Review article / Pregledni rad
UDK 341.231.14-053.2:373.2
https://doi.org/10.32903/zs.72.1.6

CC BY NC SA

Primljeno/Received: 11. svibnja 2026. / May 11, 2026
Prihvaćeno/Accepted: 23. lipnja 2026. / June 23, 2026

PRAVA DJETETA U SUSTAVU RANOG I PREDŠKOLSKOG ODGOJA I OBRAZOVANJA: PRAVNI STANDARDI I IZAZOVI U PRAKSI

Nataša Lucić

Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku
nlucic@pravos.hr

Sažetak

Cilj je ovog rada analizirati međunarodne i nacionalne standarde zaštite dječjih prava u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja te razmotriti ulogu prava djeteta kao temeljnog vrijednosnog i normativnog okvira u oblikovanju sustava i svakodnevne odgojno-obrazovne prakse. U tom smislu rad počinje analizom međunarodnih standarda u ovom području na temelju četiri temeljna načela Konvencije o pravima djeteta, nakon čega se razmatraju nacionalni ustavni i zakonski okvir, njegova usklađenost s međunarodnim standardima te izazovi koji proizlaze iz normativne složenosti, nedorečenosti i praktične primjene propisa u svakodnevnom radu sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Rad upućuje na nedostatak jasnih i operativnih mehanizama koje bi normativni okvir učinile razumljivijima i primjenjivijima svim sudionicima sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Također se ističe relativna marginaliziranost pravnih istraživanja u ovom području u odnosu na doprinos drugih disciplina te potreba za snažnijom interdisciplinarnom sinergijom u analizi i rješavanju problema u praksi. Zaključno, rad zagovara razvoj jasnijih pravnih tumačenja, praktičnih smjernica i sustavnije suradnje akademske i stručne zajednice radi učinkovitijeg i dosljednijeg ostvarivanja prava djeteta u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

Ključne riječi: *prava djeteta, odgoj i obrazovanje, pravni standardi, izazovi primjene*

UVOD

Polazeći od prije uspostavljenih međunarodnih instrumenata zaštite ljudskih prava Ujedinjenih naroda (dalje UN), koji su prepoznali pravo na obrazovanje kao temeljno ljudsko pravo [Opća deklaracija o ljudskim pravima (1948) i Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima(1966)], usvajanjem Konvencije o pravima djeteta [1989 (dalje KPD)] pravo na obrazovanje izrijekom je priznato samom djetetu kao nositelju toga prava. Premda u ovim dokumentima rani i predškolski odgoj i obrazovanje nije bio izričito normiran kao zasebna sastavnica prava na obrazovanje, suvremeni razvoj međunarodnih standarda sve jasnije potvrđuje njegovu ključnu ulogu kao početne i temeljne faze obrazovnog kontinuiteta te kao važnog instrumenta ostvarivanja dječjih prava u cjelini. Tako je u srpnju 2024. Vijeće UN-a za ljudska prava usvojilo Rezoluciju 56/5 kojom se osniva Otvorena međuvladina radna skupina s mandatom razmatranja mogućnosti donošenja Fakultativnog protokola uz KPD. Predloženi instrument usmjeren je na izričito priznavanje ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja kao dijela prava na obrazovanje, uz istodobno jačanje standarda dostupnosti obrazovanja i na srednjoškolskoj razini. Dodatnu potvrdu takvog usmjerenja predstavlja i donošenje Taškentske deklaracije (2022) kojom se naglašava ključna uloga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u ostvarivanju dječjih prava i promicanju društvene jednakosti.

Dječja prava nisu samo skup normativnih zahtjeva, već i temeljni vrijednosni okvir koji usmjerava razumijevanje djeteta i oblikuje postupanje prema njemu u svim aspektima njegova života. Ona ne određuju samo što je potrebno činiti, nego i način na koji trebamo promatrati dijete – kao nositelja prava, a ne isključivo kao objekt skrbi, odgoja ili obrazovanja. U području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja dječja prava određuju profesionalne standarde, granice postupanja te načine donošenja odluka u svakodnevnim, često kompleksnim situacijama. Svaka odluka unutar sustava, od organizacijskih pitanja do neposrednih interakcija s djecom, može i treba biti promatrana kroz prizmu dječjih prava jer se njihova stvarna snaga ne očituje isključivo u normativnoj afirmaciji, nego – prije svega – u stupnju njihove prepoznatljivosti i dosljedne primjene u praksi.

U tom se smislu u ovom radu polazi od toga da su jasan, koherentan i primjenjiv normativni okvir za zaštitu dječjih prava, kao i njegovo dubinsko poznavanje i razumijevanje, ključne pretpostavke za učinkovito unaprjeđenje sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. U središtu je analize odnos prava i odgovornosti: razgraničenje nadležnosti, razumijevanje profesionalnih prava i obveza te konkretni načini ostvarivanja prava djeteta u svakodnevnim situacijama. U nedostatku razumijevanja ovih čimbenika i najkvalitetniji normativni okvir može ostati bez stvarnog učinka, dok praksa biva neujednačena i obilježena nesigurnošću. Pravo se stoga u ovom području ne smije doživljavati isključivo kao skup apstraktnih obvezujućih normi, već kao instrument koji omogućuje prepoznavanje potreba djece i usmjerava pravodobno, primjereno i usklađeno djelovanje svih uključenih dionika.

Začuđujuće je da, unatoč složenosti normativnih okvira i izraženim izazovima u njegovoj svakodnevnoj primjeni, pravni aspekt ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja ostaje relativno marginaliziran u okviru akademskih istraživanja. Dok se dječja prava intenzivno razmatraju na općoj, deklarativnoj i normativnoj razini, te u kontekstu obiteljskih odnosa, analiza njihove konkretne primjene u području predškolskog odgoja i obrazovanja, u kojem se prava djece svakodnevno „testiraju" pitanjima dostupnosti usluga, jednakosti pristupa, kvalitete odgojno-obrazovnog rada te odgovornosti u složenim i osjetljivim situacijama, potpuno izostaje. Za razliku od pravne znanosti, druge discipline sustavno se bave ovim pitanjima. Primjerice, Višnjić Jevtić (2018) analizira važnost razvoja partnerskih odnosa između odgojitelja i roditelja u kontekstu zaštite prava djece, Visković (2024a, b) daje značajan doprinos u području kvalitete, praćenja i vrednovanja ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, a i brojni drugi autori u području pedagogije, psihologije i srodnih disciplina analiziraju ovo područje, dok pravna akademska zajednica potpuno zaostaje.

U tom je kontekstu cilj ovog rada pridonijeti razvoju pravne analize ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, s posebnim naglaskom na odnos između normativnog okvira i njegove primjene u praksi. Rad polazi od analize ustavnog okvira i njegove uloge u oblikovanju sustava i zaštiti prava djeteta, nakon čega slijede prikaz i razrada međunarodnih standarda, naslonjene na četiri temeljna načela KPD-a. U središnjem dijelu rada daje se kritička analiza nacionalnog pravnog okvira, s posebnim osvrtom na njegovu usklađenost s međunarodnim standardima te na njegovu unutarnju koherentnost i primjenjivost. Nadalje, razmatraju se ključni izazovi u praksi koji proizlaze iz normativnih nedorečenosti, ali i iz ograničenja u organizacijskim i resursnim kapacitetima sustava. Zaključno, rad nastoji ponuditi ocjenu postojećeg stanja te potaknuti razvoj jasnijih tumačenja, smjernica i praktičnih alata koji bi omogućili dosljedniju i učinkovitiju primjenu pravnih normi u svakodnevnoj praksi, s krajnjim ciljem stvarnog i punog ostvarivanja prava djeteta u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

USTAVNI OKVIR I NJEGOV UTJECAJ NA RAZVOJ SUSTAVA RANOG I PREDŠKOLSKOG ODGOJA I OBRAZOVANJA I ZAŠTITU PRAVA DJETETA

Ustavni okvir Republike Hrvatske (dalje RH) postavlja jasne temelje zaštite prava djeteta i odgovornosti različitih dionika u njihovu ostvarivanju. Ustav RH [Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014 (dalje Ustav)] propisuje da država štiti djecu i mladež te stvara uvjete za dostojan život (čl. 63.), dok se roditeljima priznaje pravo i sloboda odlučivanja o odgoju djece, uz istodobno jasno utvrđenu odgovornost za osiguravanje njihova cjelovitog i skladnog razvoja (čl. 64.). Posebna se zaštita jamči djeci u ranjivim situacijama, uključujući djecu bez odgovarajuće roditeljske skrbi ili djecu s teškoćama.

Ustav istodobno naglašava da zaštita djece nije isključiva odgovornost pojedinaca ili obitelji, već opća društvena obveza, propisujući da su svi dužni štititi djecu i ranjive skupine (čl. 65.). Pravo na obrazovanje zajamčeno je kao univerzalno i dostupno pod jednakim uvjetima, čime se postavlja temelj za razvoj inkluzivnog i dostupnog sustava odgoja i obrazovanja (čl. 66.).

Važnu dimenziju ustavnog okvira čini raspodjela odgovornosti između različitih razina vlasti. Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave povjereni su poslovi koji neposredno utječu na ostvarivanje prava djeteta, uključujući brigu o djeci, socijalnu skrb te organizaciju odgojno-obrazovnog sustava (čl. 135.). Prema tome, sam Ustav određuje da je ostvarivanje prava djeteta rezultat djelovanja višerazinskog sustava u kojem su odgovornosti raspodijeljene između države, lokalne zajednice, obitelji i drugih društvenih aktera. Međutim, problem stvara to što u nedostatku jasnije normativne standardizacije i učinkovitih mehanizama osiguranja jednakosti, autonomija jedinica lokalne samouprave u praksi generira značajne razlike u dostupnosti, kvaliteti i uvjetima ostvarivanja prava djeteta.

Jasno je da autonomija jedinica lokalne samouprave nije apsolutna, već je ograničena obvezom poštivanja ustavnih prava i načela jednakosti. Ipak, izostanak specifične i razvijene ustavnosudske prakse u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja ostavlja značajan prostor za neujednačenu primjenu prava u praksi. Posljedično, ostvarivanje prava djeteta u ovom području u velikoj mjeri ovisi o fiskalnim kapacitetima, organizacijskim mogućnostima i političkim odlukama pojedinih jedinica lokalne samouprave što dovodi do toga da djeca, ovisno o mjestu stanovanja, nemaju jednake uvjete pristupa predškolskom odgoju i obrazovanju. U tom smislu može se govoriti o svojevrsnoj „teritorijalnoj uvjetovanosti“ ostvarivanja prava djeteta koja, iako formalno nije normirana kao oblik diskriminacije, u svojim učincima dovodi do nejednakog položaja djece u pristupu jednom iznimno važnom javnom sustavu.

MEĐUNARODNI PRAVNI STANDARDI

KPD uspostavlja sveobuhvatan normativni okvir dječjih prava koji uključuje građanske, političke, ekonomske, socijalne i kulturne dimenzije prava djeteta. Iako je u literaturi izložena i određenim kritikama u smislu da je proturječna i nedosljedna te da se ne može u svemu smatrati dovoljno prilagođenim normativnim temeljem suvremenim izazovima (Quennerstedt i sur., 2018), a prema mišljenju nekih autora i da promiče „zapadnjačke ideale koji nisu prikladni (a možda čak i štetni) za djecu u drugim kontekstima“ (Faulkner i Nyamutata, 2020, str. 83-84), neosporno je kako je KPD prvi međunarodni instrument koji je pozicionirao dijete kao nositelja prava u svim područjima života, a ne samo kao objekt zaštite odraslih osoba ili nadležnih tijela. Prema tome, iako razina i učinkovitost provedbe konvencijskih standarda nisu jednako razvijene u svim državama strankama, KPD se ipak može smatrati ključnim globalnim pokretačem afirmacije i jačanja pravnog položaja djeteta u nacionalnim pravnim sustavima.

Četiri načela KPD-a osnova su za tumačenje i primjenu svih dječjih prava. U tom smislu svakako da predstavljaju temeljne vrijednosti koje usmjeravaju djelovanje, donošenje odluka i odnose i u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

Ta temeljna načela uključuju sljedeće:

- zaštitu najboljeg interesa djeteta koja zahtijeva da se u svim aktivnostima i odlukama koje se odnose na dijete primarna pozornost posveti njegovoj dobrobiti i razvojnim potrebama (čl. 3. KPD-a)
- pravo na život, opstanak i razvoj koje obuhvaća ne samo fizički opstanak nego i cjelovit razvoj djetetovih potencijala (čl. 6. KPD-a)
- pravo djeteta na izražavanje mišljenja te uvažavanje tog mišljenja u skladu s njegovom dobi i zrelošću, osobito u pitanjima koja se neposredno odnose na nj (čl. 12. KPD-a)
- zaštitu od diskriminacije koja jamči uživanje svih prava iz KPD-a svakom djetetu bez obzira na osobne ili socijalne okolnosti (čl. 2. KPD-a).

Ova načela zajedno čine interpretativni i provedbeni okvir KPD-a koji obvezuje sve dionike sustava na dosljedno i sustavno promišljanje svakog postupanja prema djetetu kroz prizmu njegovih prava i dobrobiti. U kontekstu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja ona ne bi smjela ostati na razini deklarativnih vrijednosti, nego se trebaju ostvarivati u svakodnevnim odgojno-obrazovnim praksama, interakcijama i organizaciji rada. Njihova stvarna primjena ovisi o tome koliko su ugrađena u kulturu ustanove, kompetencije odgojitelja te način planiranja i evaluacije rada. S tim u svezi, kako bi ova načela postala „živa“ u praksi ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, ona moraju biti integrirana u sve razine rada, a ne samo u dokumente i planove.

Ova četiri konvencijska načela ugrađena su i u brojne druge međunarodne, globalne i regionalne instrumente te su snažno obilježila praksu Europskog suda za ljudska prava (dalje ESLJP). U nastavku poglavlja svako od četiriju načela bit će zasebno analizirano u kontekstu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, pri čemu će se njihovo značenje i primjena razmatrati i u svjetlu drugih relevantnih međunarodnih instrumenata za zaštitu prava djece, a ne samo KPD-a.

3.1. Zaštita najboljeg interesa djeteta

Načelo zaštite najboljeg interesa djeteta KPD određuje kao primarni cilj u svim akcijama koje se odnose na djecu. Kako navodi Freeman (2007, str. 1), iako bi bilo pogrešno zaključiti da je jedno načelo važnije od preostala tri, možemo ipak reći da se na prepoznavanju najboljeg interesa djeteta temelje sve druge konvencijske odredbe. Osim što je jedno od najvažnijih, ono je ujedno i jedno od najkompleksnijih načela KPD-a upravo zbog svoje, na određeni način,

otvorene i „situacijski uvjetovane“ prirode. Komentar Odbora za prava djeteta br. 14 (2013) je jedan od ključnih interpretativnih dokumenata uz KPD u kojem se detaljno razrađuje načelo najboljeg interesa djeteta kao materijalno i proceduralno pravilo, ali i kao interpretativno načelo. Osim KPD-a prepoznaju ga i brojni drugi međunarodni globalni i regionalni instrumenti, obvezujuće i neobvezujuće naravi. Tako primjerice Europska konvencija o ostvarivanju dječjih prava[1] [Vijeće Europe, 1996 (dalje EKODP), čl. 1., 6., 10.], Povelja Europske unije o temeljnim pravima [Europska unija, 2000/2009 (dalje Povelja EU), čl. 24.] itd. Iako se Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [Vijeće Europe, 1950 (dalje EKLJP)] na njega ne referira izričito, ESLJP je u okviru svoje prakse razvio snažnu primjenu načela najboljeg interesa djeteta (Kilkelly, 2001). Nadalje, Strategija Vijeća Europe o pravima djeteta (2022. – 2027.) izričito postavlja najbolji interes djeteta kao vodeće načelo u svim prioritetnim područjima. Naglašava potrebu da se načelo dosljedno primjenjuje u praksi i integrira u sve javne politike koje se odnose na djecu. Slično određuje i Strategija Europske unije o pravima djece (2021).

Osim što je normativno prisutno u brojnim izvorima zaštite prava djeteta, predmet je i mnogih znanstvenih i stručnih rasprava od kojih je neke sistematiziralo i objavilo i samo Vijeće Europe (Sormunen, 2016). Za načelo jedne takve sveprisutnosti, izazvalo je dosta zbunjenosti, a ponekad i otpora (Eekelaar i Tobin, 2019, str. 74). U literaturi se najčešće, osim zbog kompleksnosti, kritizira zbog svoje nejasnoće i neodređenosti (Piscopo, 2017) koja ostavlja prostora za različite, moguće čak i sukobljene, konceptualizacije (Smithson i sur., 2015; Zermatten, 2010) koje nekada predstavljaju svojevrsno „oružje“ upotrijebljeno za potpuno krive svrhe (Huefner i Ainsworth, 2024). Iako se na razini općih smjernica može relativno lako postići konsenzus oko toga što je u najboljem interesu djeteta, konkretna će primjena uvijek zahtijevati individualnu interpretaciju i procjenu u specifičnim životnim i pravnim okolnostima. Drugim riječima, riječ je o pravnom standardu koji se ne može univerzalno i unaprijed definirati, već se oblikuje u odnosu na individualno dijete ili, ovisno o kontekstu, skupinu djece, odnosno odgojno-obrazovno okruženje, a upravo tu leži istovremeno i njegova najveća snaga, ali i opasnost neadekvatne primjene.

U svakom slučaju, čini se kako je pozivanje na načelo najboljeg interesa djeteta postalo gotovo neizostavan dio profesionalnog diskursa u radu s djecom. Na njega se redovito poziva u različitim situacijama, nerijetko tvrdnjama kako neko postupanje, mjera, radnja ili odluka jest ili nije u najboljem interesu djeteta. Međutim, učestalost pozivanja na načelo najboljeg interesa djeteta ne prati uvijek i jasnoća njegova razumijevanja pa se s pravom može postaviti pitanje koliko smo u praksi doista sigurni što taj pojam u pojedinim situacijama konkretno podrazumijeva.

Iako je u drugim kontekstima iscrpno raspravljeno, postoji vrlo malo istraživanja o primjeni načela najboljeg interesa djeteta u ranom odgoju i obrazovanju (Petersson i sur., 2025, str. 952). Brojna međunarodna istraživanja i politike ističu da je pristup visokokvalitetnom predškolskom

1 Primjenjuje se na obiteljskopravne postupke.

odgoju i obrazovanju s dobro obrazovanim osobljem ključan za osiguravanje najboljih interesa i razvoja djece. Međutim, što to načelo konkretno podrazumijeva u kontekstu predškolskog odgoja i obrazovanja, slabo se proučava (Petersson i sur., 2025, str. 955).

Rijetko provedena istraživanja upućuju na problem razumijevanja i primjene načela najboljeg interesa djeteta osobito u pogledu nedostatka svijesti o tome da načelo najboljeg interesa djeteta uvijek traži individualnu procjenu pa se s tim u svezi ignoriraju individualni interesi i potrebe te primjenjuju strukturirane prakse za cijelu grupu. BankoBal i GulerYildiz (2021, str. 19-20) ističu da takvi modeli često proizlaze iz autoritativnog i zaštitničkog ponašanja odgojitelja gdje se pretežito uzimaju u obzir potrebe grupe, a ne individualne potrebe, što je uobičajeno u kolektivističkim kulturama. U tom smislu treba uvijek imati na umu da ono što se na općoj razini može smatrati nesporno dobrim za dijete, u konkretnoj situaciji može zahtijevati drugačiju interpretaciju. Primjerice, igra kao temeljna dječja aktivnost i boravak na otvorenom prostoru i u prirodi u pravilu se smatraju ključnim elementima poticanja cjelovitog razvoja djeteta, stoga se načelno uklapaju u pojam najboljeg interesa. Međutim, pitanje koje se postavlja u praksi nije samo treba li dijete imati igru i boravak u prirodi, nego u kojem opsegu, kako, u kojim uvjetima i za koje dijete. Tako primjerice višesatna nestrukturirana igra može biti izrazito poticajna za djecu koja imaju potrebu za autonomijom, istraživanjem i socijalnom interakcijom, dok za drugo dijete, osobito ono koje se teže snalazi u nestrukturiranim situacijama ili treba više sigurnosnih okvira, ista situacija može izazvati nelagodu ili povlačenje. Slično tome, boravak u prirodi može imati visoku razvojnu vrijednost, ali njegova realizacija mora uzeti u obzir vremenske uvjete, zdravstveno stanje djece, njihovu iskustvenost, kao i kvalitetu pedagoške pripreme i vođenja aktivnosti.

Može se dakle zaključiti kako se „najbolji interes djeteta“ ne može svesti na univerzalne recepte ili fiksne pedagoške prakse, već zahtijeva kontinuirano profesionalno promišljanje i balansiranje između različitih potreba, prava i okolnosti. Odgojitelj u tom procesu ima ulogu interpretatora koji, oslanjajući se na stručna znanja o dječjem razvoju, ali i na poznavanje konkretne djece u skupini, donosi odluke koje su uvijek situacijski uvjetovane i podložne refleksiji.

3.2. Pravo djeteta na život, opstanak i razvoj

Kako navode Višnjić Jevtić i sur. (2026, str. 1), tijekom ranog djetinjstva djeca doživljavaju najznačajniji razvoj u tjelesnom, socijalnom, kognitivnom, jezičnom i emocionalnom području. Rast i razvoj odvijaju se na temelju urođenih potencijala, ali su istodobno oblikovani iskustvima i poticajima iz fizičkog i socijalnog okruženja unutar ustanova ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

Pravo djeteta na život, opstanak i razvoj u najužem smislu obuhvaća zaštitu njegova života, zdravlja i tjelesnog integriteta te zahtijeva od države ne samo suzdržavanje od povrede tih prava nego i aktivno poduzimanje mjera njihove zaštite. Ova pozitivna obveza osobito dola-

zi do izražaja u kontekstu zaštite djece od nasilja i drugih oblika ugrožavanja, što je u svojoj praksi više puta naglašavao i sam ESLJP u predmetima povezanim sa zaštitom djeteta unutar odgojno-obrazovnih ustanova. Tako je primjerice u presudi u predmetu *Campbell i Cosans protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1982) ESLJP raspravljao o nespojivosti prava na obrazovanje s tjelesnim kažnjavanjem, u konkretnom predmetu u obrazovnim ustanovama koje financira država u Ujedinjenom Kraljevstvu. U predmetu *O'Keeffe protiv Irske* (2014) ESLJP je naglasio da pozitivna obveza države za zaštitu djece od zlostavljanja u obrazovnim institucijama postoji i onda kada njima ne upravlja sama država, nego vjerske ili neke druge organizacije, a ista obveza postoji i kada je riječ o privatnim odgojno-obrazovnim ustanovama, što je istaknuto u predmetu *Costello-Roberts protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1993).

Pravo djeteta na život, opstanak i razvoj u kontekstu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja nadilazi svoju najužu, biološku dimenziju te se razumije kao pravo na cjelovit, kvalitetan i poticajan razvoj u svim aspektima djetetova života. Prema tome, važno je naglasiti da se u predškolskom okruženju pravo djeteta na opstanak i razvoj ne svodi samo na osiguravanje fizičke sigurnosti i zadovoljenje osnovnih potreba, već obuhvaća i stvaranje uvjeta koji omogućuju optimalan emocionalni, socijalni, kognitivni i motorički razvoj djeteta.

U praksi odgojno-obrazovnih ustanova ovo se načelo najčešće smatra „samorazumljivim", međutim, njegova stvarna realizacija uključuje niz svakodnevnih odluka koje određuju kvalitetu dječjeg iskustva. Osiguravanje sigurnog okruženja, primjerene prehrane, zdravstvene skrbi i fizičke zaštite tek je polazišna točka. Jednako važno pitanje odnosi se na kvalitetu interakcija koje dijete svakodnevno doživljava, emocionalnu dostupnost odraslih te razinu poticajnosti okruženja u kojem dijete boravi veći dio dana. U tom smislu pravo na razvoj u pedagoškom kontekstu uključuje i pitanje koliko je okruženje vrtića zaista razvojno stimulativno ili pak rutinirano i osiromašeno sadržajima koji potiču istraživanje, igru i učenje. Primjerice, isto dijete u različitim odgojnim skupinama može imati bitno različite razvojne prilike, ovisno o tome koliko su odgojitelji osjetljivi na njegove interese, koliko potiču samostalnost i koliko strukturiraju ili otvaraju prostor za slobodnu igru i istraživanje.

Posebno je važno naglasiti da se pravo na razvoj ne odnosi samo na djecu koja prate očekivane razvojne obrasce, nego i na djecu koja od njih odstupaju. To uključuje djecu s teškoćama u razvoju, ali i djecu koja su potencijalno darovita ili imaju specifične interese i potrebe. U tom kontekstu ostvarivanje ovog prava podrazumijeva individualizirani pristup, prilagodbu aktivnosti te kontinuirano promišljanje odgojitelja o tome dobiva li svako dijete stvarnu priliku za napredak u skladu sa svojim mogućnostima. Odgojno-obrazovna okruženja, kako navodi Odbor za prava djeteta, trebaju biti aktivna i participativna te nuditi, posebno u ranoj dobi, „razigrane" aktivnosti i oblike sudjelovanja (Opći komentar br. 17, 2013, para. 58(g)). Prema tome, pravo na život, opstanak i razvoj vrlo je složen pedagoški zahtjev koji povezuje sigurnost, dobrobit i razvojnu poticajnost te se ostvaruje na temelju svakodnevne kvalitete odnosa, okruženja i profesionalnih odluka odgojitelja. Međutim, kao i kod prethodnog načela, i ovdje se javlja

pitanje granice između onog što se smatra minimalnim standardom i onog što predstavlja kvalitetu. Određena ustanova može formalno ispunjavati sve uvjete sigurnosti i osnovne skrbi, a da pritom ne osigurava dovoljno bogato razvojno okruženje koje bi u potpunosti podržalo potencijale svakog djeteta.

Višnjić Jevtić i sur. (2026) proveli su istraživanje s ciljem ispitivanja kako odgojitelji u Hrvatskoj i Koreji percipiraju ulogu različitih dimenzija okruženja u kvaliteti ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Polazeći od shvaćanja kvalitete kao višedimenzionalnog konstrukta, obuhvatili su prostornu, materijalnu, socijalnu i vremensku dimenziju te analizirali njihove doprinose dobrobiti, učenju i sudjelovanju djece. Rezultati istraživanja pokazali su da odgojitelji u obje zemlje okruženje smatraju ključnim čimbenikom kvalitete, pri čemu je socijalna dimenzija – osobito odnos odgojitelja i djeteta – prepoznata kao najvažnija. Uočene su i određene kulturološke razlike: hrvatski odgojitelji naglašavaju važnost prirodnog svjetla, vanjskog prostora te raznovrsnih kreativnih i senzoričkih materijala, kao i fleksibilnosti i dječje samostalnosti u organizaciji aktivnosti, dok korejski odgojitelji veći naglasak stavljaju na kontrolirane uvjete prostora (poput ventilacije i temperature), strukturirane materijale za igru te predvidive dnevne rutine. Zaključno se ističe da kvaliteta ne proizlazi iz pojedinačnih elemenata, već iz njihove povezanosti i usklađenog djelovanja pri čemu se posebno naglašava uloga odgojitelja kao ključnog nositelja kvalitete i pedagoških promjena.

Peleg (2021) je detaljno analizirala kako se pravo djeteta na razvoj shvaća u međunarodnom sustavu zaštite prava djeteta te upućuje na ograničenja postojećih teorijskih pristupa djetinjstvu. Tvrdi da pristupi koji djetinjstvo promatraju isključivo kroz prizmu budućnosti djeteta kao odrasle osobe, ili pak samo kroz njegovu sadašnju egzistenciju, ne uspijevaju obuhvatiti složenost i višedimenzionalnost dječjeg iskustva. Polazeći od toga, Peleg razvija koncept „hibridnog djetinjstva“ kojim nastoji integrirati oba aspekta – i sadašnji položaj djeteta kao nositelja prava i njegov razvojni potencijal. Takvim se pristupom, prema njezinu shvaćanju, omogućuje istodobno uvažavanje dječje autonomije, dostojanstva i aktivne uloge u vlastitom razvoju, i u sadašnjem trenutku, kao i u procesu odrastanja i njegovim ishodima.

Važno je isto tako istaknuti da pravo djeteta na život, opstanak i razvoj i pravo na obrazovanje u kontekstu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja čine čvrsto povezanu i teško razdvojivu cjelinu. Iako se u teorijskom smislu razlikuju kao zasebna prava, u praksi ranog djetinjstva ona se ostvaruju istodobno i u okviru istih odgojno-obrazovnih procesa (Richter i sur., 2021). Kako ističe Odbor za prava djeteta, pravo na obrazovanje počinje rođenjem i čvrsto je povezano s pravom djeteta na potpuni razvoj (Opći komentar br. 7, 2005, para. 28). Svako dijete od rođenja do 8. godine života ima pravo na skrb i obrazovanje u ranom djetinjstvu u njegovim različitim oblicima koji obuhvaćaju tjelesni, socioemocionalni, kognitivni i jezični razvoj (UNESCO, Nacrt vodećih načela za pravo na predškolsku skrb i odgoj, 2024).

3.3. Pravo djeteta na izražavanje mišljenja

Kada se razmatra doprinos KPD-a pozicioniranju djeteta kao aktivnog dionika u zaštiti i promicanju vlastitih prava, osobito se ističe čl. 12. kojim se djetetu priznaje pravo na slobodno izražavanje mišljenja u svim pitanjima koja ga se izravno ili neizravno tiču (Lundy i sur., 2019). Ovo pravo u okviru KPD-a ne podrazumijeva isključivo mogućnost da dijete „iznese svoje mišljenje", već istodobno uspostavlja obvezu odraslih da tom mišljenju posvete dužnu pažnju i razmotre ga u skladu s dobi i sa stupnjem zrelosti djeteta. Jednako kao i načelo najboljeg interesa djeteta, pravo djeteta na izražavanje mišljenja našlo je svoje mjesto u brojnim međunarodnim dokumentima i praksi ESLJP-a.

Ono je jedno od temeljnih načela koje u kontekstu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja često razotkriva jaz između njegove deklarativne prihvaćenosti i stvarne implementacije u praksi. Premda suvremeni pedagoški pristupi sve snažnije afirmiraju dijete kao aktivnog sudionika vlastitog razvoja i učenja, u svakodnevnoj odgojno-obrazovnoj praksi i dalje su prisutni obrasci u kojima je dječje mišljenje formalno uključeno, ali ne nužno i suštinski uvaženo u procesima donošenja odluka. Takve prakse nerijetko proizlaze iz ukorijenjenih pretpostavki o ograničenim kompetencijama male djece, odnosno uvjerenja da ona nisu sposobna oblikovati relevantne stavove te da je u njihovu najboljem interesu da odrasli preuzmu donošenje odluka bez dubljeg razmatranja dječjih perspektiva. Nasuprot tome, Odbor za prava djeteta naglašava da sama dob ne bi smjela biti odlučujući kriterij u procjeni djetetove sposobnosti izražavanja mišljenja, već da je nužno svakom djetetu pristupati individualno, uz osiguravanje odgovarajućih uvjeta i podrške koji će mu omogućiti da izrazi svoje stavove na način primjeren njegovim razvojnim mogućnostima (Opći komentar br. 12, 2009).

U literaturi iz ovog područja često se ističe da „dječji glasovi" nisu dostupni samo s pomoću njihova govora, već i mnogo šire s pomoću „stotinu dječjih jezika" (Edwards i sur., 2012). U predškolskom razdoblju to ima specifičnu težinu jer se dječja komunikacija ne odvija primarno verbalno, nego igrom, ponašanjem, neverbalnim signalima i simboličkim oblicima izražavanja (Wall i Robinson, 2022), a upravo na važnost (pre)poznavanja neverbalnih načina komunikacije djece kojima djeca izražavaju svoje stavove upozorava i Odbor za prava djeteta (Opći komentar br. 12, para. 21). Stoga ostvarivanje ovog prava zahtijeva visoku razinu osjetljivosti odgojitelja za interpretaciju dječjih poruka, ali i spremnost da se dječji izrazi shvate kao relevantni oblik sudjelovanja (Lynn Hall i Kofkin Rudkin, 2011).

U ranoj i predškolskoj odgojno-obrazovnoj praksi zaštita djetetova prava na izražavanje mišljenja najčešće se prepoznaje u situacijama u kojima se djeci postavljaju pitanja ili se od njih traži izbor, primjerice pri odabiru aktivnosti, igračaka ili sadržaja igre. Međutim, ključno pitanje nije samo ima li dijete mogućnost izbora, nego ima li njegov izbor stvarni utjecaj na tijek odgojno-obrazovnog procesa. U tom smislu postoji razlika između simboličkog sudjelovanja, u

kojem dijete bira unutar unaprijed zadanih okvira, i stvarnog participativnog pristupa, u kojem dječje ideje mogu mijenjati planirane aktivnosti ili utjecati na organizaciju prostora i vremena u skupini.

Način na koji odgojitelj reagira na dječja pitanja, prijedloge ili neslaganja izravno oblikuje djetetovu percepciju vlastite kompetentnosti i vrijednosti njegova mišljenja. Ako se dječji iskazi rutinski ignoriraju ili zamjenjuju „ispravnim" odgovorima odraslih, dijete postupno uči da njegovo mišljenje nema stvarnu težinu, čak i kada mu se formalno omogućuje izražavanje. S druge strane, stvarno uvažavanje dječjeg mišljenja ne znači i automatsko prihvaćanje svega što dijete predloži, nego proces dijaloga u kojem se dječje perspektive uzimaju kao legitimna polazišta za zajedničko promišljanje. To podrazumijeva ravnotežu između pedagoške odgovornosti odraslih i poštivanja dječje autonomije, pri čemu odgojitelj ima ključnu ulogu u vođenju procesa koji djeci omogućuje razumijevanje posljedica vlastitih izbora i postupno razvijanje sposobnosti sudjelovanja u zajedničkom odlučivanju.

Učinkovita zaštita prava na izražavanje mišljenja podrazumijeva izlazak izvan granica formalnog „davanja glasa" djetetu i postaje pitanje kulture odnosa, komunikacije i participacije. Njegova stvarna realizacija očituje se u tome koliko je dječji glas zaista prisutan u oblikovanju svakodnevnog života skupine, a ne samo u unaprijed strukturiranim situacijama u kojima se djeci postavljaju samo ona pitanja na koja će djeca dati očekivane odgovore.

Treba ipak imati na umu i ono na što razložno upozoravaju Lundy i sur. (2024, str. 11) – da je izražen pretjeran entuzijazam u literaturi i praksi oko prava male djece na sudjelovanje u donošenju odluka u području ranog odgoja i obrazovanja. Taj se entuzijazam, pojašnjavaju, očituje u nastojanjima da se naglasi sposobnost djece da izraze vlastita mišljenja i aktivno sudjeluju kao kompetentni sudionici u oblikovanju vlastitih života, čime se ujedno propituju tradicionalni paternalistički pristupi. Međutim, autori ističu da upravo takav zamah može dovesti do pretjeranog širenja interpretacija ovog prava, upozoravajući na opasnost tzv. „inflacije prava" na način da se tumači šire nego što to omogućuje normativni okvir samog KPD-a. U tom kontekstu autori problematiziraju niz uvriježenih pretpostavki koje proizlaze iz takvog entuzijastičnog pristupa, poput ideje da sva djeca žele, mogu i trebaju sudjelovati u donošenju odluka o svim pitanjima koja se na njih odnose, da im uvijek treba omogućiti potpuno slobodno učenje i igru ili da su djeca inherentno stručnjaci za vlastite svjetove. Ne dovodeći u pitanje važnost participacije, autori pozivaju na kritičko preispitivanje tih pretpostavki te na uvođenje nijansiranijeg razumijevanja granica dječjeg sudjelovanja. Nadalje, naglašavaju da pristup utemeljen na pravima zahtijeva uravnoteženo sagledavanje prava djeteta da bude saslušano u odnosu na druga prava, uključujući pravo na kvalitetno obrazovanje, zaštitu od štete te pravo na usmjeravanje i podršku odraslih. U tom smislu posebno ističu odgovornost roditelja, skrbnika i stručnjaka, kao i obvezu donošenja odluka u najboljem interesu djeteta, uz uvažavanje dječjih mišljenja onda kada ih djeca mogu i žele izraziti.

ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE

Jednakost i nediskriminacija temeljna su moralna načela (Besson i Kleber, 2019, str. 43). Obveza države na zaštitu od diskriminacije utkana je u svaki međunarodni globalni i regionalni dokument za zaštitu ljudskih prava (Besson i Kleber, 2019, str. 42). Djeca, kao i odrasli, uživaju zaštitu od diskriminacije sukladno istim izvorima zaštite ljudskih prava. Povijesno gledano, borba protiv diskriminacije djece doista je bila središnja pokretačka snaga u razvoju prava djeteta, a ta se prava mogu bolje razumjeti kroz prizmu triju vrsta diskriminacije djece: između djece i odraslih, između djece i mladih te između djece međusobno (Besson i Kleber, 2019, str. 42).

Praksa ESLJP-a potvrđuje da zabrana diskriminacije u području obrazovanja obuhvaća i djecu najranije dobi, pri čemu ESLJP razvija standarde koji su primjenjivi i na rani i predškolski odgoj i obrazovanje. U predmetima poput *D. H. i drugi protiv Češke Republike* (2007) te *Oršuš i drugi protiv Hrvatske* (2008) utvrdio je tako postojanje neizravne diskriminacije i naglasio obvezu država da aktivno sprječavaju segregaciju i osiguraju jednak pristup obrazovanju za svu djecu. Standardi zabrane diskriminacije razvijeni u praksi ESLJP-a postupno su integrirani i u politike i istraživanja u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja (UNESCO, 2019; Agencija EU za temeljna prava, 2017).

Zaštita od diskriminacije u kontekstu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja predstavlja načelo koje je u teorijskom smislu široko prihvaćeno, ali u praksi često zahtijeva kontinuirano preispitivanje i osvještavanje jer se diskriminatorni obrasci najčešće ne pojavljuju u izravnom i lako prepoznatljivom obliku. Upravo se zbog toga ovo načelo ne odnosi samo na zabranu otvorenog isključivanja djece, nego i na suptilne, svakodnevne oblike nejednakog tretmana koji mogu biti ugrađeni u organizaciju odgojno-obrazovnog procesa, komunikaciju i očekivanja od djece. Diskriminacija se može pojaviti i u obliku nižih očekivanja prema određenoj djeci, nejednake količine pažnje koju odgojitelji posvećuju pojedinoj djeci ili u nevidljivosti određenih iskustava i identiteta u odgojno-obrazovnom sadržaju. Primjerice, ako se određeni kulturni obrasci, obiteljski modeli ili jezične prakse sustavno ne prepoznaju i ne uključuju u život skupine, dijete može razviti osjećaj isključenosti, iako formalno sudjeluje u svim aktivnostima.

Diskriminacija se može pojaviti na različitim razinama – od razlika u pristupu djeci s teškoćama u razvoju do nejednakog uvažavanja djece različitog socioekonomskog statusa, kulturnog ili jezičnog podrijetla. U Nacrtu vodećih načela za pravo na predškolsku skrb i odgoj (2024) ističe se da posebnu pozornost treba posvetiti marginaliziranoj djeci, uključujući djecu koja žive na otocima, djecu izbjeglice i tražitelje azila koja borave u prihvatnim centrima, siročad i djecu koja žive na ulici, djecu koja su u zatvoru s majkama, određene etničke ili vjerske manjinske skupine, djecu migrante, djecu s invaliditetom, djecu koja žive u siromaštvu ili u ekonomski nepovoljnim uvjetima te djecu koja žive u ruralnim područjima (para. 8). Stručnjaci u Hrvatskoj razvijaju modele inkluzivnosti s ciljem unaprjeđenja kvalitete pedagoške prakse odgojitelja, usmjerene na prevenciju nepovoljnih razvojnih ishoda djece koja su u riziku socijalne isključe-

nosti. Potreba za razvojem takvih modela proizlazi iz znanstveno utvrđene činjenice da se u ustanovama ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj nalazi najmanje 30 % djece u dobi od 5 do 7 godina koja su u nekom obliku rizika socijalne isključenosti (Visković i sur., 2024).

Nedostatak financijskih, prostornih i stručnih resursa često se navodi kao opravdanje za nedovoljno razvijenu inkluzivnu odgojno-obrazovnu praksu. Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava u Općem komentaru br. 20 (2009) naglašava da neuspjeh u uklanjanju različitog postupanja na temelju nedostatka dostupnih resursa ne predstavlja objektivno i razumno opravdanje, osim ako su poduzeti svi napori da se iskoriste svi resursi koji su na raspolaganju državi stranci kako bi se, kao prioritet, riješila i uklonila diskriminacija (para. 13).

Posebno je važno naglasiti da zaštita od diskriminacije ne znači samo jednako postupanje prema svoj djeci, nego i pravedno postupanje koje uvažava različitosti. Jednakost u ovom kontekstu ne podrazumijeva identičan pristup, već osiguravanje uvjeta u kojima svako dijete ima realnu mogućnost sudjelovanja, učenja i razvoja u skladu sa svojim potrebama i mogućnostima. To uključuje i prilagodbu prostora, materijala, komunikacije te pedagoških strategija kako bi se osiguralo da razlike među djecom ne postanu izvor isključivanja, nego temelj za inkluzivnu praksu. Budući da intervencije u ranom djetinjstvu mogu biti posebno korisne za djecu s invaliditetom, države trebaju osigurati pristup kvalitetnom ranom razvoju djeteta, skrbi i predškolskom obrazovanju, s pružanjem podrške i obuke roditeljima i skrbnicima male djece s invaliditetom. Države trebaju osigurati koordinaciju između svih relevantnih ministarstava, tijela i institucija, kao i organizacija osoba s invaliditetom te drugih nevladinih partnera (Odbor za prava osoba s invaliditetom, Opći komentar br. 4, 2016, para. 67).

Prema tome, možemo reći da obveza zaštite od diskriminacije u odgojno-obrazovnom sustavu ima dvostruku dimenziju. S jedne strane, ona uključuje strukturne obveze države koje se odnose na osiguravanje jednakog pristupa odgoju i obrazovanju, uključujući pravo na upis, dostupnost resursa te stvaranje materijalnih, kadrovskih i organizacijskih uvjeta koji omogućuju jednake mogućnosti za svu djecu. S druge strane, ova se obveza ostvaruje i svakodnevnom odgojno-obrazovnom praksom gdje odgojitelj ima ključnu ulogu u njezinoj konkretnoj provedbi. U tom smislu odgojitelj svojim profesionalnim radom doprinosi stvaranju inkluzivnog okruženja prilagođavanjem aktivnosti i materijala individualnim potrebama djece (npr. osiguravanjem prilagođenih igračaka i drugih resursa), ali i aktivnim djelovanjem u prevenciji i suzbijanju diskriminatornih obrazaca ponašanja, poput izrugivanja ili isključivanja djece zbog njihovih različitosti. Time se razvija i kultura skupine u kojoj se različitosti prepoznaju kao vrijednost i stvara se jedno inkluzivno okruženje u kojem se svako dijete osjeća prihvaćeno i ravnopravno.

Tako zaštita od diskriminacije prestaje biti samo pravno načelo i postaje svakodnevna pedagoška obveza koja se ostvaruje na onaj način na koji ustanova funkcionira kao zajednica, na temelju odnosa među djecom i odraslima te na temelju vidljivosti i vrijednosti koje se daju svakom pojedinom djetetu.

KRITIČKA ANALIZA NACIONALNOG ZAKONODAVSTVA

U svjetlu međunarodnih i europskih standarda zaštite prava djeteta postavlja se pitanje u kojoj je mjeri hrvatski pravni okvir usklađen s tim standardima u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Uz to, relevantno je razmotriti i razinu unutarnje koherentnosti nacionalnog zakonodavstva, odnosno stupanj međusobne usklađenosti pojedinih propisa koji uređuju prava djeteta.

U ovom se poglavlju stoga nastoji dati kritička ocjena postojećeg stanja u nacionalnom pravnom okviru, s posebnim naglaskom na način na koji su prava djeteta normativno uređena te kako je uspostavljen sustav nadzora nad njihovim ostvarivanjem u kontekstu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. S obzirom na opsegovna ograničenja rada, analiza se ne usmjerava na iscrpno razmatranje svih pojedinačnih normativnih rješenja, već na strukturnu razinu zakonodavnog okvira, pri čemu se, u kontekstu općih obilježja, osobita pozornost posvećuje njegovoj usklađenosti, koherentnosti i praktičnoj primjenjivosti.

Prava djece u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju u hrvatskom pravu

Polazeći od strukture domaćeg pravnog sustava, može se uočiti da hrvatsko pravo ne poznaje jedinstven sustavan propis koji bi cjelovito uređivao prava djeteta. Umjesto toga normativni okvir obilježen je fragmentarnošću, pri čemu su pojedina prava i jamstva raspoređena u različitim granama prava i zakonodavnim izvorima. Značajan dio prava djeteta tradicionalno je uređen u okviru obiteljskog zakonodavstva. Iako Obiteljski zakon [Narodne novine, br. 103/2015, 98/2019, 47/2020, 49/2023, 156/2023 (dalje ObZ)] sadržava opće odredbe o pravima djeteta te u tom smislu nadilazi isključivo reguliranje obiteljskih odnosa, njegova je normativna struktura ipak u velikoj mjeri oblikovana perspektivom pravnog položaja djeteta unutar obitelji. Drugim riječima, prava djeteta u tom su okviru u određenoj mjeri „obojena“ obiteljskopravnim kontekstom, što se očituje u naglašenoj ulozi roditelja, skrbi i obiteljskih odnosa kao primarnog mjesta njihova ostvarivanja. Važno je ipak naglasiti da primjena odredbi obiteljskog zakonodavstva kojima se reguliraju prava djeteta nije ograničena isključivo na obiteljske odnose, već se njihovi učinci reflektiraju i u drugim područjima, uključujući i odgojno-obrazovni sustav. Međutim, postavlja se pitanje u kojoj mjeri postojeći normativni okvir uistinu uspijeva adekvatno odgovoriti na specifičnosti ostvarivanja prava djeteta izvan obiteljskog okruženja, osobito u institucionalnim kontekstima poput ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja.

Osim obiteljskim zakonodavstvom, prava djeteta u hrvatskom pravnom sustavu uređena su i nizom drugih propisa koji, svaki u okviru svoje materije, zahvaćaju pojedine aspekte njihova položaja. U području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja osobito je relevantan Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju [Narodne novine, br. 10/1997, 107/2007, 94/2013, 98/2019, 57/2022, 101/2023, 145/2023, 145/2024, 146/2025, 22/2026 (dalje ZPOO)] koji

uređuje organizaciju i djelatnost predškolskih ustanova te postavlja temeljna načela dostupnosti, jednakih mogućnosti i zaštite dobrobiti djeteta. Međutim, iako ovaj zakon prepoznaje određena prava djece, njegov je primarni fokus usmjeren na institucionalni i organizacijski okvir sustava, dok su prava djece formulirana više implicitno, a ne kao jasno razrađen katalog subjektivnih prava.

Određeni aspekti zaštite djece uređeni su i Zakonom o socijalnoj skrbi (Narodne novine, br. 18/2022, 46/2022, 119/2022, 71/2023, 156/2023, 61/2025) koji se odnosi na djecu u ranjivim situacijama, kao i Zakonom o suzbijanju diskriminacije (Narodne novine, br. 85/2008, 112/2012) koji uspostavlja opći okvir zaštite od diskriminacije, uključujući i onu na temelju dobi. U području zaštite od nasilja i osiguravanja sigurnog okruženja relevantne su i odredbe kaznenog zakonodavstva te prateći podzakonski akti i protokoli.

Važno je pritom naglasiti da se u hrvatskom pravnom okviru ne uočavaju očite neusklađenosti s temeljnim načelima sadržanim u KPD-u ni drugim međunarodnim izvorima zaštite dječjih prava. Naime, zabrana diskriminacije normirana je s pomoću više propisa, pravo djeteta na izražavanje mišljenja prepoznato je u nizu odredbi, načelo najboljeg interesa djeteta zauzima istaknuto mjesto u zakonodavnom okviru, a osigurana je, naravno, i zaštita prava na život, opstanak i razvoj. Sam je Nacionalni kurikulum za rani i predškolski odgoj i obrazovanje (Narodne novine, br. 5/2015, 57/2022) u svojoj koncepciji utemeljen upravo na tim konvencijskim načelima te ih dosljedno razrađuje u svim segmentima svojeg sadržaja, prožimajući ih cijelom svojom strukturom, ciljevima i pedagoškim polazištima. U tom smislu može se zaključiti da hrvatsko pravo na deklarativnoj normativnoj razini slijedi temeljne zahtjeve međunarodnih standarda. Međutim, unatoč toj formalnoj usklađenosti ključni izazovi javljaju se na razini strukture i provedivosti pravnog okvira. Izražena normativna fragmentarnost i izostanak sustavne integracije prava djeteta u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja dovode u pitanje mogućnost njihove učinkovite zaštite u praksi. Nije dovoljno da su temeljna načela implementirana, potrebno je da su dovoljno razrađena konkretnim mehanizmima i smjernicama za njihovu svakodnevnu primjenu u konkretnom području.

U tom smislu otvara se i pitanje razumljivosti pravnog okvira onima na kojima u svakodnevnom radu počiva ostvarivanje i zaštita prava djeteta. Naime, teret neposredne primjene pravnih standarda u velikoj mjeri leži na stručnjacima koji nisu pravnici, prije svega odgojiteljima u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. U takvim okolnostima može se postaviti pitanje u kojoj je mjeri realno očekivati da će odgojitelji, uz svoje primarno pedagoške i odgojno-obrazovne zadaće, biti u stanju jasno prepoznati sadržaj i opseg pojedinih prava djeteta koja su normirana nizom međusobno (ne)povezanih propisa.

Kompleksnost i disperziranost pravnog okvira otežavaju njegovo cjelovito razumijevanje što može rezultirati nesigurnošću u primjeni, ali i neujednačenom praksom među ustanovama i stručnjacima. Mnoga su prava djeteta formulirana na razini općih načela primjenjivih u ra-

zličitim područjima, bez detaljnijih smjernica za njihovu primjenu u konkretnim situacijama svakodnevnog rada s djecom. U takvom su kontekstu odgojitelji često upućeni na vlastitu profesionalnu prosudbu, što otvara prostor za različita tumačenja i potencijalne propuste u zaštiti prava djeteta.

Prema tome, formalna usklađenost s međunarodnim standardima sama po sebi nije dovoljna. Učinkovitost zaštite prava djeteta u praksi uvelike ovisi o jasnoći, dostupnosti i primjenjivosti pravnog okvira, kao i o sustavnoj edukaciji i podršci stručnjacima na kojima leži teret odgovornosti za njihovu primjenu. U protivnom postoji rizik da prava djeteta ostanu na razini normativnog priznanja, bez pune realizacije u svakodnevnoj odgojno-obrazovnoj praksi.

Nadzor i odgovornosti za ostvarivanje prava djece u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja

Kako bi pravni okvir uopće mogao učinkovito funkcionirati, nužno je razvijati i jasno artikulirati sustav nadzora i odgovornosti za ostvarivanje i zaštitu prava djeteta. Takav sustav mora biti konkretiziran i poznat svim relevantnim dionicima. U postojećem hrvatskom okviru uloga nadzora zaštite prava djeteta raspodijeljena je među različitim akterima što, naravno, samo po sebi nije problematično. Međutim, takva disperzija, ako nije popraćena jasnim procedurama i koordinacijskim mehanizmima, može dovesti do nejasnoća u pogledu toga tko je u konkretnoj situaciji dužan reagirati i kako.

Kada analiziramo normativni okvir, konkretno odredbe ZPOO-a koje uređuju nadzor nad njegovom provedbom, vidimo da je sustav formalno razrađen i institucionalno bogat. U nadzorne mehanizme uključeno je više tijela – ministarstvo nadležno za obrazovanje, prosvjetna inspekcija, Agencija za odgoj i obrazovanje, zdravstvena i sanitarna inspekcija te resor socijalne skrbi (čl. 44.). Međutim, iako su nadležna tijela pobrojana, izostaje preciznije normativno razgraničenje njihovih konkretnih ovlasti u pojedinim situacijama. Drugim riječima, sustav definira *tko sve sudjeluje*, ali nedovoljno jasno *tko postupa u kojoj situaciji*, *u kojem trenutku* i *u kojem opsegu*. Sustav koji ima mnogo nadležnih tijela, ali ne i jasno razgraničene odgovornosti, riskira da u ključnom trenutku ostane bez stvarnog nositelja postupanja.

U situacijama koje zahtijevaju brzu i jasnu reakciju, a takve su u radu s djecom česte, postavlja se vrlo praktično pitanje: kome se obratiti? Ministarstvu? Inspekciji? Kojoj inspekciji? U kojoj fazi? I s kojim očekivanim ishodom? Ovdje nije riječ o nejasnoći samo na teorijskoj razini. Ona otvara prostor za preklapanje nadležnosti, ali i za ono što je možda još problematičnije – za izostanak postupanja, odnosno prebacivanje odgovornosti među različitim tijelima. Točno je, trebalo bi ulaziti dublje u propise koji reguliraju rad pojedinih institucija i tijela, ali ni tamo se neće naći baš sasvim precizni odgovori. Osim toga, zar je stvarno realno očekivati takve zakonske analize u situacijama kada treba djelovati, osobito ako uzmemo u obzir da, kada su djeca u pitanju, treba postupati vrlo žurno?!

Pritom je važno jasno naglasiti sljedeće – ovdje nije riječ o tome da je neko od nadzornih tijela suvišno. Naprotiv, svako od njih ima svoju ulogu i treba djelovati unutar svojeg djelokruga. Problem nije u postojanju više aktera, nego u nedostatku jasnoće njihovih odnosa i granica odgovornosti. Jer za one koji sustav svakodnevno žive (odgojitelje, stručne suradnike, ravnatelje, ali i roditelje) mora biti nedvojbeno jasno tko je za što nadležan, kome se u kojoj situaciji obraćaju i što od tog postupanja mogu očekivati. ZPOO polazi od toga da je nadzor nad njegovom provedbom u cjelini u nadležnosti ministarstva nadležnog za obrazovanje, da inspekcijski nadzor provodi prosvjetna inspekcija u skladu s posebnim zakonom, a stručno-pedagoški nadzor Agencija za odgoj i obrazovanje (čl. 44.). Međutim, Zakon o prosvjetnoj inspekciji (Narodne novine, br. 61/2011, 16/2012, 98/2019, 52/2021) vrlo široko razrađuje konkretne ovlasti prosvjetne inspekcije koja u praksi preuzima značajan dio nadzornih funkcija. Istodobno, Zakon o Agenciji za odgoj i obrazovanje (Narodne novine, br. 85/2006, 151/2022) i akti Agencije za odgoj i obrazovanje vrlo široko uređuju područje stručno-pedagoškog nadzora usmjerenog na kvalitetu odgojno-obrazovnog rada i stručnu praksu. Uz to, segment zaštite dobrobiti djeteta dodatno ulazi u područje socijalne skrbi gdje nadležnost imaju tijela poput Hrvatskog zavoda za socijalni rad, osobito u situacijama koje uključuju rizike za razvoj, sigurnost ili obiteljsku okolinu djeteta. Drugim riječima, nadzor i postupanje raspoređeni su među više sustava – obrazovanja, inspekcije i socijalne skrbi – pri čemu svaki, naravno, ima svoju legitimnu ulogu. No upravo se u toj višeslojnosti ponovno otvara ključno pitanje: gdje su granice između tih nadležnosti u konkretnim situacijama? Kada određeni problem prelazi iz domene stručnog u domenu inspekcijskog nadzora? Kada postaje pitanje zakonitosti, a kada kvalitete rada ili zaštite dobrobiti djeteta? I tko u tom trenutku preuzima inicijativu? Sustav koji traži pravnu ekspertizu da bi se razumjela osnovna nadležnost već je zakazao u svojoj osnovnoj funkciji.

Uz to, ako dublje analiziramo pojedine propise koji uređuju postupanje u situacijama zaštite djece, uočava se određena normativna neujednačenost pa i konceptualna napetost među različitim pravnim područjima. Tako primjerice obiteljsko zakonodavstvo postavlja vrlo visoke standarde u pogledu toga tko, kako i pod kojim uvjetima može razgovarati s djetetom, pri čemu se inzistira na specifičnim znanjima, vještinama i dodatnoj edukaciji stručnjaka koji sudjeluju u takvim postupcima (Rešetar i Lucić, 2024). S druge strane, Zakon o prosvjetnoj inspekciji u čl. 15. propisuje da prosvjetni inspektor, ako postoji osnovana sumnja na zlostavljanje ili neprimjeren odnos prema učeniku, može obaviti razgovor s djetetom, uz određenu proceduralnu zaštitu u smislu obveze da se razgovor treba obaviti u nazočnosti roditelja i stručnog suradnika (pedagoga ili psihologa), odnosno uz roditeljsku suglasnost i uz obvezu prilagodbe dobi i zrelosti djeteta. Istodobno, uvjeti za obavljanje posla prosvjetnog inspektora, propisani čl. 6. istog zakona, obuhvaćaju vrlo širok raspon struka, od učiteljskih i pravnih do upravnih i drugih srodnih područja, pri čemu se ne zahtijeva specifična edukacija iz komunikacije s djecom ili iz vođenja osjetljivih razgovora s djetetom u situacijama mogućeg ugrožavanja njegovih prava. Upravo tu se otvara ključno pitanje sustavne koherentnosti: je li sama prisutnost stručnog suradnika u postupku dovoljno jamstvo adekvatne zaštite djeteta? I što se događa u situaciji

kada se tijekom takvog razgovora prepozna moguća ugroza djeteta ili neprimjeren način komunikacije? Normativni okvir, barem u ovom segmentu, ne daje dovoljno jasne odgovore tko preuzima odgovornost za procjenu, intervenciju i zaštitu djeteta u tom trenutku.

Zbog toga se ponovno vraćamo na isti zaključak: nije dovoljno da ovlasti postoje i da su formalno raspoređene – ključno je da su usklađene, funkcionalno povezane i usmjerene istom cilju, a to je učinkovita i stvarna zaštita djeteta.

IZAZOVI U PRAKSI

Izazovi u ostvarivanju prava djeteta u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja proizlaze iz više povezanih čimbenika koji utječu na mogućnost njihove dosljedne i kvalitetne primjene u svakodnevnoj praksi, pri čemu se mogu izdvojiti dva ključna izvora takvih izazova. Prvi se odnosi na *složen normativni okvir* koji, kako implicira rasprava u prethodnom poglavlju, jest formalno usklađen s međunarodnim standardima, ali je obilježen velikim brojem propisa koji nisu uvijek dovoljno jasno povezani ili sustavno interpretirani. Normativna složenost može dovesti do neujednačene primjene prava u različitim ustanovama, ali i do otežanog snalaženja odgojno-obrazovnih djelatnika u pravnim zahtjevima koji se pred njih postavljaju. Dodatno, nedovoljna razina poznavanja i razumijevanja nacionalnog pravnog okvira u svakodnevnoj praksi može rezultirati time da se određena prava djece ostvaruju više deklarativno nego stvarno.

U praksi se pojavljuju poteškoće u tumačenju i primjeni relevantnih propisa, na što se upućuje i u brojnim stručnim i institucionalnim upozorenjima (primjerice Udruga SIDRO, 2026, Izvješće o radu Pravobranitelja za djecu, 2025). Iako su nadzorni mehanizmi formalno uspostavljeni, njihova je učinkovitost u praksi nerijetko ograničena složenim i dugotrajnim postupcima često uzrokovanim nedovoljno jasnim razgraničenjem odgovornosti među uključenim dionicima. Primjerice, u slučajevima kada nadležna inspekcijska tijela utvrde nepravilnosti i poduzmu mjere radi otklanjanja nezakonitosti daljnji tijek postupka često se usporava zbog korištenja pravnih lijekova čiji je odgodni karakter vrlo sporan, osobito jer odlučivanje u višim instancama može trajati znatno duže. U takvim se okolnostima, unatoč utvrđenim nepravilnostima, postojeće stanje u praksi ne mijenja u razumnom roku.

Brojne se zakonske neusklađenosti i/ili nejasnoće rješavaju segmentarno, najčešće kao odgovor na konkretne probleme koji se pojavljuju u praksi. Bilo je primjerice, zbog neusklađenosti zakonodavstva, puno dilema oko mogućnosti zapošljavanja odgojitelja kojima su izrečene preventivne mjere za zaštitu osobnih prava djeteta pa je tek onda, kada je praksa „gorjela“ od situacija gdje se uspostavilo da je odgojiteljima nepravedno uskraćivano zapošljavanje, posljednjim izmjenama ZPOO-a ove godine određeno da radni odnos u dječjem vrtiću ne može zasnovati samo ona osoba kojoj je izrečena mjera žurnog izdvajanja djeteta iz obitelji ili mjera za zaštitu osobnih prava i dobrobiti djeteta u nadležnosti suda (čl. 25. st. 10.).

Onda kada su svi sudionici, dijete, roditelji, odgojitelji i drugi stručnjaci u praksi zadovoljni ishodom i suradnjom, pitanje pravnih okvira, sustava odgovornosti i nadležnosti u drugom je planu i percipira se kao manje relevantno. Međutim, kada odnosi i procesi ne funkcioniraju na zadovoljavajući način, odnosno kada dolazi do nesporazuma, konflikata ili potencijalnog ugrožavanja prava djeteta, onda se potreba za pravnim okvirom i jasnim sustavom odgovornosti očituje u punom opsegu. U takvim okolnostima pravo prestaje biti irelevantan skup normi i postaje poželjan instrument zaštite i smjer postupanja.

Naime, jasno je da se u svakodnevnom radu dječjih vrtića povremeno mogu javiti situacije koje odstupaju od uobičajenog tijeka odgojno-obrazovnog procesa i koje mogu uključivati različite oblike ugroze djetetove dobrobiti, primjerice neprimjerena ponašanja odraslih prema djetetu, sukobe i nasilje među djecom, sumnje na zanemarivanje ili druge rizične okolnosti u djetetovu okruženju. Takve situacije ne ostaju ograničene samo na odnos između odgojitelja i djeteta, već često uključuju i složene odnose s roditeljima te, prema potrebi, drugim stručnim i nadležnim tijelima. U takvim okolnostima odgojitelj i druge stručne osobe trebaju jasno poznavati svoje ovlasti i obveze, kako treba postupiti, gdje su granice djelovanja u odnosu na roditelje te koja su nadležna tijela kojima se može i mora obratiti radi dodatne stručne podrške i/ili daljnjeg postupanja. Istodobno je nužno imati jasno razumijevanje opsega vlastite odgovornosti, i profesionalne i pravne, znati u odnosu na koga i u kojoj mjeri postoji odgovornost za poduzete ili nepoduzete radnje. Nepoznavanje ili nesigurnost u pogledu pravnih okvira može pojačati strah od pogrešnog postupanja. Stručnjak koji nije siguran u granice svojih ovlasti i obveza često se nalazi u poziciji u kojoj je „sigurnije ne poduzeti ništa nego poduzeti pogrešan korak“ zbog straha od potencijalne pravne ili profesionalne odgovornosti koja može proizaći iz pogrešne procjene. Iako razumljiva iz perspektive individualne zaštite stručnjaka, takva logika opreza može u praksi dovesti do odgađanja ili potpunog izostanka pravodobne reakcije.

S druge strane, i roditelji trebaju imati jasno i cjelovito razumijevanje svojih prava i obveza u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Roditelji bi trebali znati kada je određena situacija takve prirode da zahtijeva njihovu neposrednu intervenciju, kada je primjereno obratiti se odgojitelju ili ustanovi, a kada je eventualno potrebno uključiti i neka druga nadležna tijela. Jednako je važno da razumiju kako mogu postupati, kojim se kanalima mogu obratiti te kakve ishode mogu očekivati. Za pretpostaviti je da će se i roditelji u neznanju oslanjati na vlastite procjene, koje mogu biti obilježene nesigurnošću, nepovjerenjem i dovesti ili do preuranjenog eskaliranja situacija za koje je možda postojalo, ali se nije na vrijeme prepoznalo učinkovito rješenje, ili, suprotno tome, do izostanka reakcije u trenucima kada bi ona bila nužna. Nepoznavanje pravnih okvira zaista je najlakši put da se dodatno kompliciraju odnosi između roditelja i odgojno-obrazovne ustanove, a posljedica se, naravno, očituje upravo na onima radi kojih taj sustav postoji, dakle, na samoj djeci.

Kao jedan od rijetkih instrumenata koji pruža nešto konkretnije smjernice postupanja može se izdvojiti Protokol o postupanju u slučaju nasilja među djecom i mladima (2024). Međutim, riječ je o dokumentu koji je koncipiran za širi dobni raspon djece i mladih, sve do 21. godine života, zbog čega je njegova primjena u kontekstu ranog i predškolskog odgoja i svakako vrlo izazovna. Razvojne karakteristike djece predškolske dobi, kao i priroda njihovih interakcija, može se slobodno reći, zahtijeva svojevrsnu prilagodbu protokolom predviđenih mjera i postupaka. Prema tome, ako izostaju edukacije, odgovornost za „prevođenje" njegovih normi u konkretnim situacijama ponovno je dobrim dijelom na samom odgojitelju.

Drugi ključan izvor izazova odnosi se na *kapacitete* i s njim povezane *organizacijske i materijalne uvjete rada u predškolskim ustanovama*. U tom kontekstu posebno se ističe nedostupnost predškolskog odgoja i obrazovanja svoj djeci i velike odgojne skupine, koje otežavaju individualizirani pristup djetetu i smanjuju mogućnost dosljednog praćenja i odgovaranja na njegove potrebe. Polazeći od empirijskih nalaza, Banko-Bal i Guler-Yildiz (2021) pokazuju da je većina promatranih odgojitelja koji nisu djelovali u skladu s „najboljim interesima djeteta" radila u grupama koje prelaze maksimalnu veličinu. I brojne su druge studije pokazale da velik broj djece u skupini, uz ograničene prostorne, vremenske i kadrovske resurse, izravno utječe na kvalitetu interakcija odgojitelja i djece te na mogućnost ostvarivanja participativnog, individualiziranog i razvojno usmjerenog odgojno-obrazovnog procesa (Bowne i sur., 2017; Dalgaard i sur., 2022; Williams i sur., 2019). Tako ostvarivanje temeljnih načela KPD-a u velikim skupinama postaje vrlo zahtjevno jer iziskuje visoku razinu profesionalnih kompetencija, fleksibilnosti i refleksivne prakse odgojitelja u okvirima koji objektivno ograničavaju mogućnosti optimalnog djelovanja.

Mogu se, naravno, prepoznati brojni primjeri uspješnog funkcioniranja sustava, odnosno primjeri dobre prakse u zaštiti prava djeteta, čak i u uvjetima koji nisu optimalni. Tako primjerice opis koji daju Dundović i Karlovčan (2017, str. 28) jasno ilustrira stvarne prostorne i organizacijske uvjete u kojima se nekad odvija rani i predškolski odgoj i obrazovanje gdje se uočava niz ograničenja koja proizlaze već iz same starosti i funkcionalne neprilagođenosti objekta: od nedovoljno velikih soba, multifunkcionalnih i preopterećenih prostora, zajedničkih sanitarnih čvorova za više odgojnih skupina pa sve do izostanka posebnih prostorija za obroke, pri čemu se svi odgojno-obrazovni i životno-praktični procesi odvijaju u istom prostoru. Međutim, unatoč tim uvjetima autorice naglašavaju da se i u takvom kontekstu mogu pronaći učinkoviti mehanizmi zaštite i ostvarivanja prava djeteta u svakodnevnoj praksi. Pritom posebno ističu kako se poštivanje dječjih prava ne očituje u vizualnim simbolima poput plakata koji su prisutni u većini odgojno-obrazovnih ustanova, kao ni u formalnoj provedbi raznih projekata na tu temu, već u svakodnevnim situacijama i stvarnom ponašanju odgojitelja te njihovoj profesionalnoj osviještenosti (Dundović i Karlovčan, 2017, str. 30–31). Mišljena su kako kvalitetna organizacija rada, stalno stručno usavršavanje i refleksija vlastite prakse mogu omogućiti dosljedno poštivanje dječjih prava i u uvjetima koji su daleko od onih koji se smatraju idealnima.

Međutim, važno je ipak naglasiti kako sposobnosti snalaženja i profesionalne predanosti odgojitelja ne mogu i ne smiju poslužiti kao zamjena za odgovarajuće normativne i strukturne uvjete rada. Drugim riječima, činjenica da se u nepovoljnim okolnostima može osigurati određena razina zaštite prava djeteta ne znači da takvi uvjeti trebaju biti prihvaćeni kao standard ni da se teret funkcioniranja sustava treba implicitno prebacivati na pojedince. Ovakvi primjeri prije svega upućuju na važnost profesionalne kompetentnosti, osviještenosti i angažmana odgojitelja, ali istodobno i na ograničenja sustava koji se u prevelikoj mjeri oslanja na individualne kapacitete i „dobru volju" umjesto na jasno uređene i funkcionalne uvjete rada (tako i Bouillet, 2011, str. 337). U tom smislu, iako sustav često pokazuje da kvaliteta odgojno-obrazovne prakse u značajnoj mjeri ovisi o ljudskom faktoru, takav zaključak ne bi smio voditi normalizaciji neadekvatnih uvjeta, već upravo suprotno, naglasiti potrebu za njihovim sustavnim unaprjeđenjem.

ZAKLJUČAK

Dječja prava polazište su rada u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju. Ako se shvaćaju ozbiljno, ona postaju kriterij svake odluke, od najopćenitijih organizacijskih rješenja do najsitnijih svakodnevnih postupaka u odgojno-obrazovnoj praksi. U Hrvatskoj se prava djece štite brojnim zakonskim i podzakonskim aktima koji u svojim temeljnim načelima ne odstupaju od međunarodnih standarda u ovom području. Treba svakako biti svjestan da nije pitanje samo koliko je sustav pravno razrađen, nego koliko je razumljiv, primjenjiv i funkcionalan u situacijama u kojima se zaštita prava djece svakodnevno ostvaruje ili, nažalost, izostaje.

Ostvarenje prava djeteta ne smije ovisiti o tome koliko se dobro snalazimo u pravnim labirintima, nego koliko je sustav jasan onima koji ga trebaju primjenjivati. Čini se, međutim, da je sustav predškolskog odgoja i obrazovanja, njegovi neposredni sudionici i korisnici, često ostavljeni na svojevrsnoj vjetrometini složenih pravnih konstrukcija, normativno razrađenih, ali u praksi nedovoljno jasnih, a ponekad i neusklađenih ili kontradiktornih, bez dovoljno preciznih smjernica za postupanje. U takvom se okviru odgovornost disperzira, a jasnoća djelovanja slabi, što u konačnici otežava učinkovitu zaštitu prava djeteta, iako je upravo to temeljna svrha cijelog sustava. Zbog toga se kao nužnost nameće potreba izrade jasnih, operativnih i jednoznačnih smjernica koje će biti jednostavne za čitanje, razumijevanje i primjenu u svakodnevnoj praksi. Takve bi smjernice trebale premostiti jaz između normativne složenosti i stvarnog djelovanja kako bi svi sudionici sustava, od odgojitelja i drugih stručnjaka pa do samih roditelja, imali jasan okvir za postupanje i mogli učinkovito štititi prava djeteta.

Raspravljeno je kod normativne analize nacionalnog prava da Hrvatska nema jedinstven pravni akt kojim se reguliraju prava djeteta. Valja istaknuti kako hrvatski pravni sustav u tom pogledu nije iznimka jer ni u brojnim drugim državama ne postoji jedinstven krovni propis koji bi cjelovito uređivao prava djeteta, kao ni poseban zakon usmjeren isključivo na zaštitu prava

djeteta u području ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Međutim, dok pojedini sustavi, osobito u nordijskim zemljama, razvijaju sustavne, javno dostupne i praktične smjernice koje pravne standarde prevode u konkretne upute za postupanje, takvi alati u hrvatskom kontekstu u značajnoj mjeri izostaju ili nisu dovoljno razvijeni i dostupni. Taj nedostatak otežava razumijevanje i primjenu prava djeteta u svakodnevnoj praksi te povećava prostor za neujednačena tumačenja i nesigurnost u postupanju.

U tom smislu važno je reći i nešto samokritično: akademska pravna zajednica ne bi smjela biti tek pasivni promatrač ili povremeni komentator prakse. Upravo suprotno, njezina je uloga prepoznavati probleme, otvarati pitanja koja možda nisu ugodna, nuditi argumentirana rješenja i svojim znanstvenim i stručnim djelovanjem poticati promjene. Ako akademska zajednica ne stvara prostor za sustavno i kritičko promišljanje odnosa između prava i prakse u predškolskom i školskom sustavu, teško je očekivati da će to učiniti tko drugi. Pritom pravna akademska zajednica ne bi smjela ostati pasivna u odnosu prema spoznajama i analizama koje su o ovim problemima već razvile druge znanstvene i stručne discipline, nego bi trebala djelovati u sinergiji s njima te doprinositi oblikovanju rješenja koja se bez pravne znanosti ne mogu cjelovito normativno uobličiti i učinkovito provesti u praksi. Bez takvog interdisciplinarnog pristupa postoji rizik da problemi ostanu prepoznati, ali nedovoljno razjašnjeni i, što je još važnije, nedovoljno adresirani.

Kao da postoji svojevrstan raskorak između svijesti o problemima u sustavu i spremnosti da ih se sustavno sagleda kroz pravnu prizmu. Prema tome, ovo je svakako prostor u kojem kao akademska i stručna zajednica imamo odgovornost napraviti iskorak – ne samo identificirati probleme nego ih preciznije pravno mapirati, razumjeti njihove uzroke i ponuditi održiva rješenja. Jer bez tog koraka teško je očekivati da će se praksa mijenjati u smjeru koji svi deklarativno zagovaramo. Međutim, kao da ponekad zaziremo od pune težine odgovornosti koju imamo. Lakše je, čini se, ostajati na razini općih načela i deklarativne podrške pravima djece nego se upustiti u zahtjevniju analizu konkretnih situacija u kojima ta prava dolaze u pitanje.

LITERATURA

Knjige, znanstveni i stručni radovi

Banko-Bal, C. i Guler-Yildiz, T. (2021). Istraživanje stavova, ponašanja i mišljenja učitelja ranog odgoja i obrazovanja u vezi s pravima djeteta. *International Journal of Child Care and Education Policy*, 15, 1–26. doi: 10.1186/s40723-021-00083-9

Bouillet, D. (2011). Kompetencije odgojitelja djece rane i predškolske dobi za inkluzivnu praksu. *Pedagogijska istraživanja*, *8*(2), 323–338.

Bowne, J. B. i sur. (2017). A meta-analysis of class sizes and ratios in early childhood education programs: Are thresholds of quality associated with greater impacts on cognitive, achievement, and socioemotional outcomes? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, *39*(3), 407–428. doi: 10.3102/0162373716689489

Dalgaard, N. T., Bondebjerg, A., Klokker, R., Viinholt. B. C. A. i Dietrichson, J. (2022).

Adult/child ratio and group size in early childhood education or care to promote the development of children aged 0-5 years: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, *18*(2), e1239. doi: 10.1002/cl2.1239

Dundović, N. i Karlovčan, A. (2017). Dječja prava u svakodnevnom kontekstu ustanove za rani i predškolski odgoj. U: D. Maleš i sur. (ur.), *Zbornik radova „Pravo djeteta na odgoj i obrazovanje: teorije, politike i prakse“* (str. 26–31). Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Edwards, C. i sur. (ur.) (2011). *The hundred languages of children: The Reggio Emilia experience in transformation*. Bloomsbury Publishing USA.

Faulkner, E. A. i Nyamutata, C. (2020). The Decolonisation of Children's Rights and the Colonial Contours of the Convention on the Rights of the Child. *The International Journal of Children's Rights*, 28, 66–88.

Freeman, M. (2007). *Volume 3 of A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child – Article 3: The Best Interests of the Child,* Martinus Nijhoff Publishers.

Huefner, J. C. i Ainsworth, F. (2024). *Reconsidering the best interests of the child construct, Children and Youth Services Review*, *158*(1), 107493. doi: 10.1016/j.childyouth.2024.107493

Kilkelly, U. (2001). The Best of Both Worlds for Children's Rights? Interpreting the European Convention on Human Rights in the Light of the UN Convention on the Rights of the Child. *Human Rights Quarterly, 23*(2), 308–326. doi: doi.org/10.1353/HRQ.2001.0019

Lynn Hall, E. i Kofkin Rudkin, J. (2011). *Seen and Heard: Children's Rights in Early Childhood Education*. Teachers College Press.

Lundy, L. (2024). Young children's right to be heard on the quality of their education: Addressing potential misunderstandings in the context of early childhood education. *British Educational Research Journal*, 00, 1–15. doi: 10.1002/berj.3968

Lundy, L. i sur. (2019) The Right to Respect for the Views of the Child. u: J. Tobin (ur.), *The UN Convention on the Rights of the Child: a Comentary* (str. 397–434). Oxford University Press.

Peleg, N. (2021). *The Child's Right to Development*. Cambridge University Press.

Petersson, H. i sur. (2025). Structure-Driven and Process-Driven Conceptualisations of "the Best Interests of the Child" Principle in Early Childhood Education and Care: A Scoping Review. *The International Journal of Children's Rights*, 33, 952–985.

Piscopo, K. (2017). *The best interests of the child : a term of convenience?* (doktorska disertacija). L-Università ta' Malta.

Rešetar, B. i Lucić, N. (2024). Pravo djeteta na izražavanje mišljenja u pravu i socijalnom radu. *Dijete i obitelj u suvremenom društvu*, *1*(1), 63–92. doi: 10.25234/dosd/30470

Richter, L. (2021). Measuring and forecasting progress in education: what about early childhood?. *Science of Learning*, *6*(1), 1–7. doi: 10.1038/s41539-021-00106-7

Quennerstedt, A. i sur. (2018). The UNCRC: The Voice of Global Consensus on Children's Rights? *Nordic Journal of Human Rights*, *36*(1), 38–54. doi: 10.1080/18918131.2018.1453589

Smithson, J. i sur. (2015). The 'child's best interests' as an argumentative resource in family mediation sessions. *Discourse Studies, 17*(5), 609–623. doi: 10.1177/1461445615590722

Sormunen, M. (ur.) (2016). *The best interests of the child: A dialogue between theory and practice*. Council of Europe Publishing.

Visković, I. (2024a). Praćenje i vrednovanje u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju. U: A. Višnjić Jevtić (ur.), *Pedagogija ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja: sveučilišni udžbenik* (str. 399–421). Alfa, Sveučilište u Zagrebu Učiteljski fakultet.

Visković, I. (2024b). Kvaliteta institucionalnog ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. U: A. Višnjić Jevtić (ur.), *Pedagogija ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja: sveučilišni udžbenik* (str. 107–133). Alfa, Sveučilište u Zagrebu Učiteljski fakultet.

Visković, I. i sur. (2024). *Model kvalitetnog inkluzivnog preventivnog pedagoškog osnaživanja djece u riziku socijalne isključenosti: KIPPO.* ALFA.

Višnjić Jevtić, A. (2018). Suradnički odnosi odgajatelja i roditelja kao pretpostavka razvoja kulture zajednica odrastanja. U: A. Višnjić Jevtić i I. Visković (ur.), *Izazovi suradnje: Razvoj profesionalnih kompetencija odgajatelja za suradnju i partnerstvo s roditeljima* (str. 77–110). Alfa.

Višnjić Jevtić, A. i sur. (2026). Teachers' perspectives on quality in early childhood education: a comparative analysis between Croatia and South Korea. *European Early Childhood Education Research Journal*, *0*(0)1–19. doi: 10.1080/1350293X.2026.2662000

Wall, K. i Robinson, C. (2022). Look who's talking: eliciting the voice of children from birth to seven. *European Early Childhood Education Research Journal, 30*(1), 1–7. doi: 10.1080/1350293x.2022.2026276

Zermatten, J. (2010). The Best Interests of the Child Principle: literal Analysis and Function. *The International Journal of Children's Rights*, 18, 483–499. doi: 10.1163/157181810X537391

Propisi, službena tumačenja i strateški dokumenti

Agencija Europske unije za temeljna prava (2017). *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Main results* [Drugo istraživanje Europske unije o manjinama i diskriminaciji: Glavni rezultati]. Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-eu-midis-ii-main-results_en.pdf

Europska unija (2000/2009). *Charter of Fundamental Rights of the European Union* [Povelja Europske unije o temeljnim pravima]. Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT

Europska unija (2021). *EU Strategy on the Rights of the Child* [Strategija Europske unije o pravima djeteta]. Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_en

Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava (2009). *General Comment No. 20 (E/C.12/GC/20)* [Opći komentar br. 20]. Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://undocs.org/E/C.12/GC/20

Odbor za prava osoba s invaliditetom (2016). *General Comment No. 4 (CRPD/C/GC/4) on the right to inclusive education* [Opći komentar br. 4 o pravu na inkluzivno obrazovanje]. Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://undocs.org/CRPD/C/GC/4

Odbor Ujedinjenih naroda za prava djeteta (2013). *General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* (Komentar br. 14 Odbora Ujedinjenih naroda za prava djeteta o najboljem interesu djeteta). Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html

Odbor Ujedinjenih naroda za prava djeteta (2013). *General Comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (CRC/C/GC/17)* [Opći komentar br. 17 o pravu djeteta na odmor, slobodno vrijeme, igru, rekreacijske aktivnosti, kulturni život i umjetnost]. Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://www.refworld.org/docid/51ef9bcc4.html

Odbor Ujedinjenih naroda za prava djeteta. (2009). *General Comment No. 12: The right of the child to be heard (CRC/C/GC/12)* [Opći komentar br. 12: Pravo djeteta da bude saslušano]. Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html

Odbor Ujedinjenih naroda za prava djeteta. (2005). *General Comment No. 7: Implementing child rights in early childhood (CRC/C/GC/7/Rev.1)* [Opći komentar br. 7: Ostvarivanje prava djeteta u ranom djetinjstvu]. Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://www.refworld.org/docid/460bc5a62.htm

Odluka o donošenju Nacionalnog kurikuluma za rani i predškolski odgoj i obrazovanje, Narodne novine, br. 5/2015, 57/2022

Obiteljski zakon, Narodne novine, br. 103/2015, 98/2019, 47/2020, 49/2023, 156/2023 Ujedinjeni narodi. (1948). *Universal Declaration of Human Rights* [Opća deklaracija o ljudskim pravima]. Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights

Ujedinjeni narodi. (1966). *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* [Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima]. Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights

Ujedinjeni narodi. (1989). *Convention on the Rights of the Child* [Konvencija o pravima djeteta]. Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child

UNESCO (2024). Draft Guiding Principles on the Right to Early Childhood Care and Education [Nacrt vodećih načela za pravo na rani i predškolski odgoj i obrazovanje]. Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2024/12/draft-guiding-principles-right-to-ecce.pdf

UNESCO (2022). *Tashkent Declaration and Commitments to Action for Transforming Early Childhood Care and Education* [Taškentska deklaracija i obveze na djelovanje za transformaciju ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja]. Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://www.unesco.org

UNESCO (2019). *Inclusion in Early Childhood Care and Education: A Guide to Inclusive and Equitable Education* [Uključivanje u rani i predškolski odgoj i obrazovanje: Vodič o uključivosti i jednakosti]. Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379502

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014

Vijeće Europe (1950). *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* [Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda]. Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_eng

Vijeće Europe (1996). *European Convention on the Exercise of Children's Rights* [Europska konvencija o ostvarivanju dječjih prava]. Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=160

Vijeće Europe (2022–2027). *Council of Europe Strategy for the Rights of the Child* [Strategija Vijeća Europe o pravima djeteta]. Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://www.coe.int/en/web/children/strategy-for-the-rights-of-the-child

Vijeće Ujedinjenih naroda za ljudska prava (2024). *Resolution 56/5: Open-ended intergovernmental working group on an optional protocol to the Convention on the Rights of the Child on the right to education* [Rezolucija 56/5: Otvorena međuvladina radna skupina za fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta o pravu na obrazovanje]. Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://docs.un.org/en/A/HRC/RES/56/5

Vlada Republike Hrvatske (2024). *Protokol o postupanju u slučaju nasilja među djecom i mladima*. Preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Protokol%20o%20postupanju%20u%20slu%C4%8Daju%20nasilja%20me%C4%91u%20djecom%20i%20mladima.pdf

Zakon o Agenciji za odgoj i obrazovanje, Narodne novine, br. 85/2006, 151/2022

Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, Narodne novine, br. 10/1997, 107/2007, 94/2013, 98/2019, 57/2022, 101/2023, 145/2023, 145/2024, 146/2025, 22/2026

Zakon o prosvjetnoj inspekciji, Narodne novine, br. 61/2011, 16/2012, 98/2019, 52/2021

Zakon o socijalnoj skrbi, Narodne novine, br. 18/2022, 46/2022, 119/2022, 71/2023, 156/2023, 61/2025

Zakon o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine, br. 85/2008, 112/2012)

Presude Europskog suda za ljudska prava

O'Keeffe protiv Irske (zahtjev br. 35810/09), presuda od 28. siječnja 2014.

Oršuš i drugi protiv Hrvatske (zahtjev br. 15766/03), presuda od 16. ožujka 2010.

D. H. i drugi protiv Češke Republike (zahtjev br. 57325/00), presuda od 13. studenog 2007.

Costello-Roberts protiv Ujedinjenog Kraljevstva (zahtjev br. 13134/87), presuda od 25. ožujka 1993.

Campbell i Cosans protiv Ujedinjenog Kraljevstva (zahtjev br. 7511/76; 7743/76), presuda od 25. veljače 1982.

Mrežni izvori

Udruga SIDRO, Pravni kolegij – koraci ka ujednačavanju pravne prakse u vrtićima, preuzeto 18. lipnja 2026. s: https://udruga-sidro.hr/pravni-kolegij-koraci-ka-ujednacavanju-pravne-prakse-u-vrticima/

Pravobranitelj za djecu, Izvješće o radu Pravobranitelja za djecu za 2025. godinu, preuzeto 4. svibnja 2026. s: https://dijete.hr/hr/izvjesca/izvjesca-o-radu-pravobranitelja-za-djecu/

CHILDREN'S RIGHTS IN EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE: LEGAL STANDARDS AND PRACTICAL CHALLENGES

Abstract

The aim of this paper is to analyse international and national standards for the protection of children's rights in the field of early childhood education and care, and to examine the role of children's rights as a fundamental value-based and normative framework in shaping the system and everyday educational practice. In this regard, the paper begins with an analysis of international standards in this field through the four core principles of the Convention on the Rights of the Child, followed by an examination of the national constitutional and legal framework, its alignment with international standards, and the challenges arising from normative complexity, ambiguity, and the practical application of regulations in the daily functioning of the early childhood education and care system.

The paper highlights the lack of clear and operational mechanisms that would make the normative framework more understandable and applicable to all stakeholders within the early childhood education and care system. It also points to the relative marginalisation of legal research in this area compared to contributions from other disciplines, as well as the need for stronger interdisciplinary synergy in analysing and addressing practical challenges. In conclusion, the paper advocates the development of clearer legal interpretations, practical procedural standards, and more systematic cooperation between the academic and professional communities in order to ensure more effective and consistent realisation of children's rights in the early childhood education and care system.

Keywords*: children's rights, education and care, legal standards, implementation challenges*