FENOMEN NESTALE NOVOROĐENČADI – IZAZOVI ZA PRAVNI SUSTAV

Prof. dr. sc. Anica Čulo Margaletić[*]

UDK: 347.172:612.648
347.172-053.31
341.231.14(4)-053.31
DOI: 10.3935/zpfz.76.4.4
Pregledni znanstveni rad
Primljeno: lipanj 2026.

Presudom u predmetu Petrović i drugi protiv Hrvatske *Europski sud za ljudska prava utvrdio je povredu prava na poštovanje obiteljskog života zbog propusta države u ispunjavanju pozitivne obveze koja proizlazi iz članka 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u pogledu tvrdnji podnositeljica zahtjeva da su njihova tek rođena djeca oteta iz rodilišta i dana na nezakonito posvajanje. Na temelju ove presude obveza je države u roku od godine dana od njezine konačnosti poduzeti sve odgovarajuće mjere radi uspostave mehanizma cilj kojega bi bio pružanje individualne pravne zaštite svim roditeljima u situacijama koje su slične situaciji podnositeljica zahtjeva. U tom smislu u ovome radu analizirat će se navedena presuda, izložit će se komparativno rješenje – poseban propis usvojen u Srbiji koji predstavlja element izvršenja presude u vrlo sličnome predmetu* Zorica Jovanović protiv Srbije*, s ciljem promišljanja o mogućim smjernicama u pogledu izazova izvršenja presude* Petrović i drugi protiv Hrvatske*, odnosno ispunjenja obveze naložene presudom, polazeći od važnosti zaštite jednog od temeljnih ljudskih prava roditelja i njihove djece, te trajne pozitivne obveze države koja proizlazi iz Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, osobito postupovnog aspekta te obveze.*

Ključne riječi: nestanak novorođene djece; pravo na poštovanje obiteljskog života; Europski sud za ljudska prava

[*] Dr. sc. Anica Čulo Margaletić, profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10 000 Zagreb; aculo@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0001-7688-8366

1. UVOD

Fenomen nestale novorođenčadi pitanje je ponajprije povrede ljudskih prava djece i roditelja. Također uključuje i sigurnosna pitanja trgovine djecom, nezakonitih posvojenja te sličnih nedopuštenih praksi. Sve navedeno nameće potrebu preispitivanja i nadogradnje postojećih mehanizama na razini nacionalnog sustava s ciljem zaštite djece i sprječavanja teških oblika kršenja njihovih prava, kao i prava njihovih roditelja. Presuda u predmetu *Petrović i drugi protiv Hrvatske*[1] na vrlo je jasan način istaknula kako Republika Hrvatska, nažalost, nije postupila na odgovarajući način kako bi spriječila trgovinu djecom. Trgovina djecom često je povezana s praksom nezakonitih posvojenja, iskorištavanja djece za prostituciju, pedofilijom, ropstvom, te je zbog svega navedenoga važno dodatno osnažiti borbu protiv ovih najgorih mogućih oblika iskorištavanja djece. U tom smislu nakon analize navedene odluke Europskog suda za ljudska prava (u nastavku ESLJP ili Sud), razmotrit ćemo kako je svoje obveze iz presude u činjenično i pravno vrlo sličnome predmetu *Zorica Jovanović protiv Srbije*[2] nastojala ispuniti Republika Srbija usvajanjem posebnog pravnog mehanizma, a radi pružanja smjernica koje bi mogle pripomoći u kreiranju snažnijeg sustava kojim bi se spriječilo ponavljanje ovakvih propusta koji su imali nesagledive i traumatične posljedice za roditelje koji su zaštitu svojih prava, koju nisu uspjeli ostvariti pred nacionalnim tijelima, na kraju morali tražiti od ESLJP-a. Ono što svakako ostaje kao bolna i tužna istina jest da je sasvim izgledno da ovo nisu usamljeni slučajevi nestale djece koja su dana na nezakonita posvojenja, a neka vjerojatno postala objektom najgorih mogućih oblika iskorištavanja od strane odraslih za prostituciju, ropstvo, trgovinu organima i slično. Stalna i fokusirana borba protiv trgovine djecom izazov je za pravni sustav, a njegova misija mora biti zaštita onih najranjivijih – djece čija dobrobit mora u svakom smislu i djelovanju na svim razinama biti vrhunska vrednota koja nema cijenu.

2. PRAVO NA POŠTOVANJE OBITELJSKOG ŽIVOTA – OBVEZE DRŽAVA ČLANICA KONVENCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA

Zasigurno najznačajniji međunarodni dokument o ljudskim pravima usvojen na razini Vijeća Europe jest Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih

[1] Zahtjevi br. 32514/22, 33284/22 i 15910/23.

[2] Zahtjev br. 21794/08, presuda od 26. ožujka 2013. godine.

sloboda[3] (u nastavku: EKLJP ili Konvencija). Riječ je o dokumentu iz 1950. godine koji je ratificiralo svih 46 država članica Vijeća Europe[4], najstarije europske organizacije, koje su time "prenijele dio svog suvereniteta na nadnacionalno sudsko tijelo – Europski sud za ljudska prava" [5, 6] Ipak, vrijedi naglasiti kako je i dalje primarna odgovornost za zaštitu ljudskih prava kao i za ispravljanje počinjenih povreda na svakoj pojedinoj državi članici, a u skladu s načelom supsidijarnosti.[7]

U Republici Hrvatskoj EKLJP je stupila na snagu 5. studenoga 1997. godine, te u skladu s odredbom članka 134. Ustava Republike Hrvatske[8], kao međunarodni ugovor sklopljen i potvrđen u skladu s Ustavom i objavljen, čini dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj snazi je iznad zakona. EKLJP sadržava svojevrsni katalog ljudskih prava koja se jamče svakoj osobi pod jurisdikcijom države ugovornice u skladu s odredbom članka 1. EKLJP-a. Prema odredbi članka 46. stavka 1. EKLJP-a države stranke obvezale su se podvrgnuti se konačnoj presudi ESLJP-a u svakom sporu u kojem su stranke, dok izvršenje konačne presude nadzire Odbor ministara.[9] Međutim, osim što presude suda imaju obvezujuću snagu za državu u odnosu na koju su donesene, njihova važnost i vrijednost proteže se i na druge države stranke Konvencije u smislu uvažavanja i prihvaćanja standarda ustanovljenih u tzv. stečevini strasbourškog

---

3 Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99 - proč. tekst, 8/99 - ispr., 14/02, 1/06 i 13/17.

4 Rusija je isključena iz članstva Vijeća Europe u ožujku 2022. odlukom Odbora ministara Vijeća Europe, nakon pribavljenog mišljenja Parlamentarne skupštine Vijeća Europe, a u skladu s odredbom članka 8. Statuta Vijeća Europe, i to zbog kršenja obveza iz članka 3. Statuta Vijeća Europe, preciznije, čina agresije na Ukrajinu kojim je Ruska Federacija grubo prekršila svoje obveze zemlje članice. Više o tome v. Banić, S., *Vijeće Europe i Rusija: prestanak 26-godišnjeg članstva zbog agresije na Ukrajinu*, Informator, Br. 6724 od 28. ožujka 2022., dostupno na: https://informator.hr/strucni-clanci/vijece-europe-i-rusija-prestanak-26-godisnjeg-clanstva-zbog-agresije-na-ukrajinu (20. travnja 2026.).

5 Majstorović, I., *Europsko obiteljsko pravo*, u: Hrabar, D. (ur.), *Obiteljsko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2021., str. 492.

6 Prema odredbi čl. 1. toč. a Statuta Vijeća Europe cilj je ove paneuropske organizacije "ostvariti veće jedinstvo između svojih članica radi očuvanja i promicanja ideala i načela koji su njihova zajednička baština i poticati njihov ekonomski i socijalni napredak.", Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 8/98, Odluka o objavi Statuta Vijeća Europe.

7 Majstorović, I., *op. cit*. u bilj, 5. str. 492 i 493.

8 Narodne novine, br. 85/10 (pročišćeni tekst) i 5/14.

9 Čl. 46. st. 2. EKLJP-a.

suda kroz nacionalni zakonodavni okvir i praksu.[10] Naime, upravo je Konvencija posredovanjem prakse Suda u znatnoj mjeri usmjerila razvoj nacionalnih prava država članica osnažujući i produbljujući zaštitu ljudskih prava na nacionalnoj razini, dok se time također pridonijelo harmonizaciji prava u pogledu zaštite i ostvarivanja ljudskih prava na europskom prostoru.[11]

Jedno od prava koje jamči EKLJP te zaštita kojeg je dodatno osnažena kroz djelovanje ESLJP-a jest pravo na poštovanje obiteljskog života. To je pravo jedno od "pravnih dobara" odnosno područja osobne autonomije čiju zaštitu uređuje članak 8. EKLJP-a.[12, 13] Zamjetno je kroz praksu ESLJP-a da je pojam obiteljskog života dinamičan koncept koji je u konstantnoj mijeni odražavajući time stalne promjene društvenih odnosa te prateći razvoj prava.[14]

---

[10] Scherpe, J. M. (ur.), *European Family Law Volume I, The Impact of Institutions and Organisations on European Family Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – Northampton, MA USA, 2016., str. 1 – 2; Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava. Strasbourški acquis*, Drugo dopunjeno izdanje, Novi informator, Zagreb, 2014.; Majstorović, I., *O odjecima strasbourškog acquisa u hrvatskom Obiteljskom zakonu iz 2015. godine*, u: *Peti međunarodni naučni skup Dani porodičnog prava "Odjeci prakse Evropskog suda za ljudska prava u nacionalnim porodičnim pravima"*, Pravni fakultet Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru, Mostar, 2017., str. 116; Šimović, I., *Presuda u predmetu S. S. protiv Slovenije* (Zahtjev br. 40938/16, presuda od 30. listopada 2018.), u: Hrabar, D. (ur.), *Presude Europskog suda za ljudska prava o mjerama za zaštitu dobrobiti djeteta*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 90.

[11] Harris, D. *et. al*., *Law of the European Convention on Human Rights*, fourth edition, Oxford University Press, Oxford, 2018., str. 36.

[12] Omejec, J., *Značenje i doseg prava na poštovanje obiteljskog života u praksi Europskog suda za ljudska prava*, u: Hrabar, D. (ur)., *Presude o roditeljskoj skrbi Europskoga suda za ljudska prava protiv Republike Hrvatske*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str. 1.

[13] Čl. 8. EKLJP-a glasi: "1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja. 2. Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje toga prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih."

[14] Omejec, J., *op. cit*. u bilj. 12, str. 24; Kilkelly, U., *The right to respect for private and family life – A guide to the implementation of Article 8 of the European Convention on Human Right*, Human rights handbooks, No. 1, Council of Europe, Strasbourg, 2003., str. 15 i 16; Harris, D. *et. al*., *op. cit*. u bilj. 11, str. 505; Majstorović, I.; Šimović, I., *Right to Marry*, u: Paczolay, P. (ur.), *The European Convention on Human Rights – A Central and Eastern European Perspective*, Central European Academic Publishing, Miškolc, 2026., str. 444 i 445.

Zaštita obiteljskog života kao konvencijskog dobra nalaže državi dvojake obveze. S jedne strane negativnu obvezu suzdržavanja od zadiranja odnosno miješanja u zaštićeno pravo, osim pod strogo propisanim uvjetima koji su navedeni u stavku 2. članka 8. EKLJP-a[15], a s druge strane pozitivne obveze "inherentne djelotvornom poštovanju prava na privatni i obiteljski život".[16] Pozitivne obveze sastoje se dakle u poduzimanju mjera radi učinkovitog ostvarivanja prava koje jamči članak 8., što uključuje i pružanje zaštite pojedincima od neovlaštenih zadiranja trećih.[17] Te pozitivne obveze država ispunjava donošenjem odgovarajućih zakonskih propisa, kao i stvaranjem odgovarajućih sustava postupovne naravi poput postupaka kaznenog progona, istražnih postupaka i drugih sudskih postupaka, te je upravo način provedbe zadanog normativnog okvira kroz praksu sudova i upravnih tijela od osobite važnosti.[18] Ipak, ESLJP kroz svoju praksu ne određuje detaljno navedene mjere, ostavljajući državama široku slobodu prosudbe u tome području.[19]

U mnogobrojnim je svojim presudama ESLJP potvrdio da je uživanje u uzajamnom društvu roditelja i djece temeljni element obiteljskog života u smislu članka 8. EKLJP-a.[20] Polazeći od navedenoga te zaključka Suda kako je kontinuiranim uskraćivanjem relevantnih informacija o stvarnoj sudbini djece

---

[15] Svaka intervencija javne vlasti, odnosno nadležnih državnih tijela smatrat će se povredom konvencijskog prava, osim ako je učinjena u skladu sa zakonom i ako je takvo miješanje bilo "nužno u demokratskom društvu" radi postizanja nekog od legitimnih ciljeva kako su navedeni u samoj Konvenciji. Primarni cilj ove odredbe jest zaštita pojedinaca od arbitrarnog miješanja javne vlasti u ostvarivanje prava na neometan obiteljski život. Više o tome v.: Schabas, W. A., *The European Convention on Human Rights – A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2015., str. 366; Harris, D. *et. al*., *op. cit*. u bilj. 11, str. 511; Omejec, *op. cit*. u bilj. 12, str. 6; Kilkelly, *op. cit*. u bilj. 14, str. 6; Čulo Margaletić, A., *Novine iz prakse Europskog suda za ljudska prava*, u: Rešetar, B.; Aras, S. (ur.), *Represivne mjere za zaštitu osobnih prava i dobrobiti djeteta*, Sveučilište J. J. Strossmayera Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2014., str. 13.

[16] Korać Graovac, A., *Presuda u predmetu Mikulić protiv Hrvatske*, u: Hrabar, D. (ur.), *Presude o roditeljskoj skrbi Europskoga suda za ljudska prava protiv Republike Hrvatske*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str. 91. V. i presuda Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva (plenarna sjednica), br. 9214/80 i dr., 28. svibnja 1985., par. 67., navedeno prema Omejec, J., *op. cit*., u bilj. 12, str. 11.

[17] Harris, D. *et. al*., *op. cit*. u bilj. 11, str. 502; Schabas, *op. cit*. u bilj. 15, str. 368.

[18] Omejec, J., *op. cit*., u bilj. 12, str. 12.

[19] *Ibid.*

[20] Olsson protiv Švedske (br. 1.), 24. ožujka 1988., br. 10465/83., par. 59.; Gluhaković protiv Hrvatske, 12. travnja 2011., br. 21188/09, par. 54.; Ribić protiv Hrvatske, 2. travnja 2015., br. 27148/12, par. 88.; M. M. protiv Hrvatske, 3. rujna 2015., br. 10161/13, par. 169.

odnosno trajnim propustom države u poduzimanju mjera s ciljem razjašnjenja opravdanih sumnji roditelja u otmicu djece podnositeljicama zahtjeva povrijeđeno konvencijsko pravo na poštovanje obiteljskog života, u nastavku rada ćemo detaljnije prikazati činjenično stanje te razmatranja Suda u predmetu *Petrović i drugi protiv Hrvatske*, te se potom osvrnuti na obveze koje za državu proizlaze iz ove presude.[21]

3. PRESUDA U PREDMETU *PETROVIĆ I DRUGI PROTIV HRVATSKE*

3.1. Činjenično stanje

Podnositeljice zahtjeva pred ESLJP-a bile su tri žene koje su tvrdile su njihova novorođena djeca oteta iz državnih bolnica u razdoblju od 1986. do 1994. godine te nezakonito posvojena, čime su povrijeđena njihova prava iz članka 8. i članka 13. EKLJP-a.

Sve tri podnositeljice zahtjeva, od kojih su prve dvije rodile u Vukovaru, a treća u Slavonskome Brodu, nakon porođaja su imale kontakt sa svojom djecom u bolnici do trenutka kada im je bolničko osoblje priopćilo da su se djeca razboljela i umrla. Djeca rođena u Vukovaru 1990. i 1993. godine bila su nakon rođenja odvedena u Novi Sad, u skladu s tvrdnjama medicinskog osoblja radi liječenja, te su navodno ondje preminula.

Više v. Korać, A., *Sadržaj i doseg prava na poštovanje obiteljskog života*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, *vol*. 49, br. 6, 1999., str. 759 – 794; Hrabar, D., *Presuda u predmetu Gluhaković protiv Hrvatske*, u: Hrabar, D. (ur.), *Presude o roditeljskoj skrbi Europskoga suda za ljudska prava protiv Republike Hrvatske*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str. 27 – 44; Čulo Margaletić, A., *Presuda u predmetu M. i M. protiv Hrvatske*, u: Hrabar, D. (ur.), *Presude o roditeljskoj skrbi Europskoga suda za ljudska prava protiv Republike Hrvatske*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str. 141 – 158.

[21] U tom smislu vrijedi napomenuti kako je ESLJP i u svojim ranijim presudama zaključio da kršenje konvencijskog prava (i to kontinuirano kršenje) iz čl. 8. mogu predstavljati i situacije u kojima rodbina nestalih zbog uskraćivanja informacija od strane nadležnih tijela snosi najveći teret napora da otkrije bilo kakve činjenice o stvarnoj sudbini članova obitelji, što se može smatrati flagrantnim, kontinuiranim i bešćutnim zanemarivanjem obveze države da se istraži i rasvijetli sudbina nestale osobe. V. presudu u predmetu *Varnava i drugi protiv Turske*, 18. rujna 2009., par. 200.; Jančić, M., *The Case of Missing Babies in Serbia before the European Court of Human Rights*, International Survey of Family Law, Intersentia, Cambridge–Antwerp–Chicago, 2018., str. 459. O tome detaljnije *infra*.

Sumnju o tome da njihova djeca nisu preminula pobudile su informacije koje su doznale na vijestima potkraj 2018. odnosno 2019. godine o majkama iz Srbije koje su tražile svoju nestalu novorođenčad rođenu ranih 1990-ih dobrog zdravstvenog stanja, a za koju su liječnici tvrdili kako su se iznenada razboljela, neka od njih bila radi liječenja premještena u druge bolnice, i u konačnici preminula vrlo brzo nakon rođenja. Svim tim slučajevima zajedničko je bilo da tijela djece nikada nisu bila predana obiteljima radi ukopa.

Stoga su se podnositeljice zahtjeva prvo obratile nevladinoj udruzi Roditelji nestale novorođenčadi Vojvodine te krenule s upitima prema bolnicama i lokalnim vlastima tražeći dokumentaciju o svojoj djeci. Ono što su doznale potvrdilo je njihove sumnje da njihova djeca nisu preminula nego su postala žrtve nezakonitih posvojenja. Potom su podnijele kaznene prijave zbog otmice djece od strane medicinskog osoblja, koje su međutim 2022. odnosno 2023. godine bile odbačene uz obrazloženje da je nastupila zastara kaznenog progona za navodna kaznena djela.

Prva podnositeljica rodila je dvoje djece u bolnici u Vukovaru, jedno u srpnju 1993., a drugo u prosincu 1994. godine (kada je Vukovar bio okupiran, odnosno izvan kontrole hrvatskih vlasti). Tijelo prvog djeteta koje je preminulo u novosadskoj bolnici nije predano roditeljima, dok je za drugo dijete otac inzistirao na preuzimanju tijela radi pokopa te je ono predano, no majka prve podnositeljice je navodno primijetila da je u pitanju tijelo djeteta starijeg od njihova, dok sama prvopodnositeljica nije nikada vidjela djetetovo tijelo. U studenome 2018. godine prva podnositeljica zatražila je od vukovarske bolnice cjelokupnu medicinsku dokumentaciju o svojim porođajima, te se obratila policiji iznijevši svoje sumnje i zatražila ekshumaciju drugog djeteta, djevojčice, u cilju utvrđivanja radi li se uistinu o njezinu djetetu. U službenim zabilješkama policije nakon obavljenih konzultacija s Općinskim državnim odvjetništvom u Vukovaru navedeno je da ekshumacija nije bila moguća jer roditeljima nije poznato točno mjesto ukopa djeteta, te da s obzirom na protok vremena ona ionako ne bi mogla polučiti rezultate kao i da nije potrebno podnijeti posebno izvješće jer nije postojala sumnja u počinjenje kaznenog djela. Slijedila je izjava prvopodnositeljice dana Općinskom državnom odvjetništvu u Vukovaru u lipnju 2021. godine u kojoj je, među ostalim, istaknuto da djevojčica rođena 1994. godine nikada nije upisana u maticu rođenih, navedena je točna lokacija pokopa i zatražena je ekshumacija. Dana 28. veljače Općinsko državno odvjetništvo u Vukovaru utvrdilo je da nema osnove za daljnje postupanje jer je nastupila apsolutna zastara kaznenog progona u skladu s člankom 91. stavkom 6. Osnovnog kривičnog zakona Republike Hrvatske, a u vezi s člankom 94. stavkom 1. Kривičnog zakona Republike Hrvatske.

Druga podnositeljica zahtjeva, gđa. Šarčević u siječnju 1990. godine rodila je djevojčicu također u vukovarskoj bolnici, koja je dva dana nakon rođenja navodno bila prevezena u bolnicu u Novom Sadu radi hitne operacije, a majci nije bilo dopušteno biti u pratnji djeteta. Tjedan dana nakon porođaja drugopodnositeljici je javljeno da je dijete u novosadskoj bolnici preminulo od upale pluća i sepse. Mužu drugopodnositeljice u bolnici je pokazano tijelo djeteta navodno tamne kose, dok je njihovo dijete bilo plave kose sa sijedim pramenom na lijevoj strani glave. Tijelo djeteta nije predano roditeljima radi pokopa uz objašnjenje da ih se time želi poštedjeti dodatne emocionalne boli.

U studenome 2019. godine gđa. Šarčević zatražila je od vukovarske bolnice cjelokupnu medicinsku dokumentaciju o rođenju njezina djeteta i premještaju u Novi Sad. Međutim, iz dostavljene dokumentacije nije bilo vidljivo na temelju koje dijagnoze je dijete upućeno u Novi Sad kao ni koji liječnik je o tome odlučio te u čijoj je pratnji dijete prevezeno u drugu bolnicu. Te informacije drugopodnositeljica unatoč traženju nije dobila ni iz bolnice u Novom Sadu u kojoj je dijete navodno preminulo. Jedina informacija koja joj je dana samo usmeno jest da je dijete pokopano negdje u krugu bolnice. U matici umrlih navedeno je da je dijete bilo ženskog spola. Zbog sumnji u sudbinu svojeg djeteta 12. studenoga 2019. drugopodnositeljica zahtjeva podnijela je kaznenu prijavu u Srbiji tvrdeći da je njezino dijete možda otelo osoblje novosadske bolnice. Međutim, u siječnju 2020. kaznena prijava je odbačena zbog zastare kaznenog progona.

Sumnju u otmicu djeteta gđa. Šarčević izrazila je i u izjavi danoj Općinskom državnom odvjetništvu u Vukovaru u listopadu 2021. godine te je uz izjavu priložila i dokumentaciju koju je uspjela prikupiti, dok je medicinsku dokumentaciju o rođenju djeteta drugopodnositeljice Općinskom državnom odvjetništvu dostavila i vukovarska bolnica. Naposljetku je, slično kao i u slučaju prvopodnositeljice zahtjeva, Općinsko državno odvjetništvo u Vukovaru odbacilo kaznenu prijavu pozivom na apsolutnu zastaru kaznenog progona navodno počinjenog kaznenog djela oduzimanja maloljetnika iz članka 94. stavka 1. Krivičnog zakona.

Treća podnositeljica zahtjeva, gđa. Šesto rodila je dječaka u bolnici u Slavonskom Brodu dana 30. studenoga 1986. godine. Dan nakon porođaja liječnik ju je obavijestio da je njezino dijete imalo srčanu manu i da je preminulo. Tijelo djeteta nikada nije vidjela. Na inzistiranje njezina muža tijelo je bolnica ipak predala ocu te je ono pokopano 3. prosinca 1986. godine. Tijelo djeteta koje je predano roditeljima imalo je plavu diskoloraciju preko polovice lica, a prema navodima roditelja njihovo dijete nije imalo takvu diskoloraciju. Dana 4. prosinca 1986. gospođa Šesto izašla je iz bolnice, ali nije primila otpusno pismo, kako za sebe tako ni za dijete. Potaknuta sumnjama kako je uvodno navedeno, gospođa Šesto 2019. godine započinje potragu te je u pribavljenim dokumentima uočen

niz nepravilnosti odnosno nelogičnosti. Među ostalim to su sljedeće: tekst u obrascu prijave rođenja precrtan na nekoliko mjesta i dodane druge rukom pisane informacije; pogrešan datum rođenja naveden u obrascu prijave rođenja; pečat na navedenom obrascu s datumom iz 1989. godine, tri godine nakon djetetova rođenja; navodi o obdukciji koja nikada nije provedena; u povijesti bolesti bilo je navedeno da je dijete imalo cijanozu koja uzrokuje plavu kožu i nokte, dok je gospođa Šesto izjavila da nije primijetila nikakve tragove ove bolesti na svojem djetetu dok ga je dojila; različiti brojevi pod kojima je upisana činjenica smrti navedeni u potvrdi o smrti i u rodnom listu, i dr. Roditelji djeteta su, potaknuti ovim činjenicama, bili zatražili ekshumaciju djetetova tijela, ali im je rečeno da ekshumacija ne bi polučila rezultate zbog protoka vremena. U srpnju 2022. podnijeli su kaznenu prijavu zbog sumnje da je bolničko osoblje oduzelo dječaka i lažiralo njegovu smrt te tako počinili kazneno djelo otmice djeteta odnosno trgovanja ljudima. U siječnju 2023. godine Općinsko državno odvjetništvo u Slavonskom Brodu odbacilo je kaznenu prijavu zbog protoka zastarnog roka za kazneni progon za kazneno djelo oduzimanja maloljetnika iz članka 94. Krivičnog zakona, dok je u pogledu kaznenog djela trgovanja ljudima iz članka 106. Kaznenog zakona smatralo da ono nije postojalo u relevantno doba. S obzirom na sličnost sva tri predmetna zahtjeva ESLJP je smatrao primjerenim ispitati ih u okviru jedne presude.

3.2. Povreda prava na poštovanje obiteljskog života

Podnositeljice zahtjeva pozvale su se na povredu članka 8. EKLJP-a kojim se jamči pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, a do koje je došlo zbog trajnog propusta države da im pruži informacije o sudbini njihove djece za koju su postojale ozbiljne sumnje da nisu preminula u državnim bolnicama, već da su oteta.

Vlada je tvrdila da se Republika Hrvatska ne može smatrati odgovornom za navodne nestanke djece prvopodnositeljice zahtjeva koja su rođena u razdoblju Domovinskoga rata, 1993. odnosno 1994. godine, kada je Vukovar bio izvan kontrole hrvatskih vlasti, ali ESLJP naglašava kako je sa stajališta međunarodnog javnog prava nadležnost države ponajprije teritorijalna. Stoga je obveza države na temelju članka 1. EKLJP-a, osim obveze suzdržavanja od miješanja u zajamčena prava i slobode, također i pozitivna obveza poduzimanja odgovarajućih koraka radi osiguranja poštovanja navedenih prava na njezinom teritoriju (par. 108. i 109.). Zaključak je Suda kako postoji njegova nadležnost ispitati je li Republika Hrvatska ispunila svoju pozitivnu obvezu pružanja vjerodostojnih informacija podnositeljicama zahtjeva o sudbini njihove djece, uključujući sudbine djece

prvopodnositeljice koja su rođena u Vukovaru u razdoblju Domovinskoga rata tijekom okupacije grada. Štoviše, ESLJP zaključuje kako je nadležan ispitati u kojoj je mjeri Republika Hrvatska "mogla poduzeti korake u okvirima svoje teritorijalne suverenosti kako bi pružila informacije o sudbini djece prve i druge podnositeljice zahtjeva rođene 1990. i 1993. godine koja su premještena u Srbiju" (par. 113.).

Vlada je otvorila pitanje i vremenske nadležnosti u odnosu na zahtjev treće-podnositeljice s obzirom na to da su se relevantne okolnosti navodne povrede dogodile 1986., dok je EKLJP u odnosu na Republiku Hrvatsku stupio na snagu 5. studenoga 1997. godine. Međutim, Sud napominje kako su nestanci specifični jer ih obilježava dugotrajno stanje neizvjesnosti i nedostatka odgovornosti uz izostanak informacija ili njihovo prikrivanje, a takvo stanje produljuje patnju žrtvinih roditelja odnosno srodnika. Sud tako zaključuje da se "ne može reći da je prisilni nestanak samo 'trenutačni' čin ili događaj; dodatni razlikovni element koji proizlazi iz naknadnog propusta pružanja objašnjenja o tome gdje se nalazi dotična osoba i koja joj je sudbina dovodi do nastanka trajne situacije. Stoga će pozitivna obveza potencijalno i dalje postojati sve dok se ne utvrdi gdje se osoba nalazi i kakva je njezina sudbina" (par. 118.).

Sud uz to navodi da, osim podnositeljica u ovome predmetu, postoje i druge žene odnosno roditelji djece koji sumnjaju da su im djeca oteta tijekom 1980-ih i početkom 1990-ih godina u državnim bolnicama na teritoriju Republike Hrvatske.

Polazeći od prije navedenoga, Sud smatra da se istaknuti prigovor podnositeljica odnosi na trajnu situaciju, odnosno da navodni propust države da podnositeljicama pruži konačne i vjerodostojne informacije o tome što se dogodilo s njihovom djecom traje i u doba donošenja presude. U skladu s time prigovor Vlade o nenadležnosti *ratione temporis* prema mišljenju Suda valjalo je odbiti (par. 122. – 124.).

U pogledu spojivosti *ratione materiae*, zaključak je Suda da se predmetni prigovor podnositeljica zahtjeva odnosi na pravo na poštovanje njihova privatnog i obiteljskog života koje jamči članak 8. EKLJP-a.

Kad je riječ o prigovorima Vlade koji se odnose na pitanje iscrpljivanja domaćih pravnih sredstava, Sud je istaknuo da ta obveza koja proizlazi iz članka 35. stavka 1. EKLJP-a zahtijeva da "podnositelj zahtjeva iskoristi uobičajena pravna sredstva koja su djelotvorna, dostatna i dostupna u odnosu na njegove ili njezine prigovore na temelju Konvencije" (par. 127.). U ovome predmetu, prema mišljenju Suda, takva pravna sredstva koja bi podnositeljicama pružila odgovor na njihov temeljni prigovor odnosno potrebu za informacijama o stvarnoj sudbini njihove djece izostala su, odnosno nisu bila dostupna. Sud je također odbio

prigovor Vlade koji se odnosio na pravodobnost zahtjeva podnositeljica imajuću u vidu trajnu narav navodne povrede kao i razumna očekivanja podnositeljica zahtjeva kada je u pitanju pravna zaštita. Na temelju svega navedenoga Sud je zahtjev proglasio dopuštenim te u nastavku slijedi analiza odluke Suda u pogledu osnovanosti podnesenih zahtjeva kada je riječ o povredi prava iz Konvencije.

ESLJP tako navodi kako pozitivne obveze države koje proizlaze iz članka 8. Konvencije mogu, među ostalim, obuhvaćati djelotvornost istražnih postupaka koji su povezani s privatnim i obiteljskim životom osobe (par. 147.). U tom smislu Sud se poziva na prijašnje odluke u predmetima *Zorica Jovanović protiv Srbije*[22] te *Varnava i drugi protiv Turske*[23] u kojima je naglašeno da nestanak osobe uzrokuje duševnu bol njezinih najbližih zbog straha i neizvjesnosti u pogledu sudbine nestale osobe te kako je bit povrede "u odgovoru i stavovima vlasti u odnosu na tu situaciju kada su o njoj obaviještene" (par. 148). Propust nadležnih vlasti da pruže odgovore i informacije o sudbini nestalih kao i prepreke s kojima su srodnici nestalih suočeni te zbog kojih moraju uložiti najveće napore radi otkrivanja bilo kakvih činjenica upućuju na "očigledno, neprekidno i bezosjećajno zanemarivanje obveze države da razjasni gdje se nalazi nestala osoba i koja je njezina sudbina" (par. 148.).

Polazeći od toga, Sud je zauzeo stajalište da su nadležna tijela mogla provjeriti što se dogodilo s djecom prve i druge podnositeljice zahtjeva dok su još bila u Hrvatskoj i jesu li odvedena u Srbiju radi druge svrhe, a ne liječenja. Osim toga, mogla su zatražiti pomoć od nadležnih srpskih tijela (par. 149.). Također, prema zaključku Suda nije bilo potrebno ispitati je li Republika Hrvatska imala obvezu na temelju Konvencije tražiti više od srpskih tijela s obzirom na to da su od 2020. godine prva i druga podnositeljica mogle podnijeti prijave (što je prva podnositeljica i učinila) u skladu s posebnim zakonom usvojenim u okviru izvršenja presude *Zorica Jovanović.* Naime, u Srbiji je uvedena obveza istražiti zločine otmice na temelju takvih prijava, s time da nastupanje zastare kaznenog progona ne predstavlja zapreku istrazi.[24] Sud u nastavku napominje kako se odgovor hrvatskih vlasti na traženja informacija podnositeljica zahtjeva o stvarnoj sudbini njihove djece ograničio na dostavljanje dostupne medicinske dokumentacije te podataka iz državnih matica. Kada su podnositeljice upozorile na mnogobrojne nelogičnosti i nedosljednosti u zaprimljenoj dokumentaciji i podatcima, zatražile su ekshumacije, medicinska vještačenja, kao i ispitivanje

[22] Zahtjev br. 21794/08, 26. ožujka 2013.

[23] Zahtjev br. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 i 16073/90, 18. rujna 2009.

[24] Više o ovome propisu *infr*a.

medicinskog osoblja i službenika matičnih ureda, no nadležna tijela nisu poduzela nikakve radnje u tom smjeru[25] (par. 151.). Razlog tomu Sud vidi u činjenici da su nadležna tijela smatrala kako je zastarni rok za eventualno kazneno djelo počinjeno u opisanim slučajevima počeo teći na dan navodne smrti odnosno nestanka djece te da je stoga zastara progona bila nastupila odavno.

Razmatrajući iznesene sumnje prve podnositeljice zahtjeva da njezin sin rođen 1993. godine nije preminuo, već da je nezakonito posvojen, Sud ističe kako su državna tijela te sumnje u potpunosti ignorirala te nikada nije donesena bilo kakva odluka s time u vezi. Nadalje, Sud zaključuje da podnositeljice zahtjeva nisu imale na raspolaganju druga pravna sredstva za kojima su mogle posegnuti s ciljem utvrđivanja sudbine svoje djece, iako se čini izvjesnim da postoje i druge žene koje sumnjaju da su njihova djeca oteta 1980-ih i početkom 1990-ih godina u državnim bolnicama na području Republike Hrvatske, da su neka od njih bila premještena u bolnicu u Novom Sadu u Srbiji te da su državna tijela bila upoznata s ovim fenomenom "nestale novorođenčadi" u hrvatskim bolnicama barem od 2019. godine (par. 154.).

Zbog svega navedenoga, stajalište je ESLJP-a da Republika Hrvatska nije ispunila svoju trajnu pozitivnu obvezu iz članka 8. EKLJP-a kada je riječ o tvrdnjama podnositeljica zahtjeva o otmici njihove djece iz rodilišta i nezakonitom posvojenju. Time je u odnosu na podnositeljice zahtjeva došlo do povrede njihova prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života koje jamči članak 8. EKLJP-a.

Glede prigovora podnositeljica zahtjeva istaknutog na temelju članka 13. EKLJP-a o propustu Republike Hrvatske da im pruži bilo kakvu pravnu zaštitu za trajnu povredu njihova prava iz članka 8. Konvencije, Sud je na temelju činjenice da je istaknuti prigovor u osnovi isti kao i prigovor na temelju članka 8. te uzimajući u obzir sva utvrđenja u postupku zaključio da se osnovanost ovog prigovora, iako je on dopušten, ne mora zasebno ispitati (par. 157. – 160.).

Podnositeljice zahtjeva nisu tražile od Suda naknadu neimovinske štete zbog povrede ističući kako svrha njihova obraćanja Sudu nije ishođenje bilo kakve novčane naknade pretrpljene štete, već dobivanje informacija o tome što se uistinu dogodilo s njihovom djecom. Ipak, neisticanje zahtjeva za naknadom uvjetovale su usvajanjem njihova zahtjeva da Sud naloži državi da poduzme sve odgovarajuće mjere, i to po mogućnosti donošenjem posebnog propisa radi uspostave mehanizma koji bi omogućio pružanje pojedinačne pravne zaštite

[25] Uz napomenu kako je jedino vukovarska policija u slučaju prve podnositeljice ispitala je li moguća ekshumacija, ima li lokalno groblje na kojemu je dijete navodno pokopano podatke o mjestu ukopa te je li vukovarska bolnica imala bazu podataka o tkivima uzetima za potrebe obdukcije (par. 151. i par. 17.).

svim roditeljima u istovjetnoj ili sličnoj situaciji, a koji bi bio pod nadzorom neovisnog tijela s odgovarajućim ovlastima koje bi moglo pružiti roditeljima vjerodostojne odgovore o sudbini svakog novorođenčeta za koje se sumnja da je nestalo iz bolnica u Republici Hrvatskoj (par. 162.).

Takav propis bi, prema tvrdnjama podnositeljica zahtjeva, trebao omogućiti provedbu učinkovite istrage, što uključuje i obavljanje razgovora s medicinskim i drugim osobljem, djelatnicima matičnih ureda, policije, državnog odvjetništva i drugih institucija, a koji bi mogli imati saznanja o praksi otmice djece iz bolnica u spomenutom razdoblju. Također, istaknule su kako bi bilo poželjno uspostaviti bazu podataka DNK u kojoj bi roditelji kao i djeca koji imaju sumnje da su žrtve takvih postupanja mogli pohraniti svoj DNK s ciljem međusobnog pronalaženja. O takvim bi mehanizmima javnost trebala biti obaviještena na odgovarajući način kako bi se njima mogle koristiti potencijalne žrtve.

Podnositeljicama zahtjeva tako nije dosuđena naknada neimovinske štete zbog počinjene povrede, već samo naknada troškova i izdataka za postupak pred Sudom. Naime, Sud je uvažio zahtjev podnositeljica i s obzirom na to da predloženi mehanizam koji bi omogućio utvrđivanje sudbine djece nestale iz rodilišta ne postoji u Republici Hrvatskoj, naložio je da država mora u roku od godine dana od konačnosti presude, a u skladu s odredbom članka 44. stavka 2. EKLJP-a, poduzeti tražene mjere, po mogućnosti putem posebnog propisa, a s ciljem kako je prije opisano.

Ova presuda postala je konačna 30. lipnja 2025. godine te je u skladu s odredbom članka 46. stavak 2. u nadležnosti Odbora ministara Vijeća Europe nadzirati njezino izvršenje. U tom smislu vrijedi istaknuti kako je u prvom akcijskom planu dostavljenom Odboru u siječnju ove godine istaknuto kako nadležna tijela nastoje utvrditi koliko je slučajeva sličnih ovomu kako bi se mogle poduzeti učinkovite mjere u cilju izvršenja presude.[26] Osim toga navedeno je da je ministarstvo zdravstva poduzelo aktivnosti u smislu prikupljanja podataka iz rodilišta diljem zemlje radi analize postojećih modela nadzora u bolnicama te da će biti ustanovljena radna skupina sa zadaćom pripremanja protokola za sve zdravstvene ustanove kojim će se uvesti ujednačen postupak nadzora majki i novorođenčadi u rodilištima. Smisao ovoga postupka, unatoč tomu što su se standardi nadzora od doba kada je došlo do nestanka novorođene djece u ovim slučajevima zasigurno poboljšali, jest dodatno preispitati postojeće stanje kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri prevenirali novi propusti koji dovode do osobito

[26] Akcijski plan dostupan na: https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22sort%22:[%22execdocumenttypesorting%20ascending,execdocumentreferencesorting%20descending%22],%22execidentifier%22:[%22DH-DD(2026)27E%22]} (20. travnja 2026.).

teških i okrutnih kršenja temeljnih ljudskih prava roditelja, ali i njihove tek rođene djece. Istaknuto je također da je u okviru općih mjera navedena presuda i njezina analiza od strane Ureda zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava objavljena, dostavljena nadležnim tijelima te je bila i predmetom posebne analize u okviru radionice pri Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Akcijski plan ne navodi da su poduzete bilo kakve aktivnosti koje bi vodile k tomu da se usvoji *lex specialis* kako nalaže presuda.

U radu je prije navedeno da su se slični slučajevi sumnjivih smrti novorođene djece događali i u drugim zemljama bivše Jugoslavije, te je u tom smislu i ESLJP odlučivao u jednome predmetu još 2013. godine te utvrdio povredu prava na poštovanje obiteljskog života koja se sastojala u kontinuiranom propustu države, u konkretnom slučaju Srbije, da pruži podnositeljici zahtjeva pouzdane informacije o sudbini njezina sina. Riječ je o presudi u predmetu *Zorica Jovanović protiv Srbije*. U toj presudi Sud je utvrdio kako taj slučaj sumnjive smrti novorođenčeta nije usamljen, već da postoje stotine roditelja čija je novorođenčad, za koju se tvrdilo da je preminula u rodilištima diljem Srbije, zapravo nestala u razdoblju od 1970-ih do 1990-ih (par. 26. presude) te je stoga uspostavljanje mehanizma prikladne pravne zaštite iznimno važno. Vrijedi također napomenuti kako pojedini autori ističu da je u ovoj presudi ESLJP prvi put primijenio postupovni aspekt obveze države u pogledu prava na poštovanje obiteljskog života.[27] Imajući u vidu da je njome utvrđena istovjetna povreda kao i u predmetu koji je predmet analize u ovome radu, te s obzirom na to da je u toj presudi naložena istovjetna obveza Republici Srbiji,[28] u nastavku ćemo se osvrnuti na poseban propis kojim je Republika Srbija nastojala ispuniti svoju obvezu uspostave mehanizma koji bi omogućio pružanje pojedinačne pravne zaštite svim roditeljima u istovjetnoj ili sličnoj situaciji.

---

[27] Jančić, *op. cit*. u bilj. 21, str. 460; Draškić, M., *Presuda Europskog suda za ljudska prava Zorica Jovanović v. Serbia: kakve obaveze slede?*, u: *Peti međunarodni naučni skup Dani porodičnog prava "Odjeci prakse Evropskog suda za ljudska prava u nacionalnim porodičnim pravima"*, Pravni fakultet Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru, Mostar, 2017., str. 37. O postupovnom aspektu obveza države v. Harris *et al*., *op. cit*. u bilj. 11, str. 502.

[28] U tome predmetu ESLJP je utvrdio povredu prava na poštovanje obiteljskog života podnositeljice zahtjeva gđe Jovanović, a koja se sastojala, slično kao i u presudi *Petrović i drugi protiv Hrvatske*, u kontinuiranome propustu države da pruži pouzdane informacije o sudbini njezina sina. Naime, radilo se o slučaju nestalog novorođenčeta rođenoga u bolnici u Srbiji 1983., a za koje se tvrdilo da je preminulo na dan kada je s majkom trebalo izaći iz rodilišta. Smrt dječaka nikada nije upisana u maticama, njegovo tijelo nije nikada predano roditeljima te oni nisu dobili ni izvješće o obdukciji ni informaciju o vremenu i mjestu ukopa djeteta. Više v. *ibid*.

4. POSEBNI PROPIS KAO ELEMENT IZVRŠENJA PRESUDE U PREDMETU *ZORICA JOVANOVIĆ PROTIV SRBIJE*

Srbija je nakon gotovo sedam godina od konačnosti presude ESLJP-a u predmetu *Zorica Jovanović protiv Srbije* usvojila poseban propis kojemu je cilj izvršenje obveze naložene predmetnom presudom.[29] Riječ je o Zakonu o utvrđivanju činjenica o statusu novorođene djece za koju se sumnja da su nestala iz rodilišta u Republici Srbiji.[30] Cilj ovoga propisa jest, kako se navodi u uvodim odredbama, "utvrđivanje činjenica pogodnih da se utvrdi istina o statusu novorođene djece za koju se sumnja da su nestala iz rodilišta u Republici Srbiji, na osnovu dokaza koji se izvedu i podataka koji se prikupe u sudskom postupku od državnih i drugih tijela, roditelja i drugih osoba" (čl. 2. st. 1.). Ovim je propisom određena stvarna i mjesna nadležnost sudova te je predviđena specijalizacija odnosno posebna edukacija sudaca koji će voditi postupke u vezi s njegovom primjenom. Predviđeno je da program takve edukacije oblikuje Pravosudna akademija. Osim toga predviđeno je da istražne radnje u postupku provode posebno educirani policijski službenici (čl. 3. – 6.). Postupak je izvanparnični i pokreće se prijedlogom, a sud je ovlašten utvrđivati i činjenice koje nisu iznesene u postupku kao i naložiti izvođenje dokaza koji nisu predloženi. U cilju učinkovite suradnje u prikupljanju relevantnih dokaza i informacija propisana je ovlast suda tražiti potrebne podatke od nadležnih tijela i osoba koje su dužne postupiti u skladu s traženjem suda i dostaviti ih u roku 30 dana jer je u protivnom, propuste li to učiniti, zapriječena novčana kazna (čl. 7. i 8.). Postupak je hitan i u pravilu je javnost isključena (čl. 9. i 10.), a predlagatelju kao i drugim sudionicima u postupku[31] sud je dužan pružiti mogućnost očitovanja o navodima i drugim procesnim radnjama i prijedlozima predlagatelja i svih koji sudjeluju u postupku (čl. 11.).

Postupak mogu pokrenuti roditelji djeteta ako su se prije stupanja na snagu ovoga zakona obraćali državnim tijelima ili rodilištu sa sumnjama o nestanku djeteta iz rodilišta. Ako roditelji nisu živi, postupak mogu pokrenuti brat, sestra, baka ili djed nestalog novorođenčeta, neovisno o tome jesu li se prije

[29] U razdoblju od konačnosti presude do usvajanja posebnog propisa Republika Srbija podnijela je čak 13 Akcijskih planova, dok je Odbor ministara donio čak 19 odluka u vezi s ovim predmetom tražeći od Srbije da postupi u skladu s presudom i usvoji predmetni zakon. O tome više v. Simić, J., *Lost in Time – The Zorica Jovanović v . Serbia Case and the Impact of the ECHR on Democratic Changes in Post-Communist Countries in Europe*, Iustinianus Primus Law Review, *vol.* 11, *no. special issue*, 2020., str. 7.

[30] Službeni glasnik Republike Srbije, br. 18/2020.

[31] Državna tijela i ustanove koje sudjeluju u postupku nemaju svojstvo sudionika u smislu zakona kojim se uređuje izvanparnični postupak (čl. 12. st. 2.).

obraćali nadležnim tijelima odnosno rodilištu u vezi sa statusom nestalog djeteta. Prijedlog može podnijeti i osoba koja sumnja u svoje podrijetlo, te pučki pravobranitelj (zaštitnik građana u Srbiji) (čl. 15.). Zakon je propisao i rok u kojem se može pokrenuti ovaj postupak. Prijedlog se može podnijeti u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga zakona te se u njemu osim zahtjeva za utvrđivanje statusa nestalog novorođenčeta može istaknuti i zahtjev za pravičnu novčanu naknadu nematerijalne štete zbog povrede prava na poštovanje obiteljskog života (čl. 16. st. 2. i čl. 17.). U pogledu dokaznih sredstava u postupku, zakonom je predviđeno da javne isprave kojima se dokazuje smrt nisu dovoljan dokaz da je nestalo novorođenče umrlo. Sud može u postupku odrediti izvođenje različitih dokaza, uključujući i medicinska vještačenja te je u tom smislu posebno uređeno pitanje provedbe DNK analize (čl. 18. i 19.), te su propisane novčane kazne za svjedoke i vještake koji načelno ne mogu uskratiti svjedočenje odnosno vještačenje kao ni odgovore na pojedina pitanja (čl. 20.). Ako tijekom postupka sud utvrdi postojanje osnovane sumnje da je počinjeno kazneno djelo koje se progoni po službenoj dužnosti, dužan je odmah podnijeti kaznenu prijavu nadležnom državnom odvjetništvu (čl. 22.). O osnovanosti prijedloga sud odlučuje rješenjem kojim se utvrđuju ili činjenice o smrti djeteta ili činjenice koje objašnjavaju što se dogodilo s nestalim novorođenčetom ili pak sud rješenjem odlučuje da nije moguće utvrditi status nestalog novorođenčeta (čl. 23). U svim ovim slučajevima sud će odrediti iznos pravične novčane naknade nematerijalne štete zbog povrede prava na obiteljski život, pod uvjetom da je takav zahtjev istaknut u prijedlogu (čl. 24.). Visinu iznosa naknade određuje sud po slobodnoj ocjeni uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja, te se naknada isplaćuje iz sredstava državnog proračuna (čl. 25.). Ako bi predlagatelj nakon pravomoćnosti rješenja saznao nove činjenice ili prikupio nove dokaze, postoji mogućnost ponovnog pokretanja postupka.

Ovaj propis je također predvidio osnivanje Povjerenstva za prikupljanje činjenica o statusu novorođenčadi za koju se sumnja da su nestala iz rodilišta u Republici Srbiji te odredio njegove ovlasti kao i obvezu svih pravosudnih tijela, policije, medicinskih ustanova, tijela socijalne skrbi, drugih državnih tijela, tijela jedinica područne i lokalne samouprave da omoguće pristup svim podatcima kojima raspolažu i razgovor sa zaposlenicima, a u vezi sa zadaćama Povjerenstva (čl. 29.). Ovo povjerenstvo ima 15 članova od kojih šest imenuje Vlada iz reda predstavnika ministarstava nadležnih za pravosuđe, unutarnje poslove, zdravstvo, skrb o obitelji, državnu upravu te Sigurnosno-informativne agencije, a devet je članova iz reda predstavnika registriranih udruga roditelja nestale novorođene djece. Povjerenstvo podnosi godišnji izvještaj o svome radu Vladi Republike Srbije i nadležnom odboru Narodne skupštine.

Dakle, ovaj propis predviđa zapravo dva paralelna sustava koji bi trebali pomoći u ostvarivanju saznanja o sudbini nestale djece iz rodilišta. Jedan je poseban izvanparnični postupak kako je opisan prije, a drugi je djelovanje povjerenstva s posebnim ovlastima. U posljednjem dostupnom izvješću o provedbi odluke ESLJP-a, odnosno u akcijskom planu koji je Republika Srbija dostavila Odboru ministara u veljači 2024. godine istaknuto je kako je traženi mehanizam primjerene pravne zaštite uspostavljen usvajanjem opisanoga posebnog propisa koji previđa poseban sudski postupak kao put individualne pravne zaštite, te osnivanje posebnog neovisnog Povjerenstva kao istražnog tijela koje za cilj ima otkriti stvarnu sudbini nestale djece.[32] Upravo je usvajanje ovoga propisa opća mjera koju je Srbija poduzela u cilju izvršenja presude.

S obzirom na to da je navedenim propisom određena stvarna nadležnost četiriju sudova za rješavanje predmetnih zahtjeva radi utvrđivanja sudbine nestale djece, u akcijskom planu navedeno je kako je do njegova podnošenja bilo pokrenuto ukupno 826 postupaka, od kojih su riješena 722. Broj ovih postupaka upućuje na brojnost sumnjivih smrti djece te potvrđuje važnost uspostave odgovarajućeg mehanizma u skladu s presudom ESLJP-a.

Ono što dodatno potvrđuje sumnje u sudbine djece, preciznije, jesu li preminula u rodilištu ili su nestala, jest činjenica, što je također istaknuto u akcijskom planu, da su sudovi utvrdili različite nedostatke, nedosljednosti i neslaganja u relevantnim dokumentima te je upravo stoga, nažalost, u većini postupaka zaključeno kako sudbinu nestale novorođenčadi nije moguće sa sigurnošću utvrditi. Pravična naknada koju su sudovi dosuđivali u pravilu je bila u maksimalnom iznosu propisanom zakonom (10.000,00 EUR).

Akcijskim planom naznačeno je i da je izrađen nacrt zakonodavnih izmjena usmjerenih na uvođenje namjenske DNK baze podataka radi olakšavanja utvrđivanja istine u slučajevima "nestale novorođenčadi", što je od Srbije zatražio Odbor ministara. Javne rasprave o tim izmjenama održane su potkraj 2021. i 2022. godine, a izmjene i dopune tek trebaju biti usvojene.

Naime, Zakon o nacionalnom DNA registru[33] usvojen je 2018. godine, a u prijedlogu njegovih izmjena[34] predviđeno je među ostalim dodavanje nove baze

[32] https://hudoc.exec.coe.int/#{%22fulltext%22:[%22zorica%20jovanovi%C4%87%22],%22sort%22:[%22execdocumenttypesorting%20ascending,execdocumentreferencesorting%20descending%22],%22execdocumenttypecollection%22:[%22CEC%22],%22execidentifier%22:[%22004-7011%22]} (20. travnja 2026.).

[33] Službeni glasnik Republike Srbije, br. 24/18.

[34] Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o nacionalnom DNA registru (u nastavku: Prijedlog) dostupan na: https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/131224/131224-vest13.html (20. travnja 2026.).

DNK profila utvrđenih u postupcima za utvrđivanje činjenica o statusu novorođenčadi za koju se sumnja da je nestala iz rodilišta u Republici Srbiji, a koja bi sadržavala tri zbirke – zbirku DNK profila utvrđenih iz nespornih bioloških uzoraka mogućih roditelja novorođene djece za koju se sumnja da su nestala, zbirku DNK profila utvrđenih iz bioloških uzoraka novorođene djece za koju se sumnja da su nestala i zbirku DNK profila utvrđenih iz bioloških uzoraka drugih osoba koja se mogu dovesti u vezu s nestalim novorođenčetom.[35] Dodavanje ove nove baze predstavljalo bi ispunjenje obveze koja proizlazi iz Zakona o utvrđivanju činjenica o statusu novorođenčadi za koju se sumnja da su nestala iz rodilišta u Republici Srbiji, ali ujedno i izvršenja obaveze Republike Srbije iz presude ESLJP- a *Zorica Jovanović protiv Srbije*.

Upravo formiranje takve DNK baze odnosno registra smatramo posebno vrijednim načinom za provjeru sumnji koje progone mnoge obitelji, a koja bi mogla pružiti tako željene odgovore, posebice imajući na umu protok vremena zbog kojeg je prilično izazovno utvrditi relevantne činjenice o nestanku novorođenčadi.

Međutim, unatoč ispunjenju obveze iz presude ESLJP-a donošenjem posebnog propisa kojim je uspostavljen mehanizam pravne zaštite, njegov sadržaj izazvao je nezadovoljstvo roditelja koji tragaju za istinom o svojoj djeci, ali i nevladinih udruga u Srbiji, ponajprije stoga što zakonom nije predviđen poseban istražni kazneni postupak.[36] Međutim, takav postupak i nije bilo moguće predvidjeti jer bi se time kršilo načelo zakonitosti i načelo zabrane retroaktivne primjene propisa (koji bi bio stroži za počinitelja).[37]

Imajući to u vidu, složili bismo se s profesoricom Draškić koja opravdano ističe kako je sadržaj zakona kako je prije izložen zapravo "jedini prihvatljivi put" da se u svakom pojedinom slučaju utvrdi postoji li potrebna dokumentacija koja potvrđuje eventualno liječenje, smrt, obdukciju, ukop novorođenčeta, ili takvi dokazi ne postoje te ni na koji način nije moguće pouzdano utvrditi što se zapravo dogodilo s novorođenčetom.[38] Obveza države u tom slučaju je, u skladu sa zakonom, podnositelju zahtjeva isplatiti "pravičnu naknadu nematerijalne štete zbog toga što nije bila u prilici da ponudi urednu dokumentaciju koja bi roditelje lišila daljnjih sumnji i neizvjesnosti o tome šta se stvarno dogodilo" s njihovom djecom.[39] Osim toga, kako navodi Draškić, ni iz odluke ESLJP-a ne

[35] Čl. 3. Prijedloga.

[36] O tome v. Draškić, *op. cit*. u bilj. 27, str. 44.

[37] *Ibid*., str. 45.

[38] *Ibid*.

[39] *Ibid*.

proizlazi odgovornost države što nije sankcionirala eventualno počinjeno kazneno djelo, već u tome što podnositeljici zahtjeva u kontinuitetu nije pružala pouzdane informacije o sudbini njezina djeteta.[40] Štoviše, iz presude se ne može iščitati ni obveza na eventualnu promjenu kaznenog zakonodavstva u pogledu produljenja rokova zastare, već je njome naloženo poduzeti odgovarajuće mjere, po mogućnosti putem posebnog propisa "kako bi se osigurala uspostava mehanizma usmjerenog na pružanje pojedinačne pravne zaštite svim roditeljima u situaciji koja je ista ili dovoljno slična situaciji podnositeljice zahtjeva. Taj mehanizam trebalo bi nadzirati neovisno tijelo s odgovarajućim ovlastima koje bi moglo dati vjerodostojne odgovore o sudbini svakog djeteta i prema potrebi dosuditi odgovarajuću naknadu".[41]

5. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Brojnost slučajeva nestale djece o kojima se sve učestalije govori u javnosti nameće potrebu za pronalaskom odgovora. U tom su pogledu očekivanja od države odnosno nadležnih tijela prekinuti krug neizvjesnosti i nečinjenja te poduzeti odgovarajuće mjere radi ispunjenja pozitivne obveze osiguranja poštovanja obiteljskog života te uklanjanja posljedica njezine povrede.

Utoliko je zadaća države preispitati postojeće stanje i prevenirati buduće slične propuste te su u tome pogledu, prema navodima iz akcijskog plana, poduzete određene mjere u cilju izradbe jedinstvenog protokola kojim bi se uveo ujednačen postupak nadzora majki i novorođenčadi u zdravstvenim ustanovama. Premda je to svakako neupitno važno, potrebni su odlučniji koraci i u stvaranju pravnog mehanizma kojim bi se barem pokušalo otkriti što se uistinu dogodilo s djecom za koju se opravdano sumnja da su nestala u rodilištima. Dakle, nužno je neodgodivo djelovanje jer vrijeme koje je do sada izgubljeno nažalost ionako otežava otkrivanje stvarne sudbine djece koja su možebitno nezakonito posvojena ili postala predmetom drugog oblika trgovanja i iskorištavanja.

Naime, kako se ističe u analiziranoj presudi *Petrović i drugi protiv Hrvatske*, opća mjera koju je Republika Hrvatska dužna poduzeti sastoji se u donošenju posebnog propisa radi uspostave mehanizma koji bi omogućio pružanje pojedinačne pravne zaštite svim roditeljima u istovjetnoj ili sličnoj situaciji, a koji bi bio pod nadzorom neovisnog tijela s odgovarajućim ovlastima koje bi moglo pružiti roditeljima vjerodostojne odgovore o sudbini svakog novorođenčeta za koje se sumnja da je nestalo iz bolnica u Republici Hrvatskoj.

---

[40] *Ibid*. Vidi i par. 74 presude *Zorica Jovanović protiv Srbije*.

[41] Par. 92. presude u predmetu *Zorica Jovanović protiv Srbije*.

S obzirom na to da je istovjetna obveza bila naložena i Republici Srbiji u predmetu *Zorica Jovanović protiv Srbije*, a radilo se o činjenično vrlo sličnome predmetu, smatramo kako je vrijedno u promišljanju o načinu zakonskog uređenja traženog mehanizma zaštite uzeti u obzir način na koji je Republika Srbija zakonski uredila sustav koji bi trebao biti usmjeren utvrđivanju relevantnih činjenica o statusu novorođenčadi za koju se sumnja da su nestala u rodilištima.

Propis kakav je usvojen u Srbiji u okviru izvršenja spomenute presude ESLJP-a predviđa dvije paralelne mogućnosti, s jedne strane provedbe postupka pred četiri stvarno nadležna suda te s druge strane provedbu postupka pred posebnim vladinim povjerenstvom. Ono što je svakako dvojbeno, uzimajući u obzir protok vremena, jest što ovaj mehanizam, nažalost, u mnogim slučajevima neće moći rezultirati odgovorima o sudbini djece, a što je temeljni zahtjev roditelja koji imaju opravdane sumnje da su njihova djeca nestala u rodilištima. U tim slučajevima, kada neće biti moguće utvrditi što se doista dogodilo, bit će moguće jedino dosuditi pravičnu novčanu naknadu, što je dakako daleko od onoga što je primarni cilj roditelja koji tragaju za istinom o svojoj djeci.

Unatoč mogućem nedostatku materijalnih dokaza te svjedoka koji imaju saznanja o tome što se zapravo događalo u rodilištima zbog činjenice da su od nestanka novorođenčadi protekla desetljeća, uspostava pravnog mehanizma kojim će država na sebe preuzeti barem pokušaj rasvjetljavanja sudbine djece za koju postoje sumnje da su nezakonito posvojena mali je, ali važan korak u jasnome opredjeljenju za učinkovito ostvarivanje konvencijskog prava, te u tom smislu preveniranja budućih sličnih povreda pozitivnih obveza koje za svaku državu stranku EKLJP-a proizlaze iz prava na poštovanje obiteljskog života. Svako drukčije postupanje, odnosno izostanak djelovanja i pasivnost moglo bi se tumačiti i kao pristajanje na ovakve najteže oblike povreda ljudskih prava roditelja i njihove djece.

LITERATURA

Banić, S., *Vijeće Europe i Rusija: prestanak 26-godišnjeg članstva zbog agresije na Ukrajinu*, Informator, Br. 6724 od 28. ožujka 2022., dostupno na: https://informator.hr/strucni-clanci/vijece-europe-i-rusija-prestanak-26-godisnjeg-clanstva-zbog-agresije-na-ukrajinu (20. travnja 2026.).

Čulo Margaletić, A., *Novine iz prakse Europskog suda za ljudska prava*, u: Rešetar, B.; Aras, S. (ur.), *Represivne mjere za zaštitu osobnih prava i dobrobiti djeteta*, Sveučilište J. J. Strossmayera Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2014., str. 13 – 21.

Čulo Margaletić, A., *Presuda u predmetu M. i M. protiv Hrvatske*, u: Hrabar, D. (ur.), *Presude o roditeljskoj skrbi Europskoga suda za ljudska prava protiv Republike Hrvatske*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str. 141 – 158.

Draškić, M., *Presuda Europskog suda za ljudska prava Zorica Jovanović v. Serbia: kakve obaveze slede?*, Peti međunarodni naučni skup Dani porodičnog prava "Odjeci prakse Evropskog suda za ljudska prava u nacionalnim porodičnim pravima", Pravni fakultet Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru, Mostar, 2017., str. 29 – 45.

Harris, D. *et. al*., *Law of the European Convention on Human Rights*, fourth edition, Oxford University Press, Oxford, 2018.

Hrabar, D., *Presuda u predmetu Gluhaković protiv Hrvatske*, u: Hrabar, D. (ur.), *Presude o roditeljskoj skrbi Europskoga suda za ljudska prava protiv Republike Hrvatske*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str. 27 – 44.

Jančić, M., *The Case of Missing Babies in Serbia before the European Court of Human Rights*, International Survey of Family Law, Intersentia, Cambridge–Antwerp–Chicago, 2018., str. 455 – 466.

Kilkelly, U., *The right to respect for private and family life – A guide to the implementation of Article 8 of the European Convention on Human Right*, Human rights handbooks, No. 1, Council of Europe, Strasbourg, 2003.

Korać Graovac, A., *Presuda u predmetu Mikulić protiv Hrvatske*, u: Hrabar, D. (ur.), *Presude o roditeljskoj skrbi Europskoga suda za ljudska prava protiv Republike Hrvatske*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str. 85 – 104.

Korać, A., *Sadržaj i doseg prava na poštovanje obiteljskog života*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, *vol*. 49, br. 6, 1999., str. 759 – 794.

Majstorović, I., *Europsko obiteljsko pravo*, u: Hrabar, D. (ur.), Obiteljsko pravo, Narodne novine, Zagreb, 2021., str. 491 – 514.

Majstorović, I., *O odjecima strasbourškog acquisa u hrvatskom Obiteljskom zakonu iz 2015. godine*, Peti međunarodni naučni skup Dani porodičnog prava "Odjeci prakse Evropskog suda za ljudska prava u nacionalnim porodičnim pravima", Pravni fakultet Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru, Mostar, 2017., str. 101 – 119.

Majstorović, I.; Šimović, I., *Right to Marry*, u: Paczolay, Péter (ur.), *The European Convention on Human Rights – A Central and Eastern European Perspective*, Central European Academic Publishing, Miškolc, 2026., str. 419 – 464.

Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava. Strasbourški acquis*, Drugo dopunjeno izdanje, Novi informator, Zagreb, 2014.

Omejec, J., *Značenje i doseg prava na poštovanje obiteljskog života u praksi Europskog suda za ljudska prava*, u: Hrabar, D. (ur)., Presude o roditeljskoj skrbi Europskoga suda za ljudska prava protiv Republike Hrvatske, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str. 1 – 26.

Schabas, W. A., *The European Convention on Human Rights – A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

Scherpe, J. M. (ur.), *European Family Law Volume I, The Impact of Institutions and Organisations on European Family Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – Northampton, MA USA, 2016.

Simić, J., *Lost in Time – The Zorica Jovanović v. Serbia Case and the Impact of the ECHR on Democratic Changes in Post-Communist Countries in Europe*, Iustinianus Primus Law Review, *vol.* 11, *no. special issue*, 2020., str. 1 – 13.

Šimović, I., *Presuda u predmetu S. S. protiv Slovenije (Zahtjev br. 40938/16, presuda od 30. listopada 2018.)*, u: Hrabar, D. (ur.), Presude Europskog suda za ljudska prava o mjerama za zaštitu dobrobiti djeteta, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 77 – 111.

Summary

Anica Čulo Margaletić *

THE PHENOMENON OF MISSING NEWBORNS – CHALLENGES FOR THE LEGAL SYSTEM

In its judgment in the case of Petrović and Others v. Croatia, the European Court of Human Rights has found a violation of the right to respect for family life due to the State's failure to fulfill its positive obligation under Article 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in relation to the applicants' claims that their newborn children had been abducted from a maternity hospital and given up for illegal adoption. Based on this judgment, the State is obliged, within one year from the finality of the judgment, to take all appropriate measures to establish a mechanism aimed at providing individual legal protection to all parents in situations similar to those of the applicants. In this regard, this paper will analyze the aforementioned judgment and present a comparative solution – a special regulation adopted in Serbia which constitutes an element of the execution of the judgment in the very similar case of Zorica Jovanović v. Serbia, to reflect on possible guidelines regarding the challenges of the execution of the judgment in Petrović and Others v. Croatia, i.e. the fulfilment of the obligation imposed by the judgment, starting from the importance of protecting one of the fundamental human rights of parents and their children, and the continuing positive obligation of the State arising from the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, in particular the procedural aspect of that obligation.

Key words: missing newborns; right to respect for family life; European Court of Human Rights

* Anica Čulo Margaletić, Ph. D., Professor, University of Zagreb Faculty of Law, Trg Republike Hrvatske 14, 10 000 Zagreb; aculo@pravo.unizg.hr;
ORCID ID: orcid.org/0000-0001-7688-8366