rights*, 28, 2020 (4), str. 941.

⁹⁵ Majstorović, I., *Obiteljskoppravna zaštita djece azilanata i tražitelja azila bez pratnje u pravnom okviru Europske unije*, u: Korać Graovac, A., *Pravna zaštita djece bez pratnje*, Zbornik radova znanstveno-stručnog skupa, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014, str. 66.

⁹⁶ Usp. *ibid.*, str. 66–76, Parusel, *op. cit.* bilj. 2., str. 7–9.

⁹⁷ Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka), Službeni list Europske unije, L 180/96.

usporedivi životni uvjeti u svim državama članicama. Sukladno Direktivi, ako se radi o djetetu bez pratnje, zadržavanje je moguće samo u izvanrednim okolnostima te se čini sve što je moguće da se ono oslobodi u najkraćem mogućem roku, s time da nije dopušteno zadržavanje u zatvoru. U mjeri u kojoj je to moguće maloljetnicima se smještaj osigurava u "ustanovama koje imaju osoblje i kapacitete koji uzimaju u obzir potrebe osoba njihove dobi" (čl. 11. st. 3.). U istoj je odredbi navedeno da je potrebno osigurati da su djeca smještena odvojeno od odraslih. Kao opće načelo ta Direktiva određuje da pri njezinu prenošenju u nacionalno pravo države uzimaju u obzir poseban položaj ranjivih osoba, među kojima se posebno navode djeca bez pratnje (čl. 21.). Direktivom se također uređuju određena pitanja zastupanja djeteta bez pratnje (čl. 24. st. 1.) te je tako određeno da države članice što je prije moguće donose mjere kojima osiguravaju da zastupnik zastupa dijete bez pratnje i pomaže mu tako što mu omogućuje da ostvaruje prava i ispunjava obveze iz predmetne Direktive, da se dijete bez pratnje odmah obavještava o imenovanju zastupnika, koji svoje dužnosti obavlja u skladu s načelom "najveće koristi djeteta" te ima za to potrebno stručno znanje. Također, ako postoji sukob interesa, isključeno je zastupanje djeteta od strane te osobe.

Glede smještaja djece bez pratnje koja podnose zahtjev za međunarodnu zaštitu navodi se, među ostalim, da bi on trebao biti primjeren djeci, preciznije, djecu bez pratnje podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu smješta se s odraslim rođacima, u udomiteljskoj obitelji, u centru za smještaj s posebnim mogućnostima zbrinjavanja za djecu ili u drugim smještajnim kapacitetima primjerenim za djecu, dok je djecu koja su navršila 16 godina moguće smjestiti u centar za smještaj za odrasle podnositelje zahtjeva ako je to u njihovu interesu. Promjene boravišta djeteta ograničavaju se na najmanju moguću mjeru (čl. 24. st. 2.). Države započinju traženje članova obitelji djeteta bez pratnje što je moguće prije nakon podnošenja zahtjeva štiteći pritom djetetove najbolje interese. U slučajevima kada je ugrožen život ili integritet djeteta ili njegovih bliskih srodnika, posebno ako su ostali u zemlji podrijetla, potrebno je osigurati povjerljivost pri prikupljanju, obradi i širenju informacija koje se odnose na te osobe kako se ne bi ugrozila njihova sigurnost (čl. 24. st. 3.). Direktivom se također naglašava važnost odgovarajuće osposobljenosti te kontinuiranog usavršavanja osoba koje rade s djecom bez pratnje (čl. 24. st. 4.).

U preinačenoj Direktivi o standardima za ostvarivanje međunarodne zaštite⁹⁸ kada su u pitanju djeca bez pratnje naglašeno je da je potrebno bez odgode osigurati njihovo primjereno zastupanje nakon odobravanja međunarodne zaštite te da pri provedbi Direktive države osiguravaju da zastupnik brine o potrebama djeteta u skladu s propisima, a nadležna tijela provode redovite procjene (čl. 31. st. 1. i 2.). Države članice također osiguravaju odgovarajući smještaj djeteta bez pratnje kod odraslih rođaka, kod udomitelja, u centrima specijaliziranim za smještaj djece, ili u drugim smještajnim

⁹⁸ Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (preinačena), Službeni list Europske unije, L 337/9.

objektima primjerenim djeci, a pri tome se uzimaju u obzir djetetove želje sukladno dobi i zrelosti (čl. 31. st. 3.). Glede prikupljanja, obrade i razmjene informacija o djetetu ili njegovim bliskim srodnicima mora se osigurati povjerljivost kada život ili integritet tih osoba mogu biti ugroženi (čl. 31. st. 5.). Osobe koje rade s djecom bez pratnje moraju biti za to osposobljene te se nastavljaju educirati o potrebama djece bez pratnje (čl. 31. st. 6.).

Sljedeća direktiva koju bismo naveli i u kojoj se posebno spominju djeca bez pratnje jest Direktiva o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima.⁹⁹ Sukladno čl. 23. Direktive potrebno je posebnu pozornost posvetiti “djeci bez pratnje koja su žrtve trgovanja ljudima budući da im je potrebna posebna pomoć i potpora zbog njihova stanja posebne bespomoćnosti. Od trenutka identificiranja djeteta bez pratnje koje je žrtva trgovanja ljudima pa do pronalaska trajnog rješenja države članice trebaju primjenjivati mjere za prihvata koje odgovaraju potrebama djece i trebaju osiguravati da se primjenjuju odgovarajuća postupovna jamstva.” U nastavku te odredbe navodi se potreba promptnog odlučivanja o budućnosti svakog djeteta bez pratnje koje je žrtva trgovanja s ciljem pronalaska trajnih rješenja (to može biti “povratak ili reintegracija u zemlju podrijetla ili zemlju povratka, integracija u društvo zemlje domaćina, priznavanje statusa međunarodne zaštite ili drugog statusa u skladu s nacionalnim pravom država članica”) u skladu s najboljim interesom djeteta, “što treba imati prvenstvo”.

Dublinska uredba¹⁰⁰ iz 2013. godine razrađuje posebna postupovna jamstva djeci bez pratnje, učvršćuje obvezu država članica da međusobno surađuju te utvrđuje kriterije i mehanizme za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj državi članici podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva.¹⁰¹ Vrijedi istaknuti kako Uredba naglašava da su najbolji interesi djeteta primarna briga država članica u svim postupcima koje predviđa Uredba (čl. 6. st. 1.) te se ujedno njome određuju i smjernice, odnosno čimbenici za utvrđivanje najboljeg interesa djeteta bez pratnje, a to su: mogućnosti ponovnog spajanja obitelji, dobrobit i socijalni razvoj maloljetnika, pitanja vezana uz sigurnost i zaštitu, posebno kada postoji opasnost da je dijete žrtva trgovine ljudima, mišljenje djeteta u skladu s njegovom dobi i zrelošću” (čl. 6. st. 3.). Države članice osiguravaju da zastupnik zastupa i/ili pomaže djetetu bez pratnje u svim postupcima iz te Uredbe te je osposobljen i ima stručna znanja osigurati poštovanje najboljih interesa djeteta (čl. 6. st. 2.). Država članica u kojoj je dijete bez pratnje podnijelo zahtjev za međunarodnu zaštitu “što je prije moguće poduzima odgovarajuće mjere za identifikaciju članova obitelji, braće i sestara ili rođaka” djeteta bez pratnje na teritoriju država članica štiteći pritom najbolje interese djeteta (čl. 6. st. 4.). Čl. 8. Uredbe detaljno propisuje kriterije za određivanje odgovorne države članice za djecu

⁹⁹ Direktiva 2011/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/629/PUP, Službeni list Europske unije, L 101/1.

¹⁰⁰ Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka), Službeni list Europske unije, L 180/31.

¹⁰¹ V. Majstorović, *op. cit.* u bilj. 96, str. 74; Fragnito, F., *op. cit.* u bilj. 50, str. 85.

bez pratnje, pri čemu se najbolji interes djeteta posebno naglašava kao vrhunski pravni standard kod odlučivanja u vezi s djetetom. Tako odgovorna država može biti država članica u kojoj je zakonito prisutan član obitelji ili brat ili sestra djeteta bez pratnje, podredno država u kojoj je zakonito prisutan drugi srodnik djeteta sposoban brinuti se o djetetu. U odsutnosti člana obitelji, brata ili sestre, odnosno drugih srodnika, odgovorna je ona država članica u kojoj je dijete bez pratnje podnijelo zahtjev za međunarodnu zaštitu.¹⁰²

Direktiva o vraćanju¹⁰³ sadrži posebne odredbe o vraćanju i udaljavanju djece bez pratnje te o njihovu zadržavanju. Tako se, sukladno odredbi čl. 10. st. 1., prije izdavanja odluke o vraćanju djetetu "dodjeljuje pomoć odgovarajućih tijela koja nisu tijela koja izvršavaju prisilno vraćanje, uz uzimanje u obzir najboljeg interesa djeteta". Prije udaljavanja djeteta bez pratnje "s državnog područja države članice tijela te države članice uvjeravaju se da će on ili ona biti vraćeni članu njegove ili njezine obitelji, imenovanom skrbniku ili odgovarajućoj prihvatnoj ustanovi u državi povratka" (čl. 10. st. 2.). Kada se radi o zadržavanju, dijete bez pratnje zadržava se samo kao posljednja mjera, i na najkraće moguće vrijeme, a zadržana djeca imaju "mogućnost uključivanja u slobodne aktivnosti, uključujući i igru i rekreativne aktivnosti primjerene njihovoj dobi, a ovisno o duljini boravka imaju i pristup obrazovanju" (čl. 17. st. 1. i 3.). Pored toga, djeci bez pratnje osigurava se, "u mjeri u kojoj je to moguće, smještaj u ustanovama koje imaju osoblje i mogućnosti koji uzimaju u obzir potrebe njihove dobi" te će se najviše uzimati u obzir "najbolji interesi djeteta u smislu zadržavanja maloljetnika koji čekaju udaljavanje" (čl. 17. st. 4. i 5.).

I na kraju spomenut ćemo još Direktivu o spajanju obitelji,¹⁰⁴ kojoj je cilj "utvrditi uvjete za ostvarenje prava na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji zakonito borave na teritoriju država članica" (čl. 1.). Njome se, među ostalim, određuje da, ukoliko je izbjeglica dijete bez pratnje, države članice dopuštaju ulazak i boravište u svrhu spajanja obitelji njegovih srodnika "u prvom stupnju izravne uzlazne linije" bez primjene uvjeta iz čl. 4. st. 2. Direktive¹⁰⁵ te mogu dopustiti ulazak i boravište u svrhe okupljanja obitelji djetetova

¹⁰² Točka 17. Preambule ove Uredbe sadrži tzv. humanitarnu klauzulu, prema kojoj svaka država članica može odstupiti od navedenih kriterija nadležnosti, i to osobito iz humanitarnih razloga i razloga sućuti, a s ciljem ponovnog ujedinjenja obitelji. V. Majstorović, I., *op. cit.* u bilj. 96, str. 75 i 76.

¹⁰³ Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, Službeni list Europske unije, L 348/98.

¹⁰⁴ Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji, Službeni list Europske unije, L 251/12.

¹⁰⁵ Navedena odredba glasi: "Slijedom ove Direktive i u skladu s uvjetima utvrđenim u poglavlju IV., države članice mogu zakonom ili propisom dopustiti ulazak i boravište sljedećim članovima obitelji: (a) rodbini u prvom stupnju u izravnoj uzlaznoj liniji sponzora ili njegova ili njezina supružnika kada su ovisni o njima i ne uživaju odgovarajuću obiteljsku potporu u državi podrijetla; (b) odrasloj neoženjenoj/neudanoj djeci sponzora ili njegova ili njezina supružnika kada oni nisu objektivno u mogućnosti skrbiti se za svoje vlastite potrebe zbog svoga zdravstvenog stanja."

“zakonskog skrbnika ili bilo kojeg drugog člana obitelji kada izbjeglica nema rodbine u izravnoj uzlaznoj liniji ili se takva rodbina ne može pronaći” (čl. 10. st. 3.).¹⁰⁶

Navedenim sekundarnim propisima Europske unije nastojala se osnažiti pravna zaštita te ranjive i sve brojnije skupine djece. Naime, u njima su sadržane pojedine odredbe specifično namijenjene zaštiti i ostvarivanju prava djece, kao što su odredbe o sudjelovanju djece, pravo na podršku i pomoć skrbnika, pravo na sjedinjenje obitelji te, što osobito vrijedi istaknuti, upućivanje na vrhunski pravni standard najboljeg interesa djeteta,¹⁰⁷ čime se ti propisi oslanjaju na najvažniji globalni instrument o pravima djece – KPD. Ono što se prepoznaje kao dodatni izazov jest činjenica kako je usmjerenost na prava djece (*child rights agenda*) u Europskom sustavu međunarodne zaštite nedovoljna i zapravo podređena u odnosu na sveobuhvatnu usmjerenost na kontrolu migracija (*migration control agenda*).¹⁰⁸

4. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Razmotreni međunarodni dokumenti postavljaju određena globalno prihvaćena načela, kao što su: najbolji interes djeteta, zabrana diskriminacije, pravo djeteta da bude saslušano, jednakost pred zakonom, *non-refoulement* (neprotjerivanje), kao i međunarodni globalni standardi priznanja, zaštite, uživanja i ostvarivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, i svi su oni dio nacionalnog pravnog poretka te se imaju primijeniti kada je u pitanju pravna zaštita djece bez pratnje u Republici Hrvatskoj. Naime, sukladno Ustavu, “međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske” i imaju nadzakonsku snagu (čl. 134.). Pojedini od analiziranih dokumenata jamče određena ljudska prava bez diskriminacije na bilo kojem temelju te se stoga imaju primijeniti i na djecu bez pratnje, dok neki od njih propisuju posebna prava djece kao podskupinu ljudskih prava svojstvenih isključivo djeci, kao i posebnu zaštitu djece, dok se nekima izrijeком predviđaju određene obveze država stranaka u pogledu ostvarivanja prava posebno ranjivih skupina djece – djece bez pratnje, djece (bez pratnje) s invaliditetom, djece (bez pratnje) koja su žrtve trgovine, djece (bez pratnje) bez državljanstva, djece izbjeglica. I oni od međunarodnih dokumenata koji su sadržani u ovome pregledu, a koji nemaju obvezujuću pravnu narav, itekako su važni s aspekta zaštite prava i dobrobiti djece koja su tema ovoga rada jer se u njima s jedne strane navode prava koja se moraju jamčiti, odnosno poštovati i omogućiti njihova zaštita, a s druge strane pružaju smjernice,

¹⁰⁶ Dodatno bismo spomenuli političku inicijativu Europske komisije – Europsko jamstvo za djecu, koja je sastavni dio Strategije EU-a o pravima djeteta. U njoj se određuje da bi države članice trebale zajamčiti da djeca kojoj je potrebna pomoć, među kojom posebno prepoznaje djecu migrante, imaju pristup besplatnom obrazovanju i skrbi, besplatnoj zdravstvenoj skrbi te barem jednom besplatnom zdravom obroku svakog školskog dana. Pored toga djeci bi se trebala zajamčiti i zdrava prehrana te odgovarajući smještaj. <https://www.consilium.europa.eu/hr/infographics/european-child-guarantee/#0> (20. 5. 2024.). Vlada Republike Hrvatske donijela je Odluku o donošenju Nacionalnog akcijskog plana za provedbu preporuke Vijeća Europske unije o uspostavi europskog jamstva za djecu (Narodne novine, br. 87/23).

¹⁰⁷ Iusmen, I., *op. cit.* u bilj. 95, str. 930.

¹⁰⁸ *Ibid.*

odnosno praktičan vodič za postupanje nadležnih državnih tijela kada su u pitanju djeca bez pratnje. Obveza je države s obzirom na obveze preuzete ovim međunarodnim dokumentima kontinuirano djelovati na implementaciji i oživotvorenju u praksi spomenutih načela i globalnih standarda kako bi osigurala učinkovito i uspješno ostvarivanje zajamčenih prava i sloboda te posljedično i poboljšanje pravnog položaja i zaštite djece bez pratnje i razdvojene djece na svojem teritoriju. U tom smislu vrijedi napomenuti kako u tom pogledu prostora za unaprjeđenje itekako ima, osobito kad je u pitanju sprječavanje nezakonitih protjerivanja, odgovarajuće i prikladno zbrinjavanje i smještaj djece bez pratnje, što zahtijeva jačanje ne samo smještajnih već i kadrovskih kapaciteta, razvijanje programa podrške i specijaliziranih usluga prilagođenih potrebama djece bez pratnje, te odgovarajuća kontinuirana edukacija djelatnika ustanova, kao i udomitelja, ali i posebnih skrbnika, zatim uključivanje djece bez pratnje u odgojno-obrazovni sustav, o čemu govori i pravobraniteljica za djecu u svojem posljednjem izvješću o radu.¹⁰⁹ Pored navedenog, smatramo da je potrebno dodatno osnažiti skrbništvo za djecu bez pratnje, u zakonskim normama predvidjeti imenovanje matičnih, a ne posebnih skrbnika za djecu strance koja se zateknu na području RH bez pratnje zakonskog zastupnika s obzirom na potrebu cjelovite brige o djetetu štíćeniku, koji će biti za to educirani i odgovarajuće plaćeni, odnosno valjalo bi razmotriti profesionalizaciju skrbništva. Na kraju možemo zaključiti kako predani rad na zaštiti onih najslabijih u društvu jest pravi pokazatelj stupnja razvijenosti toga društva te usmjerenosti države i njezine spremnosti, među ostalim i ulaganjem financijskih sredstava u postizanje potrebnih standarda poštovanja prava onih koji se o svojim pravima zbog dobi, ali i drugih okolnosti, nisu u stanju brinuti. Time država pokazuje i svoju odgovornost u međunarodnoj zajednici u ispunjenju preuzetih obveza i u slijeđenju ideje o zaštiti dobrobiti djece kao najvećoj vrjednoti njezina pravnog poretka.

¹⁰⁹ V. *op. cit.* u bilj. 8.

THE GLOBAL INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK FOR THE PROTECTION OF UNACCOMPANIED CHILDREN

This paper analyses the most important international documents adopted at the global level that are relevant to the legal position and primarily family law protection of unaccompanied children. These are a particularly sensitive and vulnerable group of children who find themselves in the dangerous situation of being alone, separated from their parents or family, usually in the territory of another country. Due to the special vulnerability of this group of children, increasing attention is being paid to them at the global and national level since they are exposed to various negative circumstances and consequently to violations of their rights. Ensuring adequate care and protection of unaccompanied children is a great challenge both for national legislation and for the practice of implementing already adopted legal rules both at the domestic and international level, which regulate how competent authorities act in the protection of unaccompanied children. Therefore, on the basis of an analysis of selected global international instruments, an attempt is made to single out fundamental principles and generally accepted global standards, the consistent application of which should strengthen the legal position and effective realisation of the guaranteed rights of unaccompanied children. Suggestions will also be made for improvements in the application of the existing legal framework, primarily from the family law aspect.

Keywords: unaccompanied children, children's rights, human rights

Anica Čulo Margaletić, PhD, Associate Professor at the Department of Family Law, University of Zagreb Faculty of Law