

INICIJATIVE UREDA PRAVOBRANITELJICE ZA DJECU U PODRUČJU ZAKONSKOG UREĐENJA PRAVA DJECE

Stručni članak
Primljeno: siječanj, 2009.
UDK: 061.2-055.2

Gordana Filipović¹
Ured pravobraniteljice za djecu

SAŽETAK

Postojanje dobrog zakonodavnog okvira jedno je od temelja ostvarivanja ljudskih prava pa tako i prava djece u svakodnevnom životu. Kvalitetna pravna regulativa važna je podloga za gradnju učinkovitog i sveobuhvatnog sustava zaštite prava i interesa djece. Kao samostalno i nezavisno tijelo pravobraniteljica za djecu sudjeluje u postupcima koji prethode donošenju propisa te potiče donošenje i izmjene zakona i drugih propisa koji se odnose na prava i zaštitu djece. Njezinim dosadašnjim djelovanjem postignuti su brojni pozitivni pomaci u pravnom uređenju pojedinih područja, no još uvijek postoji niz problema i poteškoća koje valja riješiti kako bi se postigla adekvatna razina zaštite dječjih prava. U članku su prikazane aktivnosti Ureda pravobraniteljice za djecu na unaprjeđenju propisa i zaštite prava djece u pojedinim područjima života te zaštite prava djece kao pripadnika određenih skupina.

UVOD

Jedna od brojnih funkcija pravobraniteljice za djecu je i predlaganje poduzimanja mjera za izgradnju cjelovitog sustava zaštite

¹ Gordana Filipović, savjetnica pravobraniteljice za djecu, e-mail: filipovic@dijete.hr.

Ključne riječi:

dječja prava, pravna zaštita, zakonodavne aktivnosti, pravobraniteljica za djecu.

iskustva
iz prakse 659

i promicanja prava i interesa djece te sprječavanje štetnih djelovanja, koja ugrožavaju prava i interese djece. *Sukladno Zakonu o pravobranitelju za djecu*, pravobraniteljica može sudjelovati u postupku izrade nacrtu prijedloga propisa, koji se odnose na prava djece ili kojima se uređuju pitanja od značaja za djecu. Upravo ovo područje djelovanja pravobraniteljice izuzetno je važno, jer se unaprijeđenjem propisa, koji se odnose na prava djece, poboljšava položaj širokih skupina djece. Brojna su područja u kojima je Ured pravobraniteljice za djecu, od osnivanja Ureda 2003. godine do danas, nastojao svojim aktivnostima unaprijediti pravnu uređenost kako bi se propisima zaštitila prava djece u pojedinim područjima života ili prava djece kao pripadnika određenih skupina. Ove inicijative Ureda rezultirale su većim ili manjim uspjehom te ćemo neke od njih u nastavku teksta prikazati po pojedinim područjima.

OBITELJSKOPРАВNA ZAŠTITA

OBITELJSKI ZAKON

Još tijekom 2004. godine Ured pravobraniteljice za djecu razmatrao je mogući utjecaj promjena u Obiteljskom zakonu na zaštitu prava i dobrobiti djece, osobito vezano uz prelazak nadležnosti za rješavanje u predmetima obiteljskopravne zaštite s centara za socijalnu skrb na sudove. Poticaj pravobranitelja za djecu za izmjene i dopune *Obiteljskog zakona* upućen je u siječnju 2004. godine Vladi Republike Hrvatske i Ministarstvu pravosuđa, a odnosio se na one odredbe *Obiteljskog zakona* koje su se trebale početi primjenjivati od 1. siječnja 2006. godine. Naime, ukazali smo na moguće probleme koji bi mogli proizaći iz nejasnoća u pogledu kriterija kojim je podijeljena materija u obiteljskim predmetima na onu koju će sudovi rješavati u parničnim i izvanparničnim postupcima. Naglasili smo kako je spor oko djece i vezan uz djecu u praksi vrlo često ozbiljan sukob roditelja kao suprotstavljenih strana u sporu te se doista najčešće radi o ozbiljnoj parnici. Istaknuli smo da takvi sporovi po svojoj prirodi u sebi sadrže obilježja parnice i da se svi, bez izuzetaka, trebaju voditi po pravilima parničnog postupka.

Predlagali smo također da se u odredbe Obiteljskog zakona ugradi i nužnost donošenja privremene mjere, po službenoj dužnosti ili na zahtjev roditelja, o tome s kojim od roditelja će dijete živjeti. Naime, praksa pokazuje da su emocionalne tenzije i sukobi među roditeljima upravo izrazito visoki u prvo vrijeme nakon prestanka njihove obiteljske zajednice, vrlo često imaju niz neriješenih problema emocionalne, psihološke ili imovinske naravi, ne mogu se ili ne žele dogovoriti o spornim pitanjima, a najvažnije postaje ono s kojim od njih će dijete živjeti i kako će se odvijati susreti i druženja s drugim roditeljem. Te situacije donose često ozbiljne međusobne sukobe, čak i nasilje, koje roditelji često »rješavaju« u nazočnosti djece. Stoga se upravo u takvim situacijama kao nužna ukazuje potreba žurnog donošenja privremene sudske odluke o tome s kojim će od roditelja dijete živjeti dok o tome sud pravomoćno ne odluči. Nažalost, ovaj prijedlog Ureda pravobraniteljice nije prihvaćen, iako praksa, od početka primje-

ne ovih promjena Zakona, pokazuje nužnost donošenja ove vrste privremenih mjera kako bi se primjereno zaštitila prava i interesi djeteta u trenucima teškog sukoba njegovih roditelja.

Ubrzo nakon početka primjene izmjena i dopuna *Obiteljskog zakona* u dnevnom tisku najavljene su njegove izmjene te je Ured pravobraniteljice za djecu uputio Vladi RH prijedloge za koje smo smatrali da ih treba ugraditi u eventualne izmjene *Obiteljskog zakona*. Tom prilikom smo, ponukani učestalim obraćanjima stranaka, ukazali na problem s kojim se roditelji susreću u ostvarivanju prava na uzdržavanje djeteta odnosno prilikom prisilne naplate potraživanja u situacijama kada roditelj, koji je obveznik uzdržavanja, ne ispunjava svoju obvezu prema djetetu. Naime, *Obiteljski zakon* je u takvim slučajevima upućivao na primjenu *Ovršnog zakona* koji, nažalost, nema odredbe koja bi propisivala da tražbine po osnovi uzdržavanja imaju prednost pred drugim tražbinama bez obzira na vrijeme njihova nastanka. Na taj način ostavljala se mogućnost manipulacije ovim elementarnim dječjim pravom. Kako bi se izbjegle nejasnoće u postupku ovrhe te olakšala provedba prisilne naplate u ovoj značajnoj materiji, stav Ureda bio je da se postupci ovrhe radi uzdržavanja trebaju propisati *Obiteljskim zakonom*, s apsolutnim prioritetom naplate u odnosu na druge obveze obveznika uzdržavanja kako bi alimentacijski zahtjevi prilikom ovrhe imali prednost naplate pred drugim kreditnim zaduženjima obveznika uzdržavanja. Ovaj prijedlog Ureda pravobraniteljice prihvaćen je u cijelosti te ugrađen u tekst *Zakona o izmjenama i dopunama Obiteljskog zakona*.

U daljnjem postupku donošenja Zakona o izmjenama i dopunama *Obiteljskog zakona* Ured pravobraniteljice za djecu ustrajao je u svojim prethodno iznijetim, a neprihvaćenim prijedlozima, dopunjujući ih i nekim novim. Tako smo predložili da se ukine vremensko ograničenje od tri godine za isplatu privremenog uzdržavanja iz sredstava centra za socijalnu skrb, kao i da se poveća visina privremenog uzdržavanja na način da se odredi raspon između 50% i 100% od uzdržavanja određenog odlukom suda, ovisno o financijskim prilikama roditelja. Vezano uz zakonske novine na području posvojenja, Ured pravobraniteljice protivio se ukidanju dobne razlike za posvojenje. Izrazili smo bojazan da bi se davanjem prilike posvojiteljima starije dobi da posvoje sasvim malu ili tek rođenu djecu, mogao smanjiti interes za posvojenje djece starije dobi, koju bi se na taj način dovelo u neravnopravan položaj u odnosu na djecu mlađe dobi te bi im se otežalo ostvarivanje prava na posvojenje. Istovremeno omogućavanjem da sasvim malu ili tek rođenu djecu posvajaju i osobe u poodmakloj dobi, umjesto osoba koje su u životnoj dobi optimalnoj za roditeljstvo, narušava se interes djeteta da posvojiteljski odnos bude najsličniji biološkom roditeljstvu. Nažalost, ovi prijedlozi Ureda pravobraniteljice nisu prihvaćeni.

Zakonom o i izmjenama i dopunama Obiteljskog zakona objavljenim u Narodnim novinama, broj 107/07 od 19. listopada 2007. godine, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2008. godine, ponajviše su izmijenjene zakonske odredbe koje se odnose na uzdržavanje te je, kao što je već istaknuto, prihvaćen prijedlog Ureda da se propišu posebni postupci ovrhe radi uzdržavanja s apsolutnim prioritetom naplate u odnosu na druge obveze obveznika

uzdržavanja. Nadamo se da će ovakvo zakonsko uređenje pridonijeti lakšem ostvarivanju ovog prava u praksi.

Iako su brojne novine u *Obiteljskom zakonu* navodno usmjerene na poboljšanje položaja tražitelja uzdržavanja, neka zakonska rješenja, nažalost, prema procjeni Ureda pravobraniteljice, predstavljaju korak nazad. Naime, izmjenama i dopunama Obiteljskog zakona limitirana je visina privremenog uzdržavanja koje je, u slučaju da obveznik uzdržavanja ne ispunjava svoju obvezu, dužan isplaćivati centar za socijalnu skrb te je vremenski ograničeno njezino isplaćivanje na rok od tri godine. Prema dosadašnjim zakonskim rješenjima centar za socijalnu skrb nije bio limitiran visinom pomoći za privremena uzdržavanja niti je period isplaćivanja privremenog uzdržavanja bio vremenski ograničen. Iskustva iz prakse pokazuju da roditelji često, ni nakon višegodišnjih uzaludnih pokušaja, ne mogu ostvariti uzdržavanje od drugog roditelja te je malo vjerojatno da će u roku od tri godine uspjeti privoljeti roditelja, koji svoju dužnost izbjegava, na izvršavanje te zakonske obveze. Kako se sredstva za privremeno uzdržavanje mogu isplaćivati samo u određenom vremenskom razdoblju, to će se roditelji nakon isteka tog perioda naći u situaciji da ne mogu očekivati financijsku pomoć države, što zasigurno nije u interesu djeteta.

Stoga će Ured pravobraniteljice svoje aktivnosti i nadalje usmjeriti kako bi se i na ovom području unaprijedila zakonska regulativa.

NAPUTAK ZA PROVEDBU ZAKONA O DRŽAVNIM MATICAMA I UPISU POSVOJENJA U MATICU ROĐENIH

Povodom prigovora posvojitelja o povredi tajnosti podataka o posvojenju djeteta, Ured je 2004. godine uputio Središnjem državnom uredu za upravu poticaj za izmjenu *Naputka za provedbu Zakona o državnim maticama i upisu posvojenja u maticu rođenih* (NN 202/03), a vezano uz izostavljanje odredbe koja govori o zabrani iskazivanja na izvatku iz matice rođenih prethodnog osobnog imena djeteta. Naime, *Naputkom* je bilo propisano da se ne smiju iskazivati podaci koji se odnose na prirodne roditelje djeteta, na prethodno strano državljanstvo djeteta kao i podaci o upisu posvojenja, no ta se zabrana nije odnosila na podatke o prethodnom osobnom imenu djeteta. Na taj način grubo je povrijeđena tajnost podataka o posvojenju, budući da su dijete i njegovi posvojitelji tijekom života u različitim situacijama dužni pridonositi na uvid rodni list za dijete, čime se dovode u situaciju da objašnjavaju djetetovo porijeklo, razloge promjene imena, obiteljske prilike i odgovaraju na niz nepotrebnih i neumjesnih pitanja, što može teško narušiti djetetovu privatnost.

Početakom 2005. godine obaviješteni smo o aktivnostima Vlade Republike Hrvatske povodom ovog poticaja, a donošenjem novog *Naputka za provedbu Zakona o državnim maticama i upisu posvojenja u maticu rođenih* (NN 26/08) na nov način propisana je zaštita tajnosti podataka tako da matičar u maticu rođenih posvojenika upisuje bilješku o po-

svojenju i zabranu daljnjeg izdavanja isprava na osnovi ovog temeljnog upisa te obavlja novi upis činjenice rođenja posvojenika u maticu rođenih, čime je zaštićena tajnost činjenice posvojenja.

ZAKON O SOCIJALNOJ SKRBI

I u postupku donošenja *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi*, Ured pravobraniteljice za djecu sudjelovao je dajući svoje mišljenje i prijedloge. Čitavim nizom izmjena i dopuna nastojalo se postići unaprjeđenje socijalnog statusa djece i njihovih roditelja. Ured je tako predlagao da se iznos uzdržavanja, koje dijete prima po osnovi zakonskog uzdržavanja, ne uračunava u prihod obitelji prilikom utvrđivanja materijalnih prava iz socijalne skrbi. Naime, prema sadašnjem zakonskom rješenju, alimentacija koju dijete prima ulazi u ukupan prihod obitelji, koji se utvrđuje kao kriterij za odobravanje socijalne pomoći. Stoga su moguće situacije da alimentacija bude jedini prihod obitelji no da, unatoč tome, ona ne ostvaruje pravo na pomoć za uzdržavanje. Stav je Ureda pravobraniteljice da se radi o prihodima namijenjenim isključivo za uzdržavanje djeteta, koja nisu predviđena za uzdržavanje ostalih članova obitelji pa se ne mogu, niti smiju, tretirati kao prihod kućanstva. Ured je također predložio da se u kategorije korisnika, kojima je potrebno osigurati privremeni smještaj, uključe i »djeca bez pratnje« s obzirom da je Republika Hrvatska, sukladno *Konvenciji o pravima djeteta*, dužna osigurati potrebnu skrb svoj djeci koja se zateknu na našem teritoriju. Predloženo je i da se povećaju naknade za roditelje njegovatelje, da se priznanje statusa roditelja njegovatelja ne veže samo uz nemogućnost osiguranja uključivanja djeteta u programe boravka, već da se taj status prizna neovisno o mogućnostima smještaja, ukoliko je to u najboljem interesu djeteta. Također je predloženo da se djeci iz udomiteljskih obitelji, koja studiraju, poveća financijska potpora i pravo na nju veže uz redovito i uredno ispunjavanje školskih obveza, da se centar za socijalnu skrb obveže na češći obilazak korisnika smještenih u obiteljskom domu, kao i da se centar obveže na pružanje pomoći u prevladavanju konfliktnih i traumatizirajućih situacija u obitelji, kao što su razvod braka, problemi u susretima i druženjima te druge obiteljske situacije, koje zahtijevaju stručnu pomoć.

Nažalost, ovi naši prijedlozi, za koje smatramo da bi znatno pridonijeli poboljšanju prava djece u sustavu socijalne skrbi, nisu usvojeni. Usvojen je jedino prijedlog Ureda pravobraniteljice da izricanje mjere obiteljskopravne zaštite i osuda za prekršaj iz *Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji* postane zakonska prepreka za osobu koja želi pružati usluge obiteljskog doma, što smatramo izuzetno važnim. Činjenica da je osobi izrečena neka od mjera obiteljskopravne zaštite, bez obzira o kojoj se mjeri radi, ukazuje na nemogućnost takve osobe da obavlja ove poslove sukladno potrebama korisnika. Razlozi za izricanje bilo koje mjere mogu biti zanemarivanje djetetovih potreba (prehrana, higijena, odijevanje, medicinska pomoć, redovito pohađanje škole, krađa, prosjačenje...) pa se postavlja upitnim

kako bi takva osoba, koja nije mogla srbiti o vlastitom djetetu, mogla pružati adekvatnu skrb korisniku. Također smatramo da je nasilničko i agresivno ponašanje, koje se ne mora nužno manifestirati kroz narušene obiteljske odnose, prepreka za obavljanje pružanje usluga skrbi korisnicima. Okolnost da je protiv neke osobe u tijeku kazneni postupak, ne prejudicirajući njegov ishod, ostavlja sumnju u podobnost te osobe za pružanje kvalitetne skrbi, kao i okolnost da se protiv te osobe vodi prekršajni postupak zbog prekršaja iz *Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji*, odnosno da je prekršajno proglašena krivim za prekršaj iz *Zakona o nasilju u obitelji*.

ZAKON O UDOMITELJSTVU

Radi efikasnije zaštite prava udomljene djece, Ured pravobraniteljice za djecu sudjelovao je svojim prijedlozima i mišljenjima u postupku donošenja *Zakona o udomiteljstvu*. Predloženo je da se pooštire kriteriji za priznavanje statusa udomitelja, kao i da se osigura njihovo redovito osposobljavanje za obavljanje ove izuzetno važne uloge. Prijedlozi Ureda bili su usmjereni i na postizanje veće kvalitete udomiteljstva kako bi udomitelji mogli odgovoriti na zdravstvene i druge potrebe djeca smještene u njihovu obitelj, budući da se najčešće radi o traumatiziranoj djeci kojoj je potrebno pružiti odgovarajuć tretman i odrastanje u primjerenim životnim uvjetima. Naši prijedlozi, kojima se nastojao postići bolji nadzor nad funkcioniranjem udomiteljskih obitelji kroz češće obilaske nadležnog centra za socijalnu skrb i uspostavu bolje suradnje, prihvaćeni su i ugrađeni u zakonski tekst. Nažalost, naši prijedlozi vezani uz osnivanje Agencije za udomiteljstvo, kao i prijedlog da sama okolnost vođenja kaznenog postupka odnosno nepravomoćna presuda za određena kaznena djela bude preprekom za obavljanje udomiteljske djelatnosti, nisu usvojeni. Nezadovoljni smo i što nije usvojen naš prijedlog da se u definiciji udomiteljske obitelji umjesto pojma »drugi srodnici« koristi pojam »druge osobe«. Takvim zakonskim određenjem željeli smo postići posebnu provjeru svih osoba koje žive u zajedničkom kućanstvu s udomiteljem i utječu na dinamiku i podobnost cijele obitelji za obavljanje udomiteljstva, a nisu nužno njegovi srodnici, no nažalost, to nije prihvaćeno.

ZAKON O DOPLATKU ZA DJECU

Životni standard djeteta i njegove obitelji izuzetno je važan i Ured pravobraniteljice za djecu nastoji svojim aktivnostima osigurati da se što većem broju djece omogući priznavanje i uživanje prava na životni standard primjeren njihovu tjelesnom, duševnom, duhovnom, moralnom i društvenom razvoju. Stoga smo tijekom 2006. podržali prijedlog Vlade RH da se izmjenama *Zakona o doplatku za djecu* poveća broj djece za koju će se ostvariti pravo na doplatku. Kako nužnim smatramo i promjenu postojećeg zakonodavstva u dijelu u kojem se pravo na doplatku za djecu priznaje za unučad i drugu djecu uzetu na uzdržavanje, to smo

predložili Vladi RH izmjene postojećeg zakona i u tom dijelu. Naime, s obzirom na pozitivnu praksu i dostupne podatke, stječe se dojam da se u rijetkim slučajevima pokreću postupci radi lišenja prava na roditeljsku skrb, a i u situacijama kada su ti postupci pokrenuti, oni su dugotrajni te se prema sudskoj praksi uočava da su sudovi samo u rijetkim slučajevima skloni roditelje lišiti ovog prava.

Na taj način nerijetko se događa da se roditeljima koji ne skrbe o svojoj djeci oduzima pravo da žive s vlastitom djecom, a djeca se, kako bi ostala u primarnoj obitelji, kao najpovoljnijem rješenju za njih, povjeravaju na odgoj i čuvanje baki ili djedu ili drugim bliskim srodnicima. Često upravo oni nemaju dovoljno vlastitih sredstava za uzdržavanje djeteta, a pravo na doplatak za djecu im se ne priznaje budući da za to nema zakonske osnove, jer roditeljima djeteta nije oduzeto pravo na roditeljsku skrb. Iako *Obiteljski zakon* predviđa obvezu bake i djeda da sudjeluju u uzdržavanju djeteta kad to ne čini roditelj, baka i djed nisu dužni uzdržavati svoje unuke ukoliko za to nemaju mogućnosti. Svjesni smo, međutim, da u većini slučajeva upravo oni preuzimajući skrb o djetetu dolaze do granice egzistencijalnog minimuma. Stoga smo predložili da se barem u tom dijelu izmijeni zakonska osnova za priznanje prava na doplatak za djecu, na način da se, uz lišenje prava na roditeljsku skrb, priznavanje prava na doplatak veže i uz oduzimanje prava roditeljima da žive s djetetom. Vjerujemo da bi ovakvom izmjenom materijalni položaj osoba koje skrbe o djeci, a samim time i životni standard djece, bio znatno poboljšán, što je u skladu s člankom 27. *Konvencije o pravima djeteta*, a i sa zadanim ciljevima *Nacionalnog plana aktivnosti za prava i interese djece od 2006. do 2012. godine*. Također smo uvjereni da predložene izmjene ne bi iziskivale dodatne troškove u državnom proračunu budući da bi se sredstva koja sada ostvaruju roditelji preusmjerila na one osobe koje stvarno uzdržavaju djecu te svakodnevno skrbe o njima.

Nisu nam poznati razlozi zbog kojih naš prijedlog izmjena nije usvojen, no i nadalje smatramo da bi se ove promjene trebale ugraditi u zakonski tekst kako bi se podigla razina zaštite dječjih prava.

ZAKON O RODILJNIM NAKNADAMA I RODITELJSKIM POTPORAMA

Prilikom donošenja *Zakona o rodiljnim naknadama i roditeljskim potporama*, Ured pravobraniteljice za djecu ukazivao je na neka zakonska rješenja koja bi mogla u primjeni dovesti do određenih nejasnoća. Naime, u predloženom zakonskom tekstu, osoba kojoj je, na temelju rješenja nadležnog tijela, dijete povjereno na čuvanje i odgoj, a kojoj se temeljem ovog *Zakona* priznaju određena prava, naziva se djetetovim »skrbnikom«. Ovakav prijedlog u suprotnosti je s odredbama *Obiteljskog zakona*, koji razlikuje skrbnika od osobe kojoj je dijete povjereno na čuvanje i odgoj budući da su to dva potpuno različita zakonska termina. Prema *Obiteljskom zakonu* skrbništvo je oblik zaštite maloljetnih osoba bez roditeljske skrbi te dijete, koje je odlukom nadležnog tijela stavljeno pod skrbništvo, može biti povjereno na

čuvanje i odgoj skrbniku, ali i drugoj osobi, udomiteljskoj obitelji, domu za djecu ili pravnoj osobi koja obavlja djelatnost socijalne skrbi. Životno su tako moguće situacije da su skrbnik djeteta i osoba kojoj je dijete povjereno na čuvanje i odgoj ista osoba, no također i da dijete živi uz osobu koja mu nije istovremeno i skrbnik. Stoga smo predložili da se jasno definira pojam »skrbnik« u smislu odredbi ovog *Zakona*. Također smo predložili da se u situacijama kada se radi o djetetu koje je u ranoj životnoj dobi povjereno na čuvanje i odgoj drugoj osobi, osigura da toj osobi pripadaju prava, koja bi u istoj životnoj situaciji pripadala roditelju tog djeteta. Ovi naši prijedlozi, nažalost, nisu prihvaćeni.

PRAVOSUDNA ZAŠTITA

KAZNENI ZAKON

U cilju efikasnije zaštite djece, na čiju štetu su počinjena kaznena djela, pravobraniteljica za djecu je, u tijeku postupka izmjene *Kaznenog zakona*, Ministarstvu pravosuđa uputila mišljenje na *Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona*. Primjedbe na predloženi tekst, između ostalog, odnosile su se na potrebu drugačijeg uređenja pojedinih instituta kaznenog prava kao, primjerice, zastare i tijeka zastare za kaznena djela počinjena na štetu djece. Predloženi su drugačiji zakonski opisi pojedinih inkriminacija osobito u odnosu na kaznena djela povrede dužnosti uzdržavanja i povrede tajnosti postupka, kao i potreba strožeg kažnjavanja za neka kaznena djela počinjena na štetu djece i mladeži osobito u zaštiti djetetova spolnog, tjelesnog i duševnog integriteta, zaštiti djeteta od zanemarivanja kao i zaštiti prava djeteta na životni standard primjeren njegovom razvoju i potrebama.

Vezano uz zaštitu privatnosti i zaštitu identiteta djece, Ured pravobraniteljice je predlagao da se kazneno djelo iznošenja ili objave podataka iz osobnog ili obiteljskog života djeteta proširi i na objavu djetetove fotografije te na druge načine otkrivanja djetetova identiteta koji za posljedicu imaju djetetovu uznemirenost, porugu vršnjaka ili drugih osoba te druge načine ugrožavanja dobrobiti djeteta. U sadašnjem zakonskom rješenju nema cjelovite zaštite ovog prava djeteta. U novinskim člancima objavljuju se, ne vodeći računa o dobrobiti djece, njihove fotografije, a u nebrojenim slučajevima čak se navode imena i prezimena djece ili drugi podaci koji otkrivaju njihov identitet povezujući ih sa situacijama koje za djecu mogu biti izrazito neugodne i uznemirujuće. Uvjereni smo da bi se uvođenjem kaznene odgovornosti za takve postupke postigla veća zaštita djece od medijske ekspaniranosti i štete koju im ona donosi, no nažalost, ovaj naš prijedlog nije prihvaćen.

Vezano uz kazneno djelo povrede prava na uzdržavanje Ured pravobraniteljice je predložio, imajući u vidu poteškoće s kojima se roditelji susreću u ostvarivanju ovog djetetovog prava, novi opis kaznenog djela na način da sama okolnost neudovoljavanja zakonskoj obvezi plaćanja uzdržavanja, povlači za sobom kaznenu odgovornost. Smatramo da bi takvom kvalifikacijom ovog kaznenog djela država poslala vrlo jasnu poruku roditeljima,

koja se u najširem smislu rečeno, tiče njihove odgovornosti za djecu, ali i svim drugim roditeljima i građanima, da se radi o jednom od najozbiljnijih kršenja prava djece koje se ne može tolerirati. Nažalost, naš prijedlog nije prihvaćen.

Ured pravobraniteljice predlagao je i pooštavanje kazni, kako u visini njihovog propisanog minimuma, tako i u visini propisanog maksimuma, i to za znatan broj kaznenih djela iz spolne sfere na štetu djece i mladeži, kako bi se poslala jasnija poruka o društvenoj osudi takvih kaznenih djela, čime bi se nužno dovelo i do promjene postojeće sudske prakse, koju vrlo često javnost, a posebice roditelji djece žrtava u svojim obraćanjima pravobranitelju za djecu, smatraju preblagom. Predloženo je i produljenje rokova zastare za kaznena djela počinjena na štetu djece i mladeži, budući da je, sukladno relativno niskim kaznama, zastara kaznenog progona nastupala za relativno kratko vrijeme, vrlo često prije djetetove punoljetnosti, dakle u periodu kad dijete nema procesne sposobnosti te je za ostvarivanje svojih prava oslonjeno isključivo na pomoć odraslim osobama. Stoga smo predložili da se rok za zastaru kaznenog progona za ta kaznena djela veže uz nastup djetetove punoljetnosti. Zahvaljujući svestranoj podršci saborskih odbora i iskazanoj potpori saborskih zastupnika ovaj prijedlog pravobraniteljice u cijelosti je prihvaćen od strane predlagatelja Zakona te je člankom 19. *Kaznenog zakona* sada propisano da zastara kaznenog progona za kaznena djela počinjena na štetu djeteta i maloljetne osobe ne teče do njihove punoljetnosti.

ZAKON O KAZNENOM POSTUPKU

Djeca žrtve ili počinitelji kaznenog ili prekršajnog djela, kao i djeca sudionici sudskog postupka, nalaze se specifičnom položaju. Naime, djeca žrtve kaznenih djela ne uživaju primjerenu brigu kako bi se zaštitila od proživljavanja stresa koji sa sobom nosi sudski postupak, ponovno nošenje s proživljenom traumom ili suočavanje s počiniteljem kaznenog djela. I djeca koja se nađu u položaju svjedoka postupke na sudu doživljavaju kao traumatizirajuće iskustvo. Ured pravobraniteljice za djecu, nastojeći poboljšati položaj djece u kaznenom postupku u cilju njihove zaštite od svih negativnih iskustava i stresa koji prati njihovo sudjelovanje u kaznenom postupku, uputio je niz prijedloga u postupku donošenja *Zakona o kaznenom postupku* koji je u tijeku. Predloženo je da se djeci žrtvama kaznenog djela osigura pravo na stručnu pomoć besplatnog savjetnika za svrhe davanja iskaza u postupku, kao i pravo na opunomoćenika iz reda odvjetnika na teret proračunskih sredstava.

Tražili smo da se sud obveže da o svakoj situaciji u kojoj je dijete oštećenik (čl. 117. Zakona o sudovima za mladež) izvijesti centar za socijalnu skrb, kako bi se prema potrebi djetetu imenovao poseban skrbnik u tom postupku. To je potrebno zato što roditelji nisu u svim situacijama u stanju pravilno zastupati interese djeteta u kaznenom postupku (situacije kada je roditelj počinitelj kaznenog djela na štetu djeteta, kada štiti drugog roditelja ili drugog člana obitelji ili kada ne štiti interes djeteta). Također smo tražili da se odredbama zakona zaštite djeca svjedoci od suočavanja s okrivljenikom, kao i da se o izricanju mjere

opreza kod kaznenog djela na štetu djeteta obavezno obavijesti centar za socijalnu skrb. Predložili smo i produženje roka za nastavak kaznenog progona u slučajevima odbacivanja kaznene prijave za djelo na štetu djeteta budući da smatramo kako je predviđeni rok od 8 dana suviše kratak. Nadamo se da će ovi naši prijedlozi biti prihvaćeni budući bi se na taj način položaj djece u kaznenom postupku značajno popravio.

ZAKON O IZVRŠENJU SANKCIJA IZREČENIH MALOLJETNICIMA ZA KAZNENA DJELA I PREKRŠAJE

Postupanje prema djeci koja se zbog raznih životnih okolnosti nađu u situaciji sukoba sa zakonom zahtijeva osobitu pozornost. Naime, kaznenopravne i prekršajne sankcije gube svoju svrhu ukoliko njihovo provođenje nema odgojnu ulogu i ukoliko nisu usmjerene na razvijanje cjelokupne ličnosti djeteta, kao i jačanje njegove osobne odgovornosti i to pružanjem zaštite, brige, pomoći i nadzora te osiguranjem njegove opće i stručne naobrazbe, budući da je cilj maloljetničkih sankcija prije svega ostvariti specijalno preventivni učinak na ličnost djeteta. Neprijeporna je važnost postojanja propisa koji će regulirati izvršenje sankcija izrečenih maloljetnim počiniteljima kaznenih i prekršajnih djela, budući da izrečena sankcija bez adekvatnog provođenja zasigurno neće ostvariti svoj cilj. Upravo je stoga neprimjereno da, unatoč tome što je aktivnost na donošenju tog propisa započela 2004. godine te da je povjerenstvo za izradu Nacrta prijedloga zakona imenovano u veljači 2005. godine, taj propis još uvijek nije donesen. Ured pravobraniteljice za djecu je u rujnu 2007. godine dostavio prijedlog i mišljenje na tekst *Nacrta prijedloga zakona o izvršenju sankcija izrečenih maloljetnicima za kaznena djela i prekršaje* Ministarstvu pravosuđa. Predložena je jača kontrola uspješnosti tretmana kao i kontrola odluka usmjerenih na ograničavanje slobode kretanja. Također je predloženo uključivanje stručnjaka raznih profila u izvršenje odgojnih mjera u slučajevima kada je narušeno duševno zdravlje maloljetnika, u slučajevima poremećaja ličnosti, u slučajevima ovisnosti i sl. Ured je predlagao i veću zaštitu privatnosti maloljetnika, poštovanje i olakšavanje prava na pritužbu na stegovne mjere, omogućavanje lakšeg smještaja u Odjel za pojačanu brigu i nadzor na zahtjev maloljetnika te ograničavanje smještaja uz punoljetne osobe. Nadamo se da će naše preporuke biti uvažene i da će ovaj Zakon napokon biti donesen.

ZAKON O SUDOVIMA

Roditelji i njihova djeca, koji se zbog određenih životnih okolnosti nađu u postupku pred sudom, praktično su prepušteni sami sebi. Za njih je sudski postupak nepoznanica, ne znaju što mogu očekivati tijekom postupka, niti dobivaju dodatnu podršku i tražene informacije. Zbog zaštite djece potrebno je osigurati sveobuhvatnu službu zaštite i potpore tzv. »servisa za svjedoke i žrtve«, koja bi se sastojala od stupanja u kontakt s roditeljima i

djecom, davanja kvalitetne informacije o tijeku sudskog postupka, očekivanim situacijama te pripremama za daljnji tijek sudskog postupka. Stav je Ureda pravobraniteljice za djecu da takav oblik pomoći i podrške treba osigurati pri svakom sudu, a ne samo županijskim sudovima, kako je to predviđeno u prijedlogu *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima*, koji je u postupku donošenja te je u tom pravcu Hrvatskom saboru predložena promjena. Kako je zakonski tekst u proceduri donošenja, nije nam poznato hoće li naša preporuka biti prihvaćena.

PREKRŠAJNI ZAKON

Maloljetnim počiniteljima prekršaja za počinjeni prekršaj mogu biti izrečene odgojne mjere, zaštitne mjere te novčana kazna i maloljetnički zatvor. Svrha maloljetničkih sankcija je pružanje zaštite, brige, pomoći i nadzora kako bi se utjecalo na odgoj, razvijanje cjelokupne ličnosti i jačanje maloljetnikove osobne odgovornosti. Sankcije prema maloljetnom počinitelju prekršaja ovlašten je izricati samo sud, i to uvažavajući odnos maloljetnika prema počinjenom prekršaju te nakon procjene kako će primjena pojedine sankcije utjecati na maloljetnika i njegovo ponašanje, budući da se tim sankcijama nastoji postići odgojna svrha i utjecati na razvijanje osjećaja odgovornosti. Međutim, *Prekršajnim zakonom* propisana je i mogućnost izdavanja prekršajnog naloga koji, osim suda, mogu izdavati i tijela državne uprave, koja vode prekršajni postupak, kao i ovlašteni tužitelji (državni odvjetnik, tijelo državne uprave, pravna osoba s javnim ovlastima, oštećenik). Zakon također propisuje i situacije u kojima se prekršajni nalog obvezno izdaje (prekršaj propisan odlukom jedinice lokalne i područne samouprave, prekršaj za koji je propisana samo novčana kazna do 2 000 kuna).

Značajka je prekršajnog naloga u tome da se za počinjenje prekršaja izriče sankcija bez provođenja postupka. Kako je *Prekršajnim zakonom* izričito navedeno da se obvezni prekršajni nalog izdaje i prema maloljetniku, Ured pravobraniteljice za djecu je uputio Ministarstvu unutarnjih poslova prijedlog za izmjenu Zakona kako bi se spriječilo da se maloljetnim počiniteljima prekršaja sankcije izriču u skraćenom postupku. Istaknuli smo kako se skraćenim postupkom onemogućuje obazrivo postupanje i vođenje računa o razvoju djetetove ličnosti. Također smo naglasili da se omogućavanjem izdavanja prekršajnog naloga od strane drugih osoba (tijela državne uprave, pravne osobe s javnim ovlaštenjima) proširuje krug osoba koje, osim suda, mogu prema maloljetnom počinitelju prekršaja primjenjivati prekršajne sankcije te se upitnim postavlja postizanje odgojne svrhe prekršajnog postupka prema maloljetniku. Ovakvo pravno uređenje suprotno je i samim odredbama predmetnog Zakona, koje izričito određuju da se prekršajni nalog može izdati samo protiv punoljetnog počinitelja prekršaja. Očekujemo da će nadležno ministarstvo uvidjeti nužnost izmjene *Prekršajnog zakona* u predloženom pravcu te prihvatiti naše prijedloge.

OBRAZOVANJE

IZMJENE I DOPUNE ZAKONA O OSNOVNOM ŠKOLSTVU

U svibnju 2005. godine Ured pravobraniteljice za djecu dostavio je mišljenja na prijedlog *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom školstvu* s konačnim prijedlogom Zakona. Predloženi su amandmani u dijelu zakona koji propisuje uvjete koje mora ispunjavati osoba zaposlena u osnovnoj školi te načinu rada upravnih tijela privatnih škola. Cilj predloženih promjena bio je onemogućavanje rada u školi svih onih osoba koje su pravomoćno osuđene za kaznena djela protiv Republike Hrvatske, kazneno djelo primanja mita, kazneno djelo nasilničkog ponašanja, kazneno djelo zlouporabe opojnih droga, neko od kaznenih djela protiv spolne slobode i spolnoga ćudoređa te neko od kaznenih djela protiv braka, obitelji i mladeži, neovisno o tome sudjeluju li u odgojno-obrazovnom radu ili obavljaju druge poslove u školi. Također smo predložili da se institut udaljenja s posla primjenjuje na isti krug osoba, dakle sve zaposlene u školi, ukoliko je protiv njih pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teške povrede radne dužnosti. Predložili smo i zakonske promjene kojima bi se osiguralo da sve škole, neovisno o načinu njihova osnivanja, zadovoljavaju minimalne standarde koje propisuje država, kako bi se učenicima osigurala mogućnost horizontalne i vertikalne prohodnosti i integriranosti u školski sustav RH, ističući kako nedostatak standarda u reguliranju rada tijela upravljanja može dovesti do ekstremne neujednačenosti između očekivane i postignute svrhe odgoja i obrazovanja u takvim ustanovama, pa samim time i ugroženosti dječjih prava na obvezno i besplatno osnovno školovanje. U ovoj fazi promjena zakonske regulative na području osnovnoškolskog obrazovanja prihvaćen je samo naš prijedlog vezan uz onemogućavanje rada u školi svih osoba koje su pravomoćno osuđene za prethodno navedena kaznena djela.

ZAKON O ODGOJU I OBRAZOVANJU U OSNOVNOJ I SREDNJOJ ŠKOLI

Ured pravobraniteljice nastavio je aktivnosti kako bi se predložene promjene usvojile te je tijekom izrade novog *Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi* uz brojne nove prijedloge, ustrajao i na prihvaćanju prethodno iznesenih preporuka. Novi prijedlozi bili su usmjereni na svrhovitost pedagoških mjera, prijevoz učenika, pravo na primjerene kadrovske uvjete obrazovanja učenika te pravo učenika na participaciju, kao i prijedloge nomotehničke naravi. Inzistiralo se na pojašnjenju uvjeta za osiguranje prijevoza djece do škole kako bi se izbjegle situacije da se u praksi prebivalište djeteta ne tumači kao adresa stanovanja već samo kao mjesto stanovanja te se udaljenost od škole mjeri od granice naselja. Uslijed takvih tumačenja događalo se da zbog raštrkanosti kuća pojedinih područja, učenici pješače do škole više od tri odnosno pet kilometara.

Također se predlagalo proširenje pedagoških mjera uvođenjem posebnih obveza, kao što su humanitarni ili društveno koristan rad, popravak ili nadoknada štete, pohađanje radionica nenasilnog rješavanja sukoba, kontrole ljutnje, društveno primjerenog ponašanja, tolerancije i nenasilne komunikacije pri obiteljskim centrima uz primjenu suvremenih znanja o discipliniranju djece i uvažavanje svih čimbenika od mentalne i socijalne zrelosti učenika do obiteljskih i drugih važnih životnih okolnosti.

Zbog zadovoljavanja posebnih potreba u obrazovnom i nastavnom radu učenika pripadnika osjetljivih skupina (djeca s teškoćama, pripadnici nacionalnih manjina...) predložili smo mogućnost angažiranja kompetentnih suradnika u obrazovnom i nastavnom radu (volonteri, prevoditelji znakovnog pisma, pomoćni obrazovni radnici) kako bi se osiguralo uključivanje što većeg broja djece s teškoćama u redoviti odgojno-obrazovni sustav bez potrebe za izdvajanjem u posebne ustanove. Također smo inzistirali na ostvarivanju prava na participaciju kroz omogućavanje sudjelovanje predstavnika vijeća učenika u radu tijela škole kad se odlučuje o njihovim pravima i obvezama (bez prava odlučivanja) te u donošenju etičkog kodeksa učenika. Svi naši prijedlozi prihvaćeni su i ugrađeni u tekst Zakona koji je stupio na snagu.

PRAVILNIK O POSTUPKU UTVRĐIVANJA PSIHOFIZIČKOG STANJA DJETETA

Ured pravobraniteljice za djecu je putem svojeg predstavnika u radnoj skupini sudjelovao u izradi nacрта *Pravilnika o postupku utvrđivanja psihofizičkog stanja djeteta* kojim bi se trebao zamijeniti važeći Pravilnik o upisu djece u osnovnu školu iz 1991. godine.

Preporučili smo da se *Pravilnikom* propiše obveza ponovne procjene psihofizičkog stanja (na kraju prvog razreda) one djece kod koje je odstupanje utvrđeno tijekom školske godine zbog smetnji učenja (disleksije i disgrafije) ili drugih poremećaja. Također smo predložili da se obvezom ponovne procjene psihofizičkog stanja obuhvati i onu djecu čija je posebna potreba ili teškoća u razvoju utvrđena u ranoj predškolskoj dobi (posebno za djecu s mentalnom retardacijom), kao i djecu koja su psihofizički spremna za polazak u školu iako do 1. travnja tekuće godine nemaju navršenih šest godina života.

Budući da u mnogim dijelovima Hrvatske nema svih profila stručnjaka (posebice defektologa i psihologa), predložili smo i osnivanje centralnog mjesta za utvrđivanje psihofizičkog stanja djeteta iz kojega će djelovati pojedini profili, odnosno osnivanje mreže stručnjaka koja će pokrivati lokalne potrebe. Preporučili smo i da se jasno operacionaliziraju postupci ispitivanja djece u povjerenstvima kako bi dijete bilo što manje opterećeno, ustrašeno ili izloženo bilo kojoj vrsti stresa, a naglasili smo kako treba i liječničke preglede prilagoditi uzrastu djece da bi oni bili što manje uznemirujući (»bijela kuta«, cijepljenje). Također smo, u cilju racionalizacije, skraćivanja i pojeftinjenja postupka upisa, za djecu koja su prije polaska

u školu pohađala dječji vrtić, predložili prilaganje mišljenja stručnog tima vrtića ili samo odgojitelja (ako vrtić nema stručnih suradnika) o psihofizičkom statusu djeteta. Predložili smo i promjene predviđenih obrazaca za ispitivanje djeteta i njihovo usklađivanje sa suvremenim znanstvenim spoznajama o razvoju djeteta, spremnosti za školu i utjecaju roditelja na početno školovanje.

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa prihvatilo je naše preporuke vezane uz ustroj centara, osnivanje mreže stručnih suradnika po županijama, sastav povjerenstava te pojednostavljivanja postupka utvrđivanja psihofizičkog stanja djeteta, no pri tom je istaklo kako ih nije moguće unijeti u *Pravilnik zbog odredbi važećeg Zakona o osnovnom školstvu*. Nažalost, premda su aktivnosti za donošenje *Pravilnika* započele još tijekom 2004. godine, kada je Ured pravobraniteljice i participirao svojim prijedlozima, *Pravilnik* još uvijek nije donesen.

ZAŠTITA DJECE STRANIH DRŽAVLJANA

ZAKON O AZILU

Ona djeca koja se nađu u situaciji koja je predmetom *Zakona o azilu*, bilo da njihovi roditelji ili oni sami traže azil ili im je on već odobren ili su pod privremenom zaštitom, u posebno su nepovoljnom i diskriminiranom položaju te smatramo da im je potrebna povećana briga i pažnja kako bi se njihova prava adekvatno zaštitila. U postupku donošenja *Zakona o azilu*, pravobraniteljica za djecu uputila je Ministarstvu unutarnjih poslova prijedloge za izmjenama nekoliko odredbi Prijedloga zakona o azilu. Predložili smo da djeca tražitelji azila i djeca koja su pod privremenom zaštitom, budu obuhvaćena zdravstvenim osiguranjem u istom opsegu kao i osiguranici obveznog zdravstvenog osiguranja. U dijelu koji se odnosi na vođenje zbirke podataka, predložili smo da se proširi popis podataka o kojima se vodi zbirka na način da se prikupljaju i zasebno obrađuju podaci o djeci (tražiteljima azila, azilantima i djeci pod privremenom zaštitom), te o svim relevantnim okolnostima za njihov status u Republici Hrvatskoj. Također smo predložili i da se djetetu starijem od 16 godina imenuje skrbnik budući da u prijedlogu Zakona takva mogućnost nije bila predviđena. Naime, u prvotnom nacrtu bilo je predviđeno da se djetetu starijem od 16 godina, koje ima besplatnog punomoćnika ili će postati punoljetno prije donošenja prvostupajnske odluke, neće imenovati skrbnik. Nakon intervencije Ureda pravobraniteljice ova odredba je izmijenjena na način da se samo maloljetniku, starijem od 16 godina koji je u braku, neće imenovati skrbnik, budući da prema odredbama Obiteljskog zakona maloljetnik stariji od 16 godina stječe poslovnu sposobnost sklapanjem braka. Naš prijedlog o proširenju prava na zdravstveno osiguranje djece odbijen je uz obrazloženje kako djeca uz hitnu medicinsku pomoć imaju, temeljem ovog Zakona, pravo i na drugu neophodnu pomoć sukladno čl. 13. Direktive Vijeća 2001/55/EZ te nije potrebno to pravo posebno regulirati.

ZAKON O STRANCIMA

Prilikom izrade prijedloga *Zakona o strancima*, pravobraniteljica je, uz nekoliko prijedloga nomotehničke naravi, predložila i nekoliko dopuna naglašavajući da djecu, koja su žrtve trgovanja ljudima ili su napuštena, žrtve organiziranog kriminala ili su iz drugih razloga ostala bez roditeljske zaštite, skrbništva ili bez pratnje, treba maksimalno zaštititi. Ured pravobraniteljice za djecu isticao je kako prilikom utvrđivanja statusa žrtve i daljnjih postupanja prema djetetu, nadležna tijela za socijalnu skrb trebaju biti maksimalno uključena u postupak, što je prihvaćeno. Tražili smo da, kad je u pitanju dijete, stjecanje statusa žrtve ne smije biti uvjetovano prihvaćanjem sudjelovanja u programu pomoći i zaštite te da djetetov skrbnik, za takvu vrstu odluke, obvezno treba prethodnu suglasnost centra za socijalnu skrb. Naime, česte su situacije da se djetetu imenuje skrbnik izvan sustava socijalne skrbi, najčešće odrasla osoba u čijoj pratnji je dijete zatečeno, a čiji interesi mogu biti u suprotnosti s najboljim interesom djeteta. Stoga je nužna kontrola i nadzor centra za socijalnu skrb kako bi se pravovremeno prepoznale potencijalno opasne situacije i djeci pružila potrebna pomoć. Također smo isticali kako ni okolnost da je dijete aktivno, dragovoljno i na osobnu inicijativu obnovilo kontakte s počiniteljima kaznenih djela, ne bi trebala utjecati na djetetovo stjecanje ili zadržavanje statusa žrtve i dodatnu zaštitu koju taj status donosi. Naime, prema dosadašnjim iskustvima, djeca su vrlo često žrtve vlastite obitelji i najbližih osoba iz njihova okruženja, a da sama nisu toga svjesna. Djeca prirodno u svoje bližnje imaju povjerenja i smatraju ih osobama koje će ih zaštititi, očekuju njihovu pomoć i podršku, vjeruju njihovim obećanjima te je uspostava kontakta sasvim očekivana, ukoliko se dijete nađe u prilici da uspostavi takav kontakt. Uskratiti djetetu, koje je uspostavilo kontakt s obitelji, status žrtve, bilo bi protivno njegovom interesu. Nažalost, ovi prijedlozi Ureda pravobraniteljice nisu uvaženi.

ZAŠTITA DJECE OD NASILJA

IZMJENE SUDSKOG POSLOVNIKA

Pravobranitelj za djecu je od samog početka svog djelovanja svjedočio iznimno sporom postupanju sudova u postupcima kojima se štite prava i dobrobit djece, uključujući i postupke kaznenopravne i prekršajnopravne zaštite djece od nasilja u obitelji. Potaknuti konkretnim slučajem osobito teškog i kontinuiranog obiteljskog nasilja prema djeci, 2004. godine uputili smo Ministarstvu pravosuđa poticaj za izmjene i dopune članka 174. *Sudskog poslovnika*, kojim se propisuje pitanje prvenstva u rješavanju sudskih predmeta. Poticaj je sadržavao preporuku da se taj članak izmijeni na način da se oznakom žurnosti označe svi predmeti koji se tiču nasilja u obitelji i u kojima su djeca žrtve obiteljskog nasilja, a posebice u slučajevima u kojima postoji sumnja na ponovljeno ili višekratno ponovljeno

nasilje, s ciljem što žurnije zaštite djece i sprječavanja daljnje nenadoknadive štete po njihovo psihofizičko zdravlje.

Ministarstvo pravosuđa prihvatilo je naš prijedlog te je izmjenama i dopunama *Sudskog poslovnika* (NN 9/06) prvenstvo u rješavanju u prekršajnom postupku dano, između ostalog, i predmetima u kojima se kao okrivljenici ili oštećenici pojavljuju maloljetni počinitelji prekršaja, kao i predmetima vezanim uz nasilje u obitelji.

ZAKON O ORUŽJU

Nasilničko ponašanje u našem društvu sve je učestalije, a njegove posljedice sve teže. Porast nasilničkog ponašanja nerijetko je usko povezan s držanjem i nošenjem oružja. Vatreno oružje je velika potencijalna opasnost. Svjedoci smo gotovo svakodnevnih nasilnih događaja: ubojstava, samoubojstava, ranjavanja, kao i drugih nesretnih slučajeva u kojima nerijetko stradaju i djeca. Stoga je u postupku donošenja Zakona o oružju Ured pravobraniteljice za djecu uputio Ministarstvu unutarnjih poslova, kao predlagaču, Vladi RH i saborskim odborima mišljenje o prijedlogu *Zakona o oružju*. Smatrali smo važnim u tekst Zakona o oružju ugraditi odredbe kojima bi se propisali restriktivniji uvjeti za dobivanje dozvole za nošenje oružja te strože kažnjavalo one koji ga neovlašteno posjeduju. Stoga smo predlagali da se posebnim propisima utvrde kriteriji za ocjenu zdravstvene sposobnosti fizičke osobe za držanje i nošenje oružja kako bi se maksimalno umanjile potencijalno opasne situacije vezane uz pravo na nošenje oružja (prekomjerno uživanje alkohola, konzumacija opojnih droga ili drugih omamljujućih sredstava, poremećeni obiteljski odnosi, sukobi s okolinom, agresivno i ekscesno ponašanje te drugi poremećaji u ponašanju, disciplinske povrede propisa o lovstvu ili športskom streljaštvu i sl.).

Također smo istaknuli da bi zakonom trebalo propisati obvezu i drugih liječnika, uz liječnike primarne zdravstvene zaštite, koji imaju saznanja o promjeni zdravstvenog stanja fizičke osobe, koja može predstavljati rizik vezan uz držanje i nošenje oružja ili koja može potencirati zlouporabu oružja, da o tome obavijeste nadležna tijela. Naime, već okolnost sumnje na promijenjene zdravstvene prilike, zbog kojih se fizičku osobu upućuje na izvanredni liječnički pregled, po mišljenju Ureda pravobraniteljice, zahtijeva i opravdava privremeno oduzimanje oružja. Također smo ukazivali da bi kazne za neovlaštenu nabavu, držanje i nošenje oružja trebalo maksimalno pooštriti, a rokove važenja dozvole za držanje i nošenje oružja skratiti na tri godine umjesto predloženih pet godina. Naši prijedlozi vezani uz odgovornost liječnika, kažnjavanje osobe koja ne obavijesti nadležno tijelo o smrti vlasnika oružja te potrebi posebnog propisivanja postupka i načina provjere uvjeta koje građani moraju ispunjavati za izdavanje odobrenja za nabavu oružja također su prihvaćeni. Nažalost, prijedlozi usmjereni na restriktivnije uvjete za dobivanje dozvole za nošenja oružja i strože kažnjavanje onih koji ga neovlašteno posjeduju, nisu prihvaćeni.

ZAKON O AUDIOVIZUALNIM DJELATNOSTIMA

Područje audiovizualnih djelatnosti izuzetno je značajno s aspekta zaštite prava i interesa djece. U tom kontekstu, zakonska rješenja, koja su bila predložena Nacrtom konačnog prijedloga *Zakona o audiovizualnim djelatnostima*, osobito u pogledu kategorizacije audiovizualnih djela prije prvog prikazivanja ili stavljanja u promet, smatramo značajnim unapređenjem na tom području. Djeca su, naime, osobito učestalo izložena sadržajima neprikladnim njihovoj dobi, a samoregulacija se nije u dosadašnjoj praksi pokazala učinkovitom na što su nam svojim primjedbama ukazivali roditelji djece naglašavajući kako su nerijetko pornografski sadržaji u videotekama izloženi na način dostupan djeci. Stoga smo predložili da se u Zakon ugradi odredba, kojom bi se takvi sadržaji mogli izlagati samo u posebno izdvojenim prostorijama, u koje djeca ne bi imala mogućnost pristupa, što je prihvaćeno.

ZAKON O ELEKTRONIČKIM MEDIJIMA

Pravobraniteljica za djecu podržala je donošenje *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim medijima* te predložila uvođenje prekršajne odgovornosti pravne ili fizičke osobe koja objavljuje programski sadržaj koji može ozbiljno ugroziti fizički, mentalni ili moralni razvoj maloljetnika ili koji uključuje pornografiju ili bezrazložno nasilje. Taj prijedlog je prihvaćen.

Također smo predlagali da se u Zakonu definiraju pojmovi djeteta, pornografije i bezrazložnog nasilja kako se ne bi ostavljalo prostora proizvoljnom tumačenju ovih pojmova. Predlagali smo i da se zakonom, prilikom televizijskog oglašavanja i teletrgovine, isključi mogućnost diskriminacije na temelju dobi, izgleda ili materijalnog položaja, kao i da se predložena zabrana oglašavanja i teletrgovine proširi i na kladionice, kockarnice i automate za igre na sreću, s obrazloženjem da je dokazano kako i to može uzrokovati ovisnost, kao što je to slučaj s duhanom i duhanskim proizvodima, čije reklamiranje nije dopušteno. Pri tome smo se rukovodili informacijama da je učestala praksa, unatoč zakonskoj zabrani, da se djeci omogućava sudjelovanje u kladioničkim igrama, pa je osobito zbog interesa djece bilo potrebno izvršiti predloženu dopunu navedene zakonske odredbe. Ovi prijedlozi, nažalost, nisu usvojeni.

OSTALO

ZAKON O SIGURNOSTI PROMETA NA CESTAMA

S ciljem zaštite djece u prometu, Ured pravobraniteljice uputio je mišljenje i prijedlog na tekst *Zakona o sigurnosti prometa na cestama*. Usprotivili smo se odredbi koja dvoje djece do 10 godina, ukoliko se prijevoze u vozilu starosti do 10 godina, smatra jednom

osobom. Naglasili smo kako je ta odredba protivna odredbi istog Zakona, koja svako dijete smatra jednom osobom i propisuje obvezu da svako dijete mlađe od 5 godina mora biti smješteno u posebnoj sigurnosnoj sjedalici, a dijete starije od 5, a mlađe od 12 godina, na posebnom postolju. Istaknuli smo kako dječja sjedalica i posebno postolje predviđeno za smještaj starijeg djeteta, svako za sebe, zauzimaju zasigurno prostor koji zauzima i jedna odrasla osoba te se nikako ne može, u smislu zakona, smatrati da zauzimaju prostor kao jedna odrasla osoba. Također smo tražili da se propiše obveza da dijete do 8 godina starosti, koje se prevozi na biciklu u posebnom sjedalu, mora na glavi nositi zaštitnu kacigu. Ovi naši prijedlozi su prihvaćeni, no, nažalost, naši ostali prijedlozi nisu. Tako smo inzistirali i da se obveza vezivanja djeteta, koje je smješteno u posebnoj sigurnosnoj stolici, proširi i na dijete koje sjedi na posebnom postolju kako bi se i starija djece adekvatno zaštitila. Nastojeći postići zaštitu djece starije od 12 godina predlagali smo da se djeca te dobi mogu prevoziti samo u onim motornim vozilima na čijim sjedalima su ugrađeni sigurnosni pojasevi. Svjesni čestog nemara roditelja i drugih osoba, koji prevoze djecu, predlagali smo da se policijski službenici, koji novčano kažnjavaju vozača motornog vozila zbog nepridržavanja pravila o sigurnosti djece u prometu, obvežu o tome izvijestiti nadležni centar za socijalnu skrb kako bi se prema roditeljima mogle poduzeti mjere obiteljskopravne zaštite. Predlagali smo i više novčane kazne za prijevoznike koji se bave organiziranim prijevozom djece, u slučaju neispunjavanja zakonskih uvjeta. Više kazne predlagali smo i za vozače koji se ne pridržavaju sigurnosnih pravila vezanih uz zaštitu djece u prometu, kako bi se višim zapriječenim kaznama razvila svijest i odgovornost sudionika u prometu, a osobito onih koji prevoze djecu. Nažalost, iz razloga, koji nam nisu poznati, ovi naši prijedlozi nisu prihvaćeni.

ZAKON O TRGOVINI

Uočeno je kako u praksi, prilikom primjena zakonskih odredbi, koje zabranjuju prodaju pića osobama mlađim od 18 godina, dolazi do nesnalaženja te se ugostitelji ili trgovci, pa čak i inspektori, često suočavaju s problemom kako utvrditi radi li se o osobi mlađoj od 18 godina. Često se spominjao nedostatak zakonskog prava »legitimiranja« ljudi. Ured pravobraniteljice za djecu stoga je Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva uputio preporuku, kojom smo zamolili da se informira struka i javnost o praktičnoj provedbi predmetnih odredbi *Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti* radi što efikasnije primjene odredbi o zabrani usluživanja i konzumiranja alkohola u ugostiteljskim objektima maloljetnicima. Istovremeno smo preporučili da informacije o praktičnoj primjeni zakonskih odredbi u odnosu na osobe mlađe od 18 godina proširi i na područje zabrane prodaje alkohola i drugih pića koja sadržavaju alkohol te na područje zabrane prodaje duhanskih proizvoda (koje je regulirano posebnim zakonskim propisima). Državni inspektorat obavijestio nas je kako je u saborskoj proceduri, u sklopu izmjena *Zakona o trgovini*, predložena odredba koja omogućuje trgovcu da od osobe za koju smatra da je mlađa od 18 godina može zatražiti dokazivanje punoljetnosti. Naime,

rješenjem koje je prihvaćeno u Hrvatskom saboru prilikom donošenja *Zakona o trgovini* u srpnju 2008. godine, trgovac je, ukoliko osoba za koju traži dokaz punoljetnosti odbije pružiti takav dokaz, obavezan uskratiti prodaju traženog alkoholnog proizvoda odnosno proizvoda koji sadržava alkohol. Ovakvim rješenjem su prethodne nejasnoće u primjeni Zakona otklonjene te smatramo kako ga treba primijeniti i u ostalim zakonskim tekstovima koji reguliraju usluživanje odnosno dopuštanje konzumiranja alkoholnih pića u ugostiteljskim objektima, kako bi se spriječila njihova dostupnost djeci.

ZAKON O ZAŠTITI POTROŠAČA

Utjecaj koji industrija oglašavanja ima na djecu te načini na koje su djeca izložena najraznovrsnijim reklamama, područje je kojim se Ured pravobraniteljice intenzivno bavio. Stoga smo tijekom izrade novog *Zakona o zaštiti potrošača* Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva, kao predlagatelju Zakona, uputili više prijedloga u vezi sa zaštitom prava djece na području oglašavanja. Svi prijedlozi pravobraniteljice bili su odbijeni, s argumentom kako novi *Zakon o zaštiti potrošača* treba biti doslovno preuzeta Direktiva Europske unije, u koju se ništa ne može dodavati te kako se Zakon odnosi na zaštitu isključivo ekonomskih, a ne moralnih ili nekih drugih interesa potrošača što dovodi do situacije da su trenutnim zakonskim rješenjem, djeca praktično nezaštićena od povrede njihovih prava, iz razloga koji su Uredu pravobraniteljice za djecu potpuno neprihvatljivi.

ZAKON O PRAVNOJ POMOĆI

Postojanje efikasnog sustava besplatne pravne pomoći jedan je od temelja ostvarivanja ljudskih prava, a tako i prava djeteta, u svakodnevnom životu. Ured pravobraniteljice za djecu svojim primjedbama i prijedlozima stoga je sudjelovao u postupku donošenja *Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći* nastojeći postići da se pravo na besplatnu pravnu pomoć prizna što većem broju djece. Predložili smo da se pravo na pravnu pomoć prizna u postupcima koji se vode na temelju međunarodnih konvencija, koji se tiču zaštite prava i dobrobiti djece, u postupcima zaštite djece i mlađih punoljetnika s poremećajima u ponašanju, u obiteljsko-pravnim postupcima, osim onih postupaka koji uključuju smanjenje iznosa uzdržavanja, u prekršajnim postupcima, koji se vode temeljem *Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji*, u odnosu na osobe oštećene prekršajem te u kaznenim postupcima u odnosu na osobe oštećene kaznenim djelom.

Vezano uz situacije u kojima se, temeljem Zakona obvezno odobrava pravna pomoć, predložili smo da se, uz žrtve trgovanja ljudima, to pravo obavezno prizna i djeci bez pratnje zatečenoj na području Republike Hrvatske, kao i djeci oštećenoj kaznenim djelom te u postupcima ostvarivanje prava djeteta na uzdržavanje. Također smo predložili da se tim kategorijama i u tim postupcima pravo na pravnu pomoć ne veže uz materijalni status

obitelji. Naime, Ured pravobraniteljice za djecu je u suradnji s Hrvatskom odvjetničkom komorom 2006. godine osigurao pružanje besplatne pravne pomoći pri zastupanju u postupcima uzdržavanja, i to neovisno o prihodima obitelji, što je, zbog jednostavnosti postupka odobravanja te vrste pomoći i mogućnosti ostvarivanja tog prava, predstavljalo značajan napredak u poboljšanju položaja te skupine djece. Stoga smo naglasili kako bi donošenje zakona, koji to pravo ne bi priznao u takvom opsegu i pod uvjetima u kojima se sada ostvaruje, predstavljao korak unazad, što svakako treba izbjeći. Također smo predložili da se prilikom utvrđivanja materijalnog statusa obitelji, a vezano uz priznanje prava na pravnu pomoć, sredstva koja se ostvaruju temeljem zakonskog uzdržavanja, ne uračunavaju u prihod obitelji. Svi naši prijedlozi su prihvaćeni.

UMJESTO ZAKLJUČKA

Od osnivanja Ureda, pravobraniteljica je svojim sudjelovanjem u kreiranju pravnih propisa pridonijela cjelovitijem i boljem zakonskom uređenju zaštite prava djece čime je, posebice od strane saborskih odbora, prepoznata kao punopravni partner čije se mišljenje uvažava i poštuje. To se očituje kroz redovito pozivanje pravobraniteljice da sudjeluje u radu saborskih odbora kada se raspravlja o zaštiti interesa djece, kao i prihvaćanje naših prijedloga i zalaganje pojedinih saborskih zastupnika da se oni ugrade u zakonske tekstove. Unatoč toj značajnoj potpori u Hrvatskom saboru, ne možemo biti zadovoljni razinom uvažavanja prijedloga i mišljenja ovog Ureda u zakonodavnoj proceduri. Naime, brojni naši prijedlozi i preporuke, čak i ako se u načelu priznaje njihova utemeljenost, ukoliko ih ne prihvati i predlagač zakona, ne ugrađuju se u zakonske tekstove.

Na kraju navodimo neke najvažnije promjene u zakonodavnom uređenju prava djece ostvarene izravnim ili neizravnim utjecajem pravobraniteljice za djecu:

- Zastara kaznenog progona za kaznena djela učinjena na štetu djeteta vezana je uz punoljetnost djeteta te počinje teći od djetetove 18. godine.
- Osiguranje besplatne pravne pomoći djetetu u postupcima ostvarivanja uzdržavanja neovisno o materijalnom statusu obitelji.
- Obavezno osiguranje pravne pomoći djeci bez pratnje zatečenoj na području Republike Hrvatske.
- Apsolutni prioritet naplate uzdržavanja za djecu u odnosu na druge obveze obveznika uzdržavanja.
- Onemogućavanje rada u školi svim osobama koje su osuđene za kaznena djela.
- Suspenzija svih djelatnika škole, a ne samo pedagoškog osoblja, protiv kojih je u tijeku kazneni postupak.
- Uvođenje u školske propise novih pedagoških mjera usmjerenih na postizanje kompetencije, samokontrole, samousmjerenja i brige za druge, uz individualni pristup svakom učeniku.

G. Filipović: Inicijative ureda pravobraniteljice za djecu u području zakonskog uređenja prava djece

- Angažman i drugih kompetentnih obrazovnih radnika za zadovoljavanje posebnih potreba u obrazovnom i nastavnom radu (volonteri, prevoditelji znakovnog jezika, pomoćni obrazovni radnici).
- Povećanje razine participacije učenika kroz Vijeće učenika i sudjelovanje u radu tijela škole kad se odlučuje o njihovim pravima i obvezama.
- Jasnije preciziranje zakonskih normi vezano uz zaštitu djece od prodaje alkoholnih pića.
- Jasnije preciziranje zakonskih normi vezano uz osiguranje prava djece na prijevoz do škole.
- Bolja uređenost propisa vezano uz zaštitu djece od izloženosti pornografskim sadržajima u videotekama.
- Uvođenje prekršajne odgovornosti pravne ili fizičke osobe koja objavljuje programski sadržaj koji može ozbiljno ugroziti fizički, mentalni ili moralni razvoj maloljetnika ili koji uključuje pornografiju ili bezrazložno nasilje.
- Maksimalna uključenost nadležnih tijela za socijalnu skrb prilikom utvrđivanja statusa žrtve djeteta stranog državljanina.

»Svi odrasli su najprije bili djeca (ali se malo njih toga sjeća)« napisao je Antoine de Saint-Exupéry. Svojim aktivnostima Ured pravobraniteljice za djecu nastoji na to stalno podsjećati sve one odrasle koji donose odluke važne za djecu. Svojim ukupnim djelovanjem, a posebice utjecajem na zakonsku regulativu, nastojimo postići unaprjeđenje kvalitete života djece u našem društvu i razvijanje svijesti o važnosti poštovanja njihovih prava. Povremeni neuspjesi nas ne obeshrabruju, a uspjesi nas potiču u daljnjem radu.

Nažalost, zakonska regulacija, sama po sebi, ne jamči ostvarivanje prava u svakodnevnom životu te nam, uz njezino daljnje unaprjeđenje, predstoji jednako tako važna bitka i za primjenu propisa. Ne smijemo dopustiti da zakoni ostanu *mrtvo slovo na papiru* te svi zajedno moramo inzistirati na njihovoj adekvatnoj primjeni, kako bi se naše društvo prilagodilo potrebama djece i kako bi se njihova prava poštovala u najvećoj mogućoj mjeri. Ne zaboravimo da je odnos društva prema djeci ujedno i slika samoga društva!

Gordana Filipović

Office of the Ombudsman for Children

INITIATIVES OF THE OFFICE OF THE OMBUDSMAN FOR CHILDREN IN THE FIELD OF LEGAL REGULATION OF CHILDREN'S RIGHTS

SUMMARY

The existence of a good regulatory framework is one of the basic prerequisites of exercising human, and thus children's, rights in everyday life. Quality legal regulations are an important basis for the construction of an effective and comprehensive system for the protection of children's rights and interests. As an independent body, the ombudsman for children participates in proceedings prior to the adoption of regulations and encourages adoption and amendments of laws and regulations in the field of children's rights and child protection. Owing to her actions, numerous positive changes to the legal system have been introduced in certain fields, but there are still numerous problems and difficulties which need to be resolved in order to attain an adequate level of protection of children's rights. The article presents the activities of the Office of the Ombudsman for Children related to the improvement of regulations, protection of children in certain areas of life, as well as of the protection of children pertaining to certain groups.

Key words: *children's rights, legal protection, regulatory activities, ombudsman for children.*