



# EVALUACIJA INSTITUCIJE PRAVOBRANITELJA ZA DJECU

Zagreb, 2009.

*Izdavač:*  
**Pravobranitelj za djecu**  
Zagreb, A. Hebranga 4  
01/4929 669, [www.dijete.hr](http://www.dijete.hr)

*Za izdavača:*  
Mila Jelavić

*Urednica:*  
Maja Flego

*Prevoditeljica:*  
Natalija Lujo

*Lektor:*  
Kristian Lewis

*Grafička obrada i tisak:*  
Tamposit Nedelišće

*Naklada:*  
600 primjeraka

*Tiskano:*  
svibanj, 2009.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu  
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu  
pod brojem 695855

ISBN 978-953-95451-6-9

# SADRŽAJ

|                                                                                                                                                                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Predgovor .....                                                                                                                                                                                                               | 5  |
| <i>Dr. sc. Nevena Vučković Šahović:</i><br>Usklađenost Zakona o pravobranitelju za djecu s međunarodnim standardima, osobito s<br>Konvencijom o pravima djeteta te preporukama i mišljenjima Odbora za prava djeteta UN ..... | 7  |
| <i>Prof. dr. sc. Branko Smerdel:</i><br>Ustavnopravni položaj i izgledi razvitka institucije pravobranitelja za djecu .....                                                                                                   | 21 |
| <i>Prof. dr. sc. Dubravka Hrabar:</i><br>Evaluacija učinaka djelovanja Pravobranitelja za djecu .....                                                                                                                         | 27 |
| <i>Prof. dr. sc. Vlasta Vizek Vidović, prof. dr. sc. Antonija Žižak:</i><br>Evaluacija psihosocijalnih aspekata djelovanja Ureda pravobranitelja za djecu<br>Republike Hrvatske .....                                         | 39 |
| <i>Dr. sc. Petar Bezinović:</i><br>Samovrjednovanje Ureda pravobraniteljice za djecu .....                                                                                                                                    | 55 |
| <i>Trond Waage:</i><br>Indikatori uspjeha pravobraniteljstva za djecu .....                                                                                                                                                   | 65 |



## PREDGOVOR

Institucija pravobranitelja za djecu osnovana je 2003. godine kao prva specijalizirana institucija te vrste u Republici Hrvatskoj, s ciljem zaštite i promicanja prava i interesa djece. Poticaj za osnivanje te institucije bile su preporuke Odbora za prava djeteta Ujedinjenih naroda iz 1996. godine, koji je prilikom razmatranja izvješća Vlade RH o provedbi Konvencije o pravima djeteta preporučio osnivanje neovisnog nadzornog tijela. Pri osmišljavanju modela Republika Hrvatska odlučila se za tijelo koje je neovisno i prati pojedinačne povrede prava djece te djeluje na preventivnoj i općoj razini.

Djelokrug i način rada pravobranitelja za djecu određen je Zakonom o pravobranitelju za djecu (Narodne novine 96/2003.). U skladu s tim Zakonom pravobranitelj za djecu štiti, prati i promiče prava i interese djece u Republici Hrvatskoj na temelju Ustava Republike Hrvatske, Konvencije o pravima djeteta Ujedinjenih naroda, drugih međunarodnih dokumenata i zakonodavstva Republike Hrvatske. Pravobranitelj za djecu djeluje na temelju pritužbi ili na vlastitu inicijativu, kako u vezi s pojedinačnim povredama prava i interesa djece, tako i na općoj razini. Pravobranitelja za djecu imenuje Hrvatski sabor na razdoblje od osam godina, prema Zakonu djeluje neovisno i samostalno, držeći se načela pravičnosti i morala i nitko mu ne smije davati upute i naloge u radu.

U Hrvatskoj živi više od 900.000 djece, koja čine važan, ali politički neutjecajan segment hrvatskoga društva. Zbog njihove ranjivosti i razvojnih ograničenja o njihovim je raznovrsnim i posebnim interesima nužno trajno voditi računa. Ured pravobranitelja za djecu je u prilici svakodnevno procjenjivati i evaluirati stanje prava djece u Hrvatskoj, njihovu zaštićenost i uvjete njihova odrastanja, na multidisciplinarni način, i u svim vidovima života. O tim procjenama, kao i stajalištima u vezi s time, svake godine izvještavamo Hrvatski sabor. Često smo u nedoumici koliko nam je procjena točna i koliko smo sami učinkoviti. Stoga, pet godina nakon stupanja na snagu Zakona o pravobranitelju za djecu te osnivanja Ureda, smatrali smo kako je potrebno napraviti njegovu evaluaciju, odnosno ocjenu odnosa zakonske regulative, nadležnosti, načina izvještavanja, ovlasti i djelotvorne neovisnosti, s procjenom postignutih učinaka na pojedinačnoj i općoj razini, eventualnim društvenim promjenama koje su u tom razdoblju postignute, s preporukama za buduće djelovanje, odnosno za moguća poboljšanja propisa i/ili prakse. Osim toga, smatrali smo vrlo važnim, u sklopu ovog projekta vanjske evaluacije, provjeriti i procjene i mišljenja stručnjaka unutar Ureda o vlastitome radu, u odnosu na način djelovanja i postizanje željenih ciljeva. Kako je ovdje, među ostalim, riječ i o primjeni međunarodnih standarda na području ljudskih prava i prava djece, a posebice Pariških načela o neovisnim nacionalnim institucijama i UN-ovoj Konvenciji o pravima djeteta, smatrali smo kako bi evaluatori trebali biti stručnjaci iz zemlje i inozemstva, i to predstavnici Odbora za prava djeteta UN-a, UNICEF-a te eksperti iz područja psihologije, ustavnog i obiteljskog prava. Stoga smo, radi dobivanja ocjene, uputili pitanja dr. sc. Neveni Vučković Šahović, članici Odbora za prava djeteta UN-a, g. Trondu Waageu s UNICEF-ova Innocenti Research Instituta bivšem norveškom pravobranitelju za djecu, prof. dr. sc. Vlasti Vizek Vidović s Odsjeka za psihologiju Filozofskoga fakulteta u Zagrebu, prof. dr. sc. Antoniji Žižak s Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta, prof. dr. sc. Branku Smerdelu, pročelniku Katedre za ustavno pravo Pravnoga fakulteta u Zagrebu te prof. dr. sc. Dubravki Hrabar, pročelnici Katedre za obiteljsko pravo Pravnoga fakulteta u Zagrebu. Analize samovrednovanja izradio je dr. sc. Petar Bezinović s Instituta za društvena istraživanja.

Izvori koje smo predložili za donošenje ocjene bili su, među ostalim, Konvencija o pravima djeteta i mišljenja i preporuke Odbora za prava djeteta, Pariška načela o radu neovisnih nacionalnih institucija, Ustav Republike Hrvatske, Zakon o pravobranitelju za djecu, drugi međunarodni dokumenti, zakoni i podzakonski akti, Izvješća o radu pravobranitelja za djecu od 2003. do 2007. godine, Plan rada pravobranitelja za djecu od 2004. do 2007., arhiva Ureda pravobranitelja, medijski napisi, dopisi putem kojih smo komunicirali s pojedincima i predstavnicima nadležnih institucija, prema odabiru eksperata i drugo.

Posebnost rada Ureda pravobraniteljice za djecu je gotovo svakodnevna usmjerenost javnosti prema stavu, procjeni i djelovanju pravobraniteljice. Posljednjih godina gotovo da nema društvene situacije u koju su, makar i indirektno, uključena djeca, iz koje nije proizišlo pitanje ili traženje za postupanjem Ureda ili u kojoj Ured na pojedinačnoj ili općoj razini nije djelovao. No, prave rezultate našeg djelovanja nismo mogli sami procijeniti.

Od stručnjaka smo zatražili da odgovore na sljedeća pitanja:

1. Jesu li Zakonom o pravobranitelju za djecu i djelovanjem Ureda oživotvorena načela propisana Konvencijom o pravima djeteta i istaknuta u mišljenjima i preporukama Odbora za prava djeteta?
2. Je li Zakon o pravobranitelju za djecu u skladu s međunarodnim standardima na području neovisnih nacionalnih institucija i prava djece?
3. Je li Ured pravobranitelja za djecu *de facto* i *de iure* neovisan u svojem radu? Kakav je odnos institucije pravobranitelja za djecu s drugim tijelima vlasti, pravnim i fizičkim osobama, sukladno Zakonu o pravobranitelju za djecu?
4. Kakva je učinkovitost pravobraniteljice na pojedinačnoj i općoj razini? Koliko je Ured uspješan u zaštiti i promicanju prava djece? Kakav je odnos reaktivnog i proaktivnog postupanja?

Budući da su stručnjaci s kojima smo razgovarali iz različitih, specifičnih područja, svatko od njih odgovorio je na jedno ili dva pitanja, iz područja svoje struke, za razdoblje od osnutka Ureda do danas. Svoje odgovore su predstavili na sjednici Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora, 19. studenoga 2008. godine. Predsjednik odbora, njihovi članovi i drugi sudionici rasprave pozitivno su ocijenili odluku Ureda pravobraniteljice za djecu o izlaganju objektivnoj procjeni stručnjaka na pojedinačnoj i općoj razini te u ostvarivanju vlastite misije.

Pozitivnim je ocijenjeno i dosadašnje djelovanje pravobraniteljstva za djecu i istaknuta važnost primjerenog - a to znači izdašnjeg nego do sada - proračunskog financiranja rada i pučkog i specijaliziranih pravobranitelja, kao i svih udruga i organizacija koje se bave promicanjem ljudskih prava. Uočeno je da je funkcioniranje Ureda i reaktivno i proaktivno te je istaknuto da bi ubuduće trebalo još više osnažiti njegovo proaktivno i preventivno djelovanje. Ovom prilikom također želimo zahvaliti evaluatorima na njihovu sudjelovanju i vrijednim preporukama. Osim što su nam pomogli u razjašnjavanju i utvrđivanju sadašnjeg društvenog statusa pravobraniteljstva za djecu i njegove snage u zaštiti djece, njihove preporuke i sugestije će nam u mnogim svojim dijelovima biti smjernice za budući rad, odluke i promišljanja. Nadamo se i očekujemo da će isto tako poslužiti i onima koji donose odluke te time posredno ili neposredno utječu na način življenja djetinjstva u Republici Hrvatskoj.

Dr. Nevena Vučković Šahović  
Odbor za prava djeteta UN-a

## USKLAĐENOST ZAKONA O PRAVOBRANITELJU ZA DJECU S MEĐUNARODNIM STANDARDIMA, OSOBITO S KONVENCIJOM O PRAVIMA DJETETA TE PREPORUKAMA I MIŠLJENJIMA ODBORA ZA PRAVA DJETETA UN-a

*Jesu li djelovanjem i postupanjem pravobraniteljice za djecu od osnutka te institucije  
u Republici Hrvatskoj oživljena međunarodna načela i standardi  
u zaštiti i promicanju prava i interesa djece?*

Kada je 1989. godine pod okriljem Ujedinjenih naroda donesena Konvencija o pravima djeteta, na svijetu je postojala samo jedna neovisna institucija za djecu – u Norveškoj. Danas gotovo sve države u Europi, a i mnoge na drugim kontinentima, imaju neki oblik neovisne institucije za djecu. Hrvatska se odlučila za najbolji put: za uspostavljanje potpuno odvojenog neovisnoga sustava pravobranitelja za djecu, institucije osnovane na temelju Zakona i izabrane u Hrvatskome saboru.

Od početka nadzora provedbe Konvencije o pravima djeteta, Odbor za prava djeteta (osnovan na temelju članka 43. Konvencije) preporučivao je državama da osiguraju stalan nadzor provedbe Konvencije, ali i da omoguće neovisan nadzor. Tijekom gotovo cijelog desetljeća rada Odbora taj neovisni nadzor uglavnom se odnosio na organizacije civilnoga društva, odnosno nevladine organizacije. Prije svega zato što su države stranke Konvencije relativno sporo uvodile neovisnu instituciju za prava djeteta.

Konvencija o pravima djeteta ne sadržava ni u jednoj svojoj odredbi riječi poput neovisan nadzor, ombudsman, pravobranitelj ili slično. U Konvenciji se čak samo u jednoj odredbi (članak 4.) državama strankama nalaže da će države stranke poduzeti sve odgovarajuće zakonodavne, upravne i druge mjere za primjenu prava priznatih u ovom međunarodnom ugovoru. Dakle, Odbor za prava djeteta je samo u toj odredbi imao pravni temelj da od država traži uspostavljanje neovisnoga tijela za nadzor. Da bi države bolje razumjele što se od njih očekuje u provedbi Konvencije, Odbor je 2002. godine odlučio da svoj Opći komentar broj 2 posveti ulozi neovisnih nacionalnih institucija za ljudska prava u promicanju i zaštiti prava djeteta. Tri godine nakon toga Odbor prihvaća Opći komentar broj 5 o općim mjerama za provedbu Konvencije o pravima djeteta, u kojem navodi popis mjera koje države trebaju poduzeti, uključujući i osnivanje neovisne institucije koja bi se bavila promicanjem i zaštitom prava djeteta.

Na temelju Konvencije o pravima djeteta, ali i dvaju općih komentara (2. i 5.), kao i na temelju drugih relevantnih međunarodnih dokumenata, Odbor je prihvatio niz preporuka koje se odnose na osnivanje, rad, neovisnost i učinkovitost neovisnih institucija. Tako je i u preporukama Hrvatskoj iz

1996. (CRC/C/15/Add.52) Odbor preporučio da ta država stranka razmotri mogućnost osnivanja neovisne strukture za nadzor, ili u okviru postojeće institucije ombudsmana za ljudska prava ili kao posebno tijelo. U ostvarivanju preporuka Odbora za prava djeteta Hrvatska je pokrenula proces za donošenje posebnog zakona, što je rezultiralo donošenjem Zakona o pravobranitelju za djecu 2003. godine. Pozdravljajući tu odluku, Odbor za prava djeteta u svojim je sljedećim preporukama Hrvatskoj 2004. godine (CRC/C/15/Add.243) izrazio zabrinutost da ta institucija nema dovoljnu financijsku i profesionalnu podršku za obavljanje svojih aktivnosti. Tom prilikom Odbor je preporučio Hrvatskoj da, u svjetlu Općeg komentara br. 2 i u skladu s Pariškim principima (rezolucija GA48/134), nastavi s jačanjem financijske, ljudske i političke potpore Uredu pravobranitelja za djecu.

**Dakle, analiza koja se odnosi na usklađenost Zakona o pravobranitelju za djecu, podzakonskih akata Ureda te samih aktivnosti te institucije s međunarodnim standardima, osobito Konvencijom o pravima djeteta te preporukama i mišljenjima Odbora za prava djeteta, izvršena je na temelju Konvencije o pravima djeteta (članak 4.), ali prije svega na temelju Općeg komentara Odbora za prava djeteta broj 2.**

## MANDAT I OVLASTI

*Nacionalne institucije za ljudska prava trebaju, ako je to moguće, biti ustavno ustrojene i u najmanju ruku imati zakonski mandat. Stav je Odbora da njihov mandat treba biti što je moguće širi za promicanje i zaštitu ljudskih prava, obuhvaćajući i Konvenciju o pravima djeteta, fakultativne protokole uz istu i druge relevantne međunarodne instrumente za ljudska prava, time efikasno pokrivajući ljudska prava djeteta, a posebno njihova građanska, politička, ekonomska, društvena i kulturna prava. Zakonima treba obuhvatiti odredbe kojima se propisuju određene funkcije, ovlasti i dužnosti koje se odnose na djecu, a povezani su s Konvencijom o pravima djeteta i njezinim fakultativnim protokolima. Ako su nacionalne institucije za ljudska prava osnovane prije donošenja Konvencije ili bez njezina izričitog uključivanja, treba utemeljiti potrebne institute koji obuhvaćaju donošenje ili izmjene zakonskih propisa da bi se osigurala suglasnost mandata institucije s načelima i odredbama Konvencije. (Opći komentar br. 2, stavak 8)*

**Ustav Republike Hrvatske ne spominje ovu instituciju. Mandat je zasnovan na Zakonu o pravobranitelju za djecu:**

- štiti, prati i promiče prava i interese djeteta na temelju Ustava, međunarodnih ugovora i zakona (članak 2.)
- prati usklađenost zakona i drugih propisa u Republici Hrvatskoj koji se odnose na zaštitu prava i interesa djece s odredbama Ustava Republike Hrvatske, Konvencije o pravima djeteta i drugih međunarodnih dokumenata koji se odnose na zaštitu prava i interesa djece (članak 6., stavak 1)
- prati izvršavanje obveza Republike Hrvatske koje proizlaze iz Konvencije o pravima djeteta i drugih međunarodnih dokumenata koji se odnose na zaštitu prava i interesa djece (članak 6., stavak 2).

**U Zakonu se ne spominju fakultativni protokoli uz Konvenciju, iako je Hrvatska ratificirala oba međunarodna ugovora 2002. godine, dakle prije prihvaćanja Zakona.**

**Uvidom u planove i programe rada Ureda pravobranitelja za djecu, počevši od 2004. do 2007. godine, zaključuje se da je Ured uvijek planirao praćenje usklađenosti zakona i drugih propisa RH s odredbama Konvencije o pravima djeteta i drugih međunarodnih ugovora koji se odnose na zaštitu prava i interesa djece. Na osnovi izvješća o radu ne može se steći dojam da je Ured imao poseban program praćenja usklađenosti, ali se, pak, na temelju mnogobrojnih aktivnosti vezanih uz prijedloge za izmjene i dopune te poboljšanje nacionalnih propisa zaključuje da Ured redovito obavlja tu aktivnost. Uostalom, takve aktivnosti predviđene su i Poslovníkom Ureda:**

*Služba za stručne poslove:*

- *prati usklađenost zakona i drugih propisa u Republici Hrvatskoj koji se odnose na zaštitu prava i interesa djece s odredbama Ustava Republike Hrvatske, Konvencije o pravima djeteta i drugih međunarodnih ugovora koji se odnose na zaštitu prava i interesa djece*
- *prati izvršavanje obveza Republike Hrvatske koje proizlaze iz Konvencije o pravima djeteta i drugih međunarodnih ugovora koji se odnose na zaštitu prava i interesa djece*
- *prati primjenu svih propisa koji se odnose na zaštitu prava i interesa djece (članak 7.).*

*Nacionalnim institucijama za ljudska prava treba dati takve ovlasti koje su potrebne da im omoguće efikasno obavljanje mandata, uključujući i ovlast da saslušaju svaku osobu i pribave informacije i dokumentaciju potrebnu za procjenu situacija koje su u njihovoj nadležnosti. Te ovlasti trebaju obuhvatiti promicanje i zaštitu prava djeteta u nadležnosti države stranke, koja se odnose ne samo na državne već i na sve ostale relevantne javne i privatne organizacije. (Opći komentar br. 2, stavak 9)*

**U pogledu ovlasti iz prethodnoga stavka, Zakon je usklađen:**

- *tijela državne uprave, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i pravne i fizičke osobe, obavezni su surađivati s pravobraniteljem za djecu i na njegov zahtjev podnositi izvješća i odgovarati na upite*
- *sva tijela državne uprave, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne i fizičke osobe dužne su pravobranitelju za djecu osigurati dostupnost i uvid u sve podatke, informacije i akte koji se odnose na prava i zaštitu djece, bez obzira na stupanj njihove tajnosti (članak 12.).*

**Uvidom u sve planove i izvješća jasno je da je Ured posebnu pozornost posvećivao (osobito posljednjih nekoliko godina) praćenju pojedinačnih povreda prava djece. U odnosu na pitanje praćenja stanja na osnovi prijave, očito je da je kapacitet Ureda veoma osnažen te da je Ured sada u mogućnosti prikupljati, obrađivati (u odnosu na posebna prava djeteta) i reagirati na povrede prava.**

## POSTUPAK OSNIVANJA

*Postupak osnivanja nacionalnih institucija za ljudska prava treba se odvijati kroz široke konzultacije i biti transparentan, pokrenut i podržan od strane najviših razina vlasti i obuhvatiti sve relevantne državne organe, zakonodavstvo i civilno društvo. Da bi se osigurala njihova neovisnost i učinkovit rad, nacionalne institucije za ljudska prava moraju imati odgovarajuću infrastrukturu, financiranje (uključujući posebno za prava djeteta), osoblje, prostorije i slobodu u smislu bilo kojeg oblika financijske kontrole koja može utjecati na njihovu neovisnost. (Opći komentar br. 2, stavak 10)*

**Autorica teksta nije imala informacije o samom postupku uspostavljanja Ureda, odnosno, u kojoj je mjeri on bio transparentan. Sam Zakon utvrđuje uvjete za imenovanje pravobranitelja:**

*Pravobranitelj za djecu i njegovi zamjenici ne smiju pripadati niti jednoj političkoj stranci niti sudjelovati u političkim aktivnostima. (članak 3., stavak 3)*

- *Pravobranitelja za djecu imenuje i razrješava Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske.*
- *Pravobranitelj za djecu ima dva zamjenika koje imenuje i razrješava Hrvatski sabor na prijedlog pravobranitelja za djecu.*
- *Pravobranitelj za djecu i njegovi zamjenici dužnosnici su Republike Hrvatske, imenuju se na vrijeme od osam godina i mogu biti ponovno imenovani. (članak 4.)*
- *Za pravobranitelja za djecu može biti imenovan hrvatski državljanin koji ima visoku stručnu spremu, najmanje 10 godina radnog iskustva i koji je osobnim zalaganjem javnosti poznat u području promicanja i zaštite prava djeteta.*
- *Za zamjenika pravobranitelja za djecu mogu biti imenovani hrvatski državljani koji imaju visoku stručnu spremu i najmanje 5 godina radnog iskustva.*
- *Jedan od zamjenika pravobranitelja za djecu mora imati visoku stručnu spremu pravnog smjera.*
- *Osoba koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo ne može biti imenovana za pravobranitelja za djecu niti za njegova zamjenika. (članak 22.)*
- *Vlada Republike Hrvatske pokreće postupak za imenovanje pravobranitelja za djecu najkasnije 3 mjeseca prije isteka mandata pravobranitelja za djecu, odnosno najkasnije 30 dana nakon prestanka dužnosti pravobranitelja za djecu iz drugih zakonom određenih razloga.*
- *Pravobranitelj za djecu pokreće postupak za imenovanje zamjenika najkasnije u roku od 3 mjeseca prije isteka mandata zamjenika, odnosno 30 dana nakon prestanka dužnosti zamjenika iz drugih zakonom određenih razloga. (članak 23.)*

**Što se tiče osoblja i prostorija, Ured ima zaseban prostor i osoblje. Prijam i status osoblja utvrđen je na temelju internih akata Ureda.**

**U Zakonu se ne spominje kontrola financijskoga poslovanja. Neovisna kontrola, koja je nužna kao jamstvo samostalnosti institucije, vjerojatno se odvija kroz uobičajena rješenja u demokratskome društvu.**

## RESURSI

*Premda Odbor priznaje da je ovo veoma osjetljivo pitanje i da države stranke imaju različite gospodarske resurse, Odbor vjeruje da je dužnost država osigurati razumno financiranje potrebno za rad nacionalnih institucija za ljudska prava u smislu članka 4. Konvencije. Mandat i ovlasti nacionalnih institucija mogu biti bespredmetni, ili vršenje njihovih ovlasti ograničeno, ako nacionalna institucija nema sredstava za učinkovit rad u provođenju svojih ovlasti. (Opći komentar br. 2, stavak 11)*

- sredstva za rad pravobranitelja za djecu, njegovih zamjenika i stručne službe osiguravaju se u proračunu Republike Hrvatske (članak 21.).

**U Zakonu se šturo spominje financiranje Ureda. Ne postoji jamstvo za visinu proračunske alokacije, niti okvirna razina plaće pravobranitelja i zamjenika (kao što je, na primjer, u rangui sa sucima Ustavnog suda, rješenje iz drugih zakonodavstava).**

**Na temelju izvješća stječe se dojam da je financiranje Ureda progresivno poboljšavano te da i sadašnji opseg rada, broja ureda u Hrvatskoj i broja zaposlenih te suradnika odražava takav zaključak. U posljednjem Izvješću za 2007. godinu pravobraniteljica navodi da su sredstva kojima je Ured raspolagao bila usklađena s planom za tu godinu te se može zaključiti da je s vremenom postignuta odgovarajuća razina financiranja. U istom Izvješću nema nagovještaja nezadovoljstva, niti izjava da je visina proračunskih alokacija mogla utjecati ili je utjecala na neovisnost i aktivnosti u skladu s ovlastima.**

## PLURALISTIČKA ZASTUPLJENOST

*Nacionalne institucije za ljudska prava trebaju osigurati da njihov sastav obuhvaća pluralističku zastupljenost različitih dijelova građanskog društva koji su uključeni u promicanje i zaštitu ljudskih prava. One trebaju težiti uključivanju, među ostalim, i nevladinih organizacija (NGO) koje se bave ljudskim pravima, borbom protiv diskriminacije te pravima djeteta, uključujući dječje i omladinske organizacije; sindikata; društvenih i stručnih organizacija (liječnika, pravnika, novinara, znanstvenika itd.); sveučilišta i stručnjaka, uključujući i eksperte za prava djeteta. Državni organi trebaju se uključiti samo u savjetodavnoj ulozi. Nacionalne organizacije za ljudska prava trebaju imati odgovarajući i transparentan postupak imenovanja, uključujući i izbor putem natječaja.*

*(Opći komentar br. 2, stavak 12)*

**U Zakonu nije predviđen nikakav oblik pluralističke zastupljenosti u Uredu. Ni podzakonskim aktima Ureda nije predviđeno uspostavljanje nekog tijela koje bi bilo vezano za Ured, u kojem bi bili zastupljeni predstavnici NGO-a, stručnjaka ili same djece. Takvo bi tijelo moglo biti nešto poput Vijeća Ureda ili Vanjskog stručnog vijeća. U tom smislu potrebno je da Ured pristupi uspostavljanju takvog tijela.**

**Evaluacija, koja je trenutačno u tijeku, dobar je primjer neovisne provjere rada, ali je isto tako potrebno osigurati neovisni utjecaj na planove i provođenje aktivnosti Ureda.**

## OSIGURAVANJE PRAVNOG LIJEKA ZA KRŠENJE PRAVA DJETETA

*Nacionalne institucije za ljudska prava moraju imati ovlasti za razmatranje pojedinačnih predstavlki i molbi i za provođenje istrage, uključujući one koje se dostavljaju u ime djece ili izravno od same djece. Da bi mogle učinkovito provoditi te istrage, moraju imati ovlasti za ispitivanje svjedoka, pristup relevantnim materijalnim dokazima i pristup mjestima pritvora. Također imaju dužnost nastojati osigurati da djeca imaju učinkovita pravna sredstva – neovisan savjet, pravno zastupanje i žalbeni postupak – za svako kršenje njihovih prava. Gdje je potrebno, nacionalne institucije za ljudska prava trebaju provesti postupke posredovanja i mirenja u rješavanju predstavlki. (Opći komentar br. 2, stavak 13)*

**Zakon ne spominje ovlasti za razmatranje pojedinačnih predstavlki i molbi i vođenje istrage, ali predviđa da pravobranitelj:**

- ima pravo pristupa u prostorije i uvida u način ostvarivanja brige o djeci koja borave ili su privremeno, odnosno trajno, smještena kod fizičkih i pravnih osoba i drugih pravnih subjekata na temelju posebnih propisa
- o obavljenom uvidu iz stavka 1. ovoga članka sastavlja se izvješće koje se dostavlja i tijelu koje obavlja nadzor nad radom osoba iz stavka 1. ovoga članka
- tijelo iz stavka 2. ovoga članka dužno je u roku od 30 dana od dana zaprimanja izvješća, a u hitnim slučajevima bez odgode, izvijestiti pravobranitelja za djecu o poduzetim radnjama
- ako tijelo koje obavlja nadzor ne dostavi izvješće u roku iz stavka 3. ovoga članka, pravobranitelj za djecu će o tome obavijestiti Vladu Republike Hrvatske i sredstva javnog priopćavanja (stavak 4., članak 13)
- ako sazna da je dijete izvrgnuto tjelesnom ili duševnom nasilju, spolnoj zloporabi, zlostavljanju ili izrabljivanju, zanemarivanju ili nehajnom postupanju, dužan je odmah podnijeti prijavu nadležnom državnom odvjetništvu te upozoriti nadležan centar za socijalnu skrb i predložiti mjere za zaštitu prava i interesa djeteta (članak 14.)
- može zatražiti stručnu pomoć znanstvenih i stručnih osoba i ustanova, u čijem su djelokrugu istraživanja zaštita, skrb, razvitak i prava djece, a isti su mu dužni tu pomoć pružiti
- ustanove iz stavka 1. ovoga članka dužne su pravobranitelju za djecu traženu pomoć pružiti u primjerenom roku (članak 15.).

**Na temelju planova aktivnosti i izvješća Ureda jasno je da je jedna od najvažnijih aktivnosti Ureda upravo prijam i obrada individualnih predstavlki. Stalno povećanje poziva ukazuje na povećano povjerenje koje djeca i javnost imaju u pravobraniteljicu i njezin tim (a ne na povećanje broja povreda prava).**

*Nacionalne institucije za ljudska prava trebaju imati ovlasti da podrže djecu u iznošenju slučajeva pred sud, uključujući ovlast (a) pokretanja sudskog postupka u pitanjima djece u ime nacionalne institucije za ljudska prava i (b) interveniranja u sudskim predmetima da bi izvijestile sud o pitanjima ljudskih prava u vezi s predmetom koji se vodi. (Opći komentar br. 2, stavak 14)*

**Zakon ne spominje mogućnost podrške za iznošenje slučajeva pred sudove, niti bilo kakve ovlasti koje bi uz to išle. Međutim, Zakon predviđa:**

*Ako u obavljanju dužnosti pravobranitelj za djecu sazna da je dijete izvrgnuto tjelesnom ili duševnom nasilju, spolnoj zloporabi, zlostavljanju ili izrabljivanju, zanemarivanju ili nehajnom postupanju, dužan je odmah podnijeti prijavu nadležnom državnom odvjetništvu. (članak 14)*

**Dok je jasno da Zakon ne predviđa mogućnost utjecaja na sudove, kao ni sudjelovanje u sudskim postupcima, na osnovi dosadašnjih izvješća Ureda nije moguće zaključiti do koje je mjere pravobraniteljica surađivala sa sudovima. Očito je da je bilo mnogo stručnih kontakata, uključujući sudjelovanja na zajedničkim sastancima i seminarima. Možda bi o toj vrsti suradnje Ured trebao pružiti više informacija da bi se izveo zaključak o tome u kojoj je mjeri postignuta suglasnost s međunarodnim standardima.**

## DOSTUPNOST I SUDJELOVANJE

*Nacionalne institucije za ljudska prava trebaju biti zemljopisno i fizički dostupna i pristupačna svoj djeci. U duhu članka 2. Konvencije, one moraju aktivno dopirati do svih skupina djece, posebno onih koje su najugroženije ili su iz socijalno zapostavljenih slojeva, kao što su (među ostalim) djeca u zamjenskoj skrbi ili u pritvoru, djeca iz manjinskih ili domorodačkih grupa, djeca s invaliditetom, djeca koja žive u siromaštvu, djeca izbjeglice ili migranti, djeca koja žive na ulici i djeca s posebnim potrebama u područjima kao što je kultura, zdravlje i obrazovanje. Zakonodavstvo koje se odnosi na nacionalne institucije za ljudska prava treba obuhvatiti pravo institucije na pristup, u uvjetima privatnosti, djeci koja se nalaze u svim oblicima alternativnog zbrinjavanja i svim institucijama gdje se djeca nalaze. (Opći komentar br. 2, stavak 15)*

**Zakon predviđa da je sjedište Ureda u Zagrebu (članak 19., stavak 2), međutim, ne ograničava uspostavljanje posebnih ureda. Da bi se ostvarila preporuka Odbora za prava djeteta, a i da bi se izašlo u susret zahtjevu za omogućivanje što veće pristupačnosti, Ured je u 2007. godini otvorio posebne urede u Splitu, Osijeku i Rijeci, čime su osigurani zahtjevi postavljeni u navedenom stavku Općega komentara Odbora. Na temelju ovlasti iz Zakona, a uvidom u izvješća Ureda, očito je da je takozvani reachout veoma napredovao posljednjih godina te je ova institucija sve bliže idealu da ni jedno dijete ne bude isključeno niti lišeno mogućnosti da se obrati radi kršenja, odnosno zaštite prava. Decentralizacija aktivnosti je u izravnoj vezi sa suradnjom s lokalnim razinama vlasti, koju pravobraniteljica ocjenjuje pozitivnom (Izvješće 2007., strana 8).**

*Nacionalne institucije za ljudska prava imaju ključnu ulogu u promicanju poštovanja mišljenja djece u svim pitanjima koja se njih tiču, kako je navedeno u članku 12. Konvencije, od strane vlasti i u cjelokupnom društvu. Ovaj opći princip treba primijeniti na osnivanje, organizaciju i aktivnosti nacionalnih institucija za ljudska prava. Institucije moraju osigurati mogućnost*

izravnog kontakta s djecom te odgovarajući način uključivanja i konzultiranja djece. Treba, na primjer, osnovati dječja vijeća, kao savjetodavna tijela nacionalnih institucija za ljudska prava, čime bi se omogućilo sudjelovanje djece u pitanjima koja se njih tiču. (Opći komentar br. 2, stavak 16)

Zakon:

- *upoznaje i savjetuje djecu o načinu ostvarivanja i zaštite njihovih prava i interesa (članak 7., stavak 1)*
- *suraduje s djecom, potiče djecu na izjašnjavanje i uvažava njihovo mišljenje, inicira i sudjeluje u javnim aktivnostima usmjerenim na poboljšanje položaja djece te predlaže mjere za povećanje utjecaja djece u društvu (članak 7., stavak 2)*

*Nacionalne institucije za ljudska prava trebaju osmisliti posebno prilagođene programe konzultacija i maštovite strategije komuniciranja da bi se osiguralo puno poštovanje članka 12. Konvencije. Treba uspostaviti čitavu lepezu načina na koje djeca mogu komunicirati s institucijama. (Opći komentar br. 2, stavak 17)*

Ništa slično ne postoji u Zakonu. Kao što je prethodno navedeno (broj 4.), niti Zakon, niti podzakonski akti ne predviđaju institucionalnu suradnju djece i Ureda. Međutim, izvješća upućuju na kontinuirane aktivnosti s djecom. Idealno, djeca bi također trebala biti poučena i osposobljena za sudjelovanje, ne samo u planovima i aktivnostima Ureda, već i u ovoj evaluaciji. Iako pravobraniteljica u Izvješću (stranice 237-239) posvećuje pozornost prikazu komunikacije s djecom, stječe se dojam da je ta komunikacija i dalje pomalo pod utjecajem proteklih vremena te se osjeća primjesa više razine "organiziranja". Ovo nije nužno primjedba na rad samoga Ureda, već na stanje u društvu u kojem se i dalje participacija djece više doživljava kao nužno zlo (poštovanje međunarodnih standarda) nego kao odraz istinskog uvjerenja u jednakost bez obzira na razlike, uključujući razlike koje se odnose na dob.

*Nacionalne institucije za ljudska prava moraju imati pravo izravnog, neovisnog i samostalnog izvještavanja javnih i predstavničkih tijela o stanju dječjih prava. U odnosu na to, države stranke moraju osigurati održavanje godišnje rasprave u parlamentu, gdje bi se članovima parlamenta dala mogućnost da raspravljaju o radu nacionalnih institucija za ljudska prava u odnosu na prava djece i o poštovanju Konvencije od strane države. (Opći komentar br. 2, stavak 18)*

**Na osnovi izvješća jasno se uočava da je komunikacija između Hrvatskoga sabora i Ureda redovita. Sam Zakon predviđa:**

- *pravobranitelj podnosi jednom godišnje izvješće Hrvatskom saboru o svojem radu, a ima pravo podnijeti i posebna izvješća kada ocijeni potrebnim, radi poduzimanja mjera od značaja za zaštitu prava i interesa djece (članak 18.)*

## PREPORUČENE AKTIVNOSTI

*Slijedi indikativan, ali ne i potpun popis vrsta aktivnosti koje nacionalne institucije za ljudska prava trebaju provesti u odnosu na provedbu prava djece u skladu s općim principima Konvencije. One trebaju: (Opći komentar br. 2, stavak 19)*

*(a) Istražiti bilo koju situaciju kršenja prava djece, na temelju predstavke ili na vlastitu inicijativu, koja pripada u njihov mandat.*

*(b) Provoditi istrage o pitanjima koja se odnose na prava djeteta.*

**Donja odredba Zakona najbliža je smjernicama pod a) i b).**

- ako sazna da je dijete izvrgnuto tjelesnom ili duševnom nasilju, spolnoj zloporabi, zlostavljanju ili izrabljivanju, zanemarivanju ili nehajnom postupanju, dužan je odmah podnijeti prijavu nadležnom državnom odvjetništvu te upozoriti nadležan centar za socijalnu skrb i predložiti mjere za zaštitu prava i interesa djeteta (članak 14.).

Iz Izvješća se doznaje o mnogobrojnim aktivnostima Ureda u vezi s nasiljem nad djecom. Čini se čak da je to jedna od najstarijih aktivnosti Ureda te da se s time počelo od samoga početka rada Ureda.

*(c) Izraditi i objaviti mišljenja, preporuke i izvješća, bilo na zahtjev nacionalnih vlasti ili na vlastitu inicijativu, o bilo kojem pitanju koje se odnosi na promicanje i zaštitu prava djece.*

Zakon predviđa da:

- pravobranitelj podnosi jednom godišnje izvješće Hrvatskom saboru o svojem radu, a ima pravo podnijeti i posebna izvješća kada ocijeni potrebnim, radi poduzimanja mjera od značaja za zaštitu prava i interesa djece (članak 18.).

**Autorica ovog izvješća tijekom posjeta Uredu i za mnogobrojnih susreta s predstavnicima Ureda imala je priliku vidjeti i mnoga tiskana izvješća i analize Ureda, iz čega je zaključila da je zahtjev, postavljen u prethodno navedenoj odredbi Općeg komentara, ispunjen.**

*(d) Pratiti usklađenost i učinkovitost zakona i prakse koja se odnosi na zaštitu prava djece.*

**Zakonska odredba:**

- prati usklađenost zakona i drugih propisa u Republici Hrvatskoj koji se odnose na zaštitu prava i interesa djece s odredbama Ustava Republike Hrvatske, Konvencije o pravima djeteta i drugih međunarodnih dokumenata koji se odnose na zaštitu prava i interesa djece
- prati izvršavanje obveza Republike Hrvatske koje proizlaze iz Konvencije o pravima djeteta i drugih međunarodnih dokumenata koji se odnose na zaštitu prava i interesa djece
- prati primjenu svih propisa koji se odnose na zaštitu prava i interesa djece

- prati povrede pojedinačnih prava djece i proučava opće pojave i načine povreda prava i interesa djece
- zalaže se za zaštitu i promicanje prava i interesa djece s posebnim potrebama
- predlaže poduzimanje mjera za izgradnju cjelovitog sustava zaštite i promicanja prava i interesa djece te za sprječavanje štetnih djelovanja koja ugrožavaju prava i interese djece.

(e) Podržavati usuglašavanje nacionalnog zakonodavstva, propisa i prakse s Konvencijom o pravima djeteta, njezinim fakultativnim protokolima i drugim međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima relevantnim za prava djece i promicati njihovu djelotvornu primjenu, uključujući i pružanje savjeta javnim i privatnim tijelima u tumačenju i primjeni Konvencije.

**O ovome je već bilo riječi te vrijedi prethodno iznesena ocjena.**

(f) Osigurati da se pri izradi nacionalne gospodarske politike uzimaju u obzir prava djece kod utvrđivanja nacionalnih gospodarskih i razvojnih planova.

**Zakon ne predviđa ništa slično, ali je Ured aktivno sudjelovao u kreiranju državne politike u području prava djeteta, kao na primjer Nacionalnog plana 2006. – 2012. ili pak putem podnošenja mnogobrojnih prijedloga (Zakon o socijalnoj skrbi) i preporuka (Preporuka o uvođenju besplatnog srednjoškolskog obrazovanja i mnoge druge. Uvid u izvješća Ureda.)**

(g) Preispitivati i izvještavati o vladinu provođenju i praćenju stanja prava djece, nastojeći osigurati da se statistički podaci pravilno grupiraju i druge informacije redovito prikupljaju kako bi se utvrdilo što se mora učiniti za realizaciju prava djece.

**Zakon ne predviđa ovako nešto. Očito je da se Ured koristi statističkim podacima koje državna tijela osiguravaju. Ured je bio veoma konstruktivan u primjeni navedene odredbe Općeg komentara, te preporuke Odbora za prava djeteta, što se može zaključiti iz PREPORUKE O PRIKUPLJANJU STATISTIČKIH PODATAKA O DJECI, gdje se, među ostalim iznosi:**

*Odbor zabrinjava nedostatak odvojenih statističkih podataka i drugih informacija o položaju djece, posebno one koja pripada nekoj drugoj etničkoj skupini ili nekoj najranjivijoj skupini. Posebno malo takvih podataka postoji o djevojčicama, djeci koja odrastaju na ulici, hendikepiranoj djeci, djeci prognanicima, izbjeglicama i tražiteljima azila, djeci «koja pripadaju nekoj od manjina i djeci Romima». (Izvješće Ureda 2006.)*

(h) Poticati ratifikaciju ili pristupanje bilo kojem relevantnom međunarodnom instrumentu o ljudskim pravima.

**U zakonu nema ovakvih zadataka.**

*(i) U skladu s člankom 3. Konvencije, koji propisuje da ono što je u najboljem interesu djeteta treba biti od prvenstvene važnosti u svim aktivnostima koje se tiču djece, osigurati da utjecaj zakona i politike o djeci budu pažljivo razmotreni od izrade do provođenja i nakon toga.*

*(j) U svjetlu članka 12. osigurati da se, o stvarima koje se odnose na njihova ljudska prava i u utvrđivanju pitanja koja se odnose na njihova prava, mišljenje djece izrazi i sasluša.*

*(k) Zastupati i olakšavati sadržajno sudjelovanje NGO-a koji zastupaju prava djece, uključujući i organizacije koje čine sama djeca, u izradi domaćeg zakonodavstva i međunarodnih instrumenata o pitanjima koja se njih tiču.*

*(l) Promicati razumijevanje i svijest javnosti o važnosti prava djece i, u tom cilju, blisko surađuju sa sredstvima javnog informiranja i poduzimaju ili sponzoriraju istraživanja i obrazovne aktivnosti na tom području.*

**Čini se da Zakon predviđa prethodno navedene zadaće:**

- obavještava javnost o stanju prava djece (članak 6.)
- upoznaje i savjetuje djecu o načinu ostvarivanja i zaštite njihovih prava i interesa (članak 7., stavak 1)
- surađuje s djecom, potiče djecu na izjašnjavanje i uvažava njihovo mišljenje, inicira i sudjeluje u javnim aktivnostima usmjerenim na poboljšanje položaja djece te predlaže mjere za povećanje utjecaja djece u društvu (članak 7., stavak 2).

**Ured posvećuje veliku pozornost navedenim zadacima, što je prethodno već opisano.**

*(m) U skladu s člankom 42. Konvencije, koji obavezuje države stranke da "s principima i odredbama ove Konvencije najšire upoznaju, na odgovarajući i aktivan način, kako odrasle tako i djecu", povećati osjetljivost vlade, javnih ustanova i javnosti u odnosu na odredbe ove Konvencije i pratiti na koji način se država pridržava svojih obveza u tom pogledu.*

*(n) Pomoći u izradi programa za poučavanje, istraživanje i integraciju prava djece u nastavne planove i programe škola i sveučilišta i u stručnim krugovima.*

*(o) Organizirati obrazovanje o ljudskim pravima koje je posebno usmjereno na djecu (uz promicanje razumijevanja javnosti o važnosti prava djeteta).*

*(p) Poduzimati zakonske postupke u obrani prava djece u državi ili osigurati pravnu pomoć djeci.*

*(q) Uključiti se u postupke posredovanja ili mirenja prije nego što slučajevi dođu na sud, gdje je to potrebno.*

*(r) Osigurati sudovima stručno vještačenje o pravima djece, u primjerenim slučajevima, kao prijatelji suda ili umješači.*

*(s) U skladu s člankom 3. Konvencije koji obavezuje države stranke da "osiguraju da se institucije, službe i ustanove odgovorne za brigu ili zaštitu djece prilagode standardima koje su utvrdili nadležni organi, posebno u području sigurnosti, zdravlja, u pogledu broja i prikladnosti osoblja, kao i stručnog nadzora", organizirati posjete domovima za maloljetnike (i svim mjestima*

*gdje su djeca zadržana zbog preodgoja ili kažnjavanja) i ustanovama za zbrinjavanje u cilju izvještavanja o stanju i davanja preporuka za poboljšanje.*

*(t) Poduzimati druge aktivnosti koje proizlaze iz gore navedenih. (Opći komentar br. 2, stavak 19).*

**Zakon posebno ne predviđa aktivnosti navedene u smjernicama (m) do (t), ali aktivnosti Ureda uvelike su usmjerene ka obilasku institucija i upozoravanju na stanje u kojem se nalaze djeca smještena u institucije. Što se tiče točaka (q) i (r), autorica nije naišla na informacije koje bi upućivale na bilo kakvo uključivanje u sudske postupke.**

## IZVJEŠĆA ODBORU ZA PRAVA DJETETA I SURADNJA IZMEĐU NACIONALNIH INSTITUCIJA ZA LJUDSKA PRAVA S AGENCIJAMA UJEDINJENIH NARODA I INSTITUCIJAMA ZA LJUDSKA PRAVA

*Nacionalne institucije za ljudska prava trebaju neovisno doprinositi postupku izvještavanja koji je predviđen Konvencijom i drugim relevantnim međunarodnim instrumentima i pratiti integritet državnih izvješća tijelima predviđenim međunarodnim sporazumima, u odnosu na poštovanje prava djece, uključujući i dijalog s Odborom za prava djeteta preko njegovih radnih skupina prije zasjedanja Odbora, kao i drugim relevantnim tijelima uspostavljenim na temelju međunarodnih sporazuma. (Opći komentar br. 2, stavak 20)*

*Odbor zahtijeva da države stranke u svoja izvješća Odboru uključe detaljne informacije o zakonskim osnovama, mandatu i osnovnim relevantnim aktivnostima nacionalnih institucija za ljudska prava. Sasvim je primjereno da države stranke konzultiraju neovisne institucije za ljudska prava u pripremi svojih izvješća Odboru. Međutim, države stranke moraju poštovati neovisnost tih tijela i njihovu neovisnu ulogu u osiguravanju informacija Odboru. Nije primjereno delegirati izradu izvješća nacionalnim institucijama za ljudska prava ili ih uključiti u državna izaslanstva kada ta izvješća razmatra Odbor. (Opći komentar br. 2, stavak 21).*

*Nacionalne institucije za ljudska prava trebaju također surađivati u posebnim postupcima Odbora za ljudska prava, uključujući mehanizme za pojedine države za pojedina pitanja, posebno s posebnim izjaviteljem za prodaju djece, dječju prostituciju i dječju pornografiju i posebnim predstavnikom glavnoga tajnika za djecu i oružane sukobe. (Opći komentar br. 2, stavak 22).*

*Ujedinjeni narodi već dugo imaju program pomoći za osnivanje i jačanje nacionalnih institucija za ljudska prava. Taj program, utemeljen u Uredu visokoga povjerenika za ljudska prava (OHCHR), osigurava tehničku pomoć i olakšava regionalnu i globalnu suradnju i razmjenu između nacionalnih institucija za ljudska prava. Države stranke trebaju iskoristiti tu pomoć gdje je to potrebno. Fond Ujedinjenih naroda za djecu (UNICEF) također nudi ekspertnu pomoć i tehničku suradnju na ovom polju. (Opći komentar br. 2, stavak 23).*

*Kako je navedeno u članku 45. Konvencije, Odbor može dostaviti, ako smatra potrebnim, bilo*

*kojoj specijaliziranoj agenciji Ujedinjenih naroda, Uredu visokoga povjerenika za ljudska prava i drugim nadležnim tijelima, sva izvješća država stranaka koja sadržavaju zahtjeve ili upućuju na potrebu za tehničkim savjetom ili pomoći u osnivanju nacionalnih institucija za ljudska prava. (Opći komentar br. 2, stavak 24).*

**Zakon ne predviđa posebno sudjelovanje u postupcima pred ugovornim tijelima UN-a, niti nositeljima mandata. Međutim, Ured je od samog osnivanja uključen u postupak izvještavanja pred Odborom za prava djeteta, kao i u postupak ostvarivanja preporuka Odbora za prava djeteta.**

## NACIONALNE INSTITUCIJE ZA LJUDSKA PRAVA I DRŽAVE STRANKE

*Država ratificira Konvenciju o pravima djeteta i preuzima obvezu da je u potpunosti primijeni. Uloga nacionalnih institucija za ljudska prava je da neovisno prate pridržavanje od strane države i napredak u primjenjivanju i da poduzmu sve u svojoj moći da osiguraju puno poštovanje prava djeteta. Premda ovo može iziskivati od institucija izradu projekata kojima se olakšava promicanje i zaštita prava djeteta, to ne smije dovesti do delegiranja obaveza vlasti na nacionalne institucije u pogledu praćenja svojih obaveza. Nužno je da institucije ostanu potpuno slobodne u određivanju vlastitih prioriteta i da utvrđuju vlastite aktivnosti. (Opći komentar br. 2, stavak 25).*

**Kao što je prethodno navedeno, Zakon predviđa da Ured:**

- prati usklađenost zakona i drugih propisa u Republici Hrvatskoj koji se odnose na zaštitu prava i interesa djece s odredbama Ustava Republike Hrvatske, Konvencije o pravima djeteta i drugih međunarodnih dokumenata koji se odnose na zaštitu prava i interesa djece,
- prati izvršavanje obaveza Republike Hrvatske koje proizlaze iz Konvencije o pravima djeteta i drugih međunarodnih dokumenata koji se odnose na zaštitu prava i interesa djece.

**Autorica stječe dojam da se ostvarivanje načela potpune neovisnosti Ureda ostvaruje u laganom procesu, što se, među ostalim, ogleda u povećanim proračunskim alokacijama za Ured. Kada se pravobraniteljica za djecu pojavila pred Odborom za prava djeteta 2004. godine u sastavu državnoga izaslanstva, to nije ostavilo dojam velike „razdvojenosti“. O tom pitanju, pak, pravobraniteljica i njezin tim mogu dati mnogo bolju ocjenu.**

## NACIONALNE INSTITUCIJE ZA LJUDSKA PRAVA I NGO-I

*Nevladine organizacije imaju bitnu ulogu u promicanju ljudskih prava i prava djeteta. Uloga nacionalnih institucija za ljudska prava, sa svojim utemeljenjem u zakonu i posebnim ovlastima, komplementarna je. Nužno je da institucije blisko surađuju s NGO-ima i da vlasti poštuju neovisnost i nacionalnih institucija za ljudska prava i NGO-a. (Opći komentar br. 2, stavak 26).*

**U zakonu nema odredaba o suradnji s NGO-ima, međutim, iz izvješća se doznaje o mnogobrojnim i bliskim kontaktima i zajedničkim aktivnostima s nevladinim organizacijama.**

## REGIONALNA I MEĐUNARODNA SURADNJA

*Regionalni i međunarodni procesi i mehanizmi mogu ojačati i učvrstiti nacionalne institucije za ljudska prava kroz razmjenu iskustava i znanja jer se nacionalne institucije za ljudska prava susreću s istim problemima u svojim državama u promicanju i zaštiti ljudskih prava. (Opći komentar br. 2, stavak 27).*

*Sukladno tome, nacionalne institucije za ljudska prava trebaju se konzultirati i surađivati s relevantnim nacionalnim, regionalnim i međunarodnim tijelima i institucijama o pitanjima prava djeteta. (Opći komentar br. 2, stavak 28).*

*Ljudska prava djeteta su pitanje koje nije ograničeno državnim granicama i sve više postaje nužno da se osmisle odgovarajući regionalni i međunarodni odgovori na različita pitanja prava djeteta (među ostalim, o trgovini ženama i djecom, dječjoj pornografiji, djeci vojnicima, djeci izbjeglicama i migrantima itd.). Podržavaju se međunarodni i regionalni mehanizmi i razmjena jer se time pruža mogućnost nacionalnim institucijama za ljudska prava da uče na temelju iskustava drugih, zajednički jačaju vlastiti položaj i doprinose rješavanju problema ljudskih prava koji utječu i na države i na regije. (Opći komentar br. 2, stavak 29).*

**Zakon ne govori eksplicitno o međunarodnoj suradnji. Ipak, Ured stalno surađuje i komunicira sa srodnim organizacijama iz Europe i svijeta. Ured je i aktivan član Europske mreže ombudsmana za prava djeteta. Osim toga, Ured aktivno pomaže osnivanje i razvoj sličnih institucija u Europi. O mnogobrojnim međunarodnim aktivnostima dosta se podataka može naći u godišnjim izvješćima. Autorica ovog teksta i sama je svjedok žive suradnje i visokog ugleda koji ova institucija ima u Europi.**

## ZAKLJUČAK

U odgovoru na osnovno pitanje – Jesu li djelovanjem i postupanjem pravobraniteljice za djecu od osnutka ove institucije u Republici Hrvatskoj oživotvorena međunarodna načela i standardi u zaštiti i promicanju prava i interesa djece? – autorica zaključuje sljedeće:

- Ured je pokazao visoku razinu angažiranja na promicanju i zaštiti prava djeteta u Hrvatskoj i u cijeloj regiji.
- Također, pokazao je visoku razinu angažiranja i suradnje na međunarodnom planu.
- Ured je za kratko vrijeme postojanja osobito razvio ljudske kapacitete te okupio stručni tim koji je u stanju odgovoriti na sve zadaće.
- Postizanje idealne razine usklađenosti s međunarodnim standardima je cilj koji se ostvaruje u procesu i koji još ni jedna institucija u svijetu nije u potpunosti dostigla. Zbog toga se može govoriti samo o pozitivnom trendu kad je u pitanju Ured pravobraniteljice te poželjeti dovoljno političke volje, financijske i druge kontinuirane podrške da bi se nastavila ovakva tendencija.

Prof. dr. sc. Branko Smerdel  
Katedra za ustavno pravo  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

# „DJEČJI OMBUDSMAN“ U REPUBLICI HRVATSKOJ

*Ustavnopravni položaj i izgledi razvitka institucije pravobranitelja za djecu*

## UVOD

U sklopu postupka evaluacije učinaka djelovanja institucije pravobranitelja za djecu u povodu pete godišnjice uspostavljanja institucije, dopisom pravobraniteljice za djecu (DPR-023-01/08-02 od 12. svibnja 2008.) poslana mi je zamolba da „kao stručnjak na području ustavnog prava“ odgovorim na „pitanja koja se odnose na usklađenost Zakona o pravobranitelju za djecu s međunarodnim standardima na području neovisnih nacionalnih institucija i prava djece te institucionalnu neovisnost pravobranitelja za djecu, odnosno odnos institucije pravobranitelja za djecu s drugim tijelima vlasti, pravnim i fizičkim osobama, sukladno Zakonu o pravobranitelju za djecu.“ Ovdje namjeravam obraditi dva pitanja: prvo, pitanje ustavne utemeljenosti institucije „dječjeg ombudsmana“ u Republici Hrvatskoj i drugo, pitanje poželjnog daljnjeg razvoja pravnog položaja institucije „dječjeg ombudsmana“ u Republici Hrvatskoj.

## TEMELJNA PITANJA

Prvo, sa stajališta ustavnog prava, držim važnim pitanje ustavne utemeljenosti institucije pravobranitelja za djecu i mogućnosti osnaženja njegove ustavnopravne pozicije, a time i nezavisnosti i autoriteta pri intervencijama pred drugim državnim tijelima, kao i pred cijelom zainteresiranom javnosti. Ta je ustavna osnova, po našem mišljenju opravdano, izvedena teleološkim i objektivnim tumačenjem cjeline ustavnih odredbi o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, posebno odredaba 1. poglavlja III. dijela Ustava, u vezi s odredbama članaka 61. do 65. koja jamče posebnu državnu zaštitu obitelji, a posebice te djece i mladeži (članak 62. Ustava RH).

Drugo, s time u vezi držim veoma važnim pitanje daljnjeg razvoja, u smislu određenja takvog pravnog položaja institucije pravobranitelja za djecu koja će ovoj instituciji, u sklopu cjeline institucija izvan sudske zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, omogućiti daljnji razvitak i afirmaciju kao nezavisne i djelotvorne službe, ustvari servisa građana, nadležne za pružanje pomoći u svim slučajevima i pred svim tijelima javne vlasti kad su u pitanju prava i interesi djeteta, kako su definirani u Konvenciji o pravima djeteta s dodatnim fakultativnim protokolima koje je Hrvatska prihvatila, te drugim

međunarodnim dokumentima, kao i u hrvatskom zakonodavstvu. Smatram kako razvitak ove institucije specijaliziranog „dječjeg ombudsmana“, s obzirom na posebnosti njegova rada i zadaća, nije u koliziji sa zahtjevima za jačanjem institucije pučkog pravobranitelja. Upravo suprotno, opći i specijalizirani ombudsmani mogu se vrlo korisno dopunjavati u izvršavanju svojih temeljnih zadaća, što sve zajedno može samo doprinijeti cjelini sustava promicanja i zaštite temeljnih sloboda i ljudskih prava u zemlji.

## USTAVNOPRAVNA UTEMELJENOST INSTITUCIJE

Dvojbe oko ustavnopravne utemeljenosti institucije pravobranitelja za djecu ili „dječjeg ombudsmana“ u Republici Hrvatskoj smatramo promašenim jer su utemeljene na isključivo restriktivnoj gramatičkoj interpretaciji Ustava Republike Hrvatske, koja nije opravdana niti u kojoj posebnoj grani prava, a posebno ne na području ustavnog prava. Ustav, kao temeljni zakon zemlje, sadržava načela ustrojstva i djelovanja političke zajednice, pri čemu najvažniji njegov dio čine odredbe o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Na ovom području temeljno načelo interpretacije ima biti „ubi jus – ibi remedium“, dakle, svaka interpretacija ima poći od imperativa da, istodobno s usvajanjem određenih jamstava prava i sloboda, valja osigurati djelotvorna sredstva njihove zaštite. Bez zaštitnih institucija ustavna jamstva ostaju mrtvo slovo na papiru (B. Smerdel – S. Sokol: Ustavno pravo, Zagreb 2008., str. 100–102).

Jačanjem važnosti koja se pridaje ljudskim pravima i temeljnim slobodama na području međunarodnog prava, u pojedinim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima posebna je pozornost posvećena uspostavljanju djelotvornih specijaliziranih ombudsmana kao institucija usmjerenih na zaštitu posebnih prava, posebno ovisnih o osloncu i podršci javnosti.

Činjenica da Ustav Republike Hrvatske u članku 92. predviđa jedino instituciju pučkog pravobranitelja, kao opunomoćenika Hrvatskog sabora koji štiti ustavna i zakonska prava građana u postupku pred državnom upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti, dok nijednog od u međuvremenu uvedenih specijaliziranih ombudsmana (za ravnopravnost spolova, za osobe s invaliditetom) izrijeком ne predviđa, ne može se ni u kojem slučaju tumačiti kao ograničenje.

Vidljivo je, dakle, da je hrvatski ustavotvorac izvorno, ujesen 1990. godine kada je izrađen Nacrt ustavnog teksta, usvojenog 21. prosinca 1990. godine, preuzeo u to vrijeme prevladavajuću, tradicionalnu koncepciju inokosnog parlamentarnog povjerenika sa zadaćom zastupanja prava građana pred tijelima državne uprave, odnosno tijelima koja obavljaju javne ovlasti.

Početkom 90-ih godina prošlog stoljeća to je bila prevladavajuća koncepcija u širenju institucije ombudsmana u svijetu. Prevladavalo je mišljenje kako je takav koncept posebno prikladan za tranzicijske zemlje, s obzirom na naslijeđenu neorganiziranost i birokratsku nedjelotvornost državne uprave u tim zemljama, posebno na području zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. U prilog inokosnom i autoritativnom ombudsmanu u Republici Hrvatskoj govorila su i iskustva sa – mutatis mutandis – srodnom institucijom iz ranijeg socijalističkog režima, društvenim pravobraniocem samoupravljanja, koji je tijekom svojeg djelovanja, od 1975. do 1990. godine, bio u potpunosti

potisnut na marginalna pitanja, usprkos formalno velikom kapacitetu institucije namijenjene zaštiti „temeljnih ustavnih prava“ (Dimitrije Kulić: Ombudsman i društveni pravobranilac samoupravljanja, Niš 1985. i naš osvrt u Zborniku Pravnog fakulteta u Zagrebu, 5-6 (1985).).

Danas ustavne odredbe valja tumačiti objektivno, u skladu s ciljevima ustavnih jamstava pojedinih sloboda i prava koja zahtijevaju djelotvorna sredstva zaštite. Dakako, pri takvom tumačenju valja u obzir uzeti i međunarodnopravne dokumente, koji su na snazi u Republici Hrvatskoj i koji imaju nadzakonsku pravnu snagu (članak 140. Ustava RH) kao što je Konvencija o pravima djeteta.

## SREDIŠNJI I/ILI SPECIJALIZIRANI OMBUDSMANI: POGREŠNADILEMA

U takozvanim tranzicijskim zemljama takozvane „mlade demokracije“ demokratske ustavne institucije građene su vodeći računa o iskustvima zrelih ili starih demokracija, a često i uz izravno sudjelovanje i savjete stručnjaka iz razvijenih demokracija. U tim zemljama institucija ombudsmana razvijala se i intenzivno širila još sedamdesetih godina 20. stoljeća (Donald C. Rowat: Ombudsmen and Others: Citizens Defenders in Twelve Countries, New York 1972.; Walter Gellhorn: Ombudsman: Citizens Defender, New York 1968. i dr.). U to su vrijeme staru švedsku instituciju uvele čak i zemlje tradicionalno suzdržane prema institucionalnim novotarijama, poput Francuske i Velike Britanije, dok se u literaturi socijalističkih država tvrdilo kako jednake funkcije uspješno obavlja državna prokuratura (B. Smerdel: Deset godina djelovanja Ombudsmana u Velikoj Britaniji, Naša zakonitost, br. 1. 1980.; B. Smerdel: Boim L./Morgan G.: The Soviet Procuracy Protests, Zbornik PFZ, 30, (1980.), 4. pp. 601–603).

Nakon sloma komunističkih režima ombudsmane su, u različitim oblicima, uvele gotovo sve tranzicijske zemlje. No, uglavnom je dominirao parlamentarni povjerenik za zaštitu prava građana pred tijelima središnje administracije (Damir Aviani: Parlamentarni ombudsman, Split 1999.), odnosno kasnijim razvojem i pred tijelima lokalne samouprave (Anamarija Musa u Hrvatska javna uprava, Zagreb 2001. str. 563–603), od najrazličitijih oblika povreda i nedjelotvornosti državne uprave (to je dobro izrazila kovanica „maladministration“ kojom se koristilo britansko zakonodavstvo o parlamentarnom povjereniku iz 1967. godine).

Problemi prilikom uspostavljanja i početnih godina djelovanja pučkog pravobranitelja u Republici Hrvatskoj stavili su na dnevni red pitanje uvođenja specijaliziranih ombudsmana, već prilikom pripremanja ustavnih promjena iz 2000. godine. Tako je Radna skupina predsjednika Republike, u proljeće 2000. godine, u materijalu pod naslovom Stručne osnove mogućeg prijedloga ustavnih promjena (Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 5/2000.; rad je dostupan na internetu, na stranici [www.predsjednik.hr](http://www.predsjednik.hr)), predložila uvođenje institucije specijaliziranog ombudsmana za zaštitu ustavnih i zakonskih prava građana u postupcima pred Ministarstvom obrane i službama sigurnosti (po uzoru na njemačku i norvešku instituciju).

Sabor je, međutim, takvu inicijativu odbio i novim stavkom 4. članka 92. Ustava dodijelio ta pitanja u nadležnost pučkog pravobranitelja, zajedno sa zaštitom prava na lokalnu samoupravu, kao i zaštitu prava građana pred tijelima lokalne samouprave. Usprkos takvoj ustavnoj formulaciji, pučkom pravobranitelju sve do posljednjih nekoliko godina nisu stavljana na raspolaganje dostatna

financijska, kadrovska i druga sredstva potrebna za djelotvorno izvršavanje tih ustavnih obveza.

Već 2003. godine Sabor je, poglavito zbog međunarodnih obveza i pod međunarodnim utjecajem, izmijenio svoje načelno stajalište prema specijaliziranim ombudsmanima te je u lipnju 2003. godine donio dva zakona: Zakon o pravobranitelju/pravobraniteljici za ravnopravnost spolova te Zakon o pravobranitelju za djecu. Time je otvoreno pitanje daljnjeg razvoja institucija izvensudske zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, naime, hoće li prevladati nova orijentacija na razvijanje mnogobrojnih specijaliziranih ombudsmana koji „niču kao gljive poslije kiše“ (2007. uveden je pravobranitelj za invalidne osobe, no predlaže se i uvođenje pravobranitelja za umirovljenike, za slobodu informiranja, za medije itd.) ili će se pučki pravobranitelj uspostaviti i jačati kao „krovna institucija“, opće nadležna za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te u njezin sastav uklopiti postojeći specijalizirani ombudsmani. O tome je u srpnju 2007. godine vođena rasprava između nositelja funkcija g. Jurice Malčića i gđe Mile Jelavić (Jutarnji list, 10. srpnja 2007.).

Ovo pitanje i dalje se rješava kontradiktorno, od slučaja do slučaja, i vidljivo je kako nema jedinstvenog pogleda na to pitanje od ključne važnosti za daljnji razvoj sustava zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda u Republici Hrvatskoj. Zakon o suzbijanju svih oblika diskriminacije iz srpnja 2008. godine, premda daje određenu prevagu instituciji pučkog pravobranitelja, nije definitivno riješio to pitanje. Dakako, niti naše izvješće nije pogodno za daljnje razmatranje ovog pitanja, osim u mjeri u kojoj se odražava na evaluaciju djelovanja pravobraniteljice za djecu u petogodišnjem razdoblju. No, načelno moramo kazati kako predočenu dilemu „ili – ili“ smatramo promašenom.

## ZAKLJUČAK

Naše je načelno stajalište kako pojedina područja djelovanja zaštitnih izvensudskih institucija, poput ombudsmana, u razdoblju pojačane pozornosti posvećene zaštiti ljudskih prava i sloboda, uzrokovane internacionalizacijom te zaštite, uz istodobno nove i sve veće opasnosti za ta prava i slobode, zahtijevaju specijalizaciju, što opravdava razvijanje specijaliziranih ombudsmana. Istodobno, zahtjevi europeizacije i modernizacije državne, lokalne (pa i pravosudne) uprave i općenito „javnih vlasti“ (u širokom smislu kako ih definira Zakon o slobodnom pristupu informacijama), zahtijevaju jačanje pučkog pravobranitelja kao parlamentarnog povjerenika za administraciju. Posebno je to važno u uvjetima brzog razvitka sustava neovisnih regulatornih agencija, gdje sudbena zaštita, ograničena na tradicionalno preopterećeni Upravni sud, ne pruža dovoljno jamstava za djelotvornu zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

No, bez ikakve dvojbe, djelovanje specijaliziranih ombudsmana u Republici Hrvatskoj, a na prvom mjestu „dječjeg ombudsmana“, posljednjih godina, nedvojbeno je pokazalo potrebu i opravdanje postojanja takvih institucija u specifičnim područjima kao što su prava djece. Zbog toga nam se optimalnim čini kombinacija jednog jakog središnjeg ombudsmana, uz nekoliko specijaliziranih ombudsmana, pri čemu valja voditi računa o komparativnim iskustvima, a posebno o ograničenim sredstvima, što upravo nameće nužnost određivanja prioriteta.

Po mojem mišljenju upravo uspješno djelovanje Ureda pravobranitelja za djecu u posljednjih pet godina pokazuje opravdanost takvog „mješovitog“ pristupa izgradnji sustava institucija

izvansudske zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. To dobro dokumentiraju izvješća pravobraniteljice Hrvatskom saboru, posebno od stupanja na dužnost sadašnje nositeljice gđe Mile Jelavić 2006. godine, ali i stalna nazočnost u javnosti pravobraniteljice za djecu i njezina Ureda.

Zbog toga, premda podržavam prijedloge za preciznije formuliranje relevantnih ustavnih odredbi, koje je podnijela gđa Mila Jelavić, uz podršku predstojnice Katedre za obiteljsko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu prof. dr. sc. Dubravke Hrabar (O potrebi izmjene obiteljskopравnih odredaba u Ustavu Republike Hrvatske; Novi informator br.5648/08 od 23. travnja 2008. godine), uvjeren sam kako institucija pravobranitelja za djecu može uspješno djelovati i razvijati se i bez takvih ustavnih promjena.

One bi, istina, ojačale položaj ove institucije koja se zaista potvrdila djelovanjem u praksi i svakako bi ih valjalo podržati u slučaju donošenja odluke o temeljitom usavršavanju i „pospremanju“ Ustava (kakvo sam i sam svojedobno preporučivao u Zborniku Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 6., iz 2001. godine), ali mi se takva situacija ne čini vjerojatnom iz političkih razloga.

S druge strane, utemeljenost institucije u međunarodnom pravu (Konvencija o pravima djeteta i drugi relevantni međunarodni dokumenti), uz pravilno tumačenje ustavnih odredbi, smatramo, u dovoljnoj mjeri osigurava pravnu osnovu ovoj važnoj i u svakodnevnom životu potvrđenoj instituciji.

Ova pravna osnova, smatramo, daje mogućnost daljnjeg usavršavanja zakonskog reguliranja institucije pravobranitelja za djecu. Ovdje vidimo velike mogućnosti mnogo preciznijeg reguliranja položaja i djelovanja institucije, uključujući i zakonska jamstva financiranja, no elaboriranje ovih pitanja daleko prelazi okvire naše zadane uloge evaluatora sa stajališta ustavnopravne regulacije.

Upozorili bismo samo na neka važna pitanja: prvo, imunitet nositelja dužnosti, koji držimo potrebnim urediti u pogledu postupaka i izjava danih u obavljanju dužnosti, te pitanje razrješenja koje, po našem mišljenju, valja riješiti na način kojim bi se ojačala stabilnost i nezavisnost nositelja dužnosti (članak 25. točka 5.).



Prof. dr. sc. Dubravka Hrabar  
Katedra za obiteljsko pravo  
Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu

# EVALUACIJA UČINAKA DJELOVANJA UREDA PRAVOBRANITELJICE ZA DJECU (mišljenje)

## **Izvešće o radu pravobranitelja za djecu za 2003. godinu (vremensko razdoblje 25. rujna – 31. prosinca 2003.)**

Izvešće je koncentrirano na tromjesečno razdoblje i u tom je smislu vrlo kratko. No, usprkos tome ono daje prve naznake planskog rada i odgovora na zatečene potrebe učinkovitog djelovanja institucije pravobranitelja za djecu.

Izvešće sadržava deset poglavlja na 35 stranica.

Razvidno je da se tadašnja pravobraniteljica za djecu gđa Ljubica Matijević Vrsaljko susrela s mnogim problemima, od prostora, odnosno smještaja Ureda i kadrovske ekipiranosti, do neposrednog kontakta s djecom.

Smatram da ovo Izvešće u potpunosti odgovara zahtjevima koji su se pred pravobraniteljicu postavili u trenutku osnivanja Ureda. Ponajprije, to je bila potreba predstavljanja u javnosti, zatim stvaranja slike njezine neovisnosti i aktivnog sudjelovanja na raznim skupovima i stručnim sastancima. Toj zadaći u potpunosti je udovoljeno jer brojka od dvadeset i sedam skupova za tako kratko vrijeme doista znači da je pravobraniteljica za djecu bila u javnosti itekako prisutna. Naime, za svaku novu instituciju, pa tako i za pravobranitelja za djecu, potrebno je vrijeme za njezino prihvaćanje na općoj i pojedinačnoj razini, odnosno da institucija zaživi. Ono što smatramo vrlo korisnim jest to da je Ured pravobranitelja za djecu odmah od početka svoju djelatnost proširio i na međunarodnu suradnju i međunarodne kontakte, kako radi bolje prezentacije Republike Hrvatske i u njoj zaštićenih prava djece u svijetu, tako i radi razmjene iskustava s drugim pravobraniteljima za djecu. Jednako tako, pravobraniteljica za djecu prepoznala je potrebu bliske suradnje s UNICEF-om u Hrvatskoj i drugim nevladinim udrugama, što je opet značilo dobru učinkovitost na općenitoj razini. Na pojedinačnoj razini tek se počinju otkrivati slučajevi kršenja prava djece, pa je pravobraniteljica žurno reagirala na dva medijski eksponirana slučaja. U prvom slučaju (slučaj Katalenić, str. 14 i dalje u Izvešću) intervencija pravobraniteljice rezultirala je pozitivnim odjekom u javnosti i prestanka takvog kršenja djetetova prava na dostojanstvo, integritet i osobnost. U drugom, isto tako u medijima popraćenom slučaju, bila su višestruko povrijeđena prava djece (slučaj djevojčice «E», str. 15 i dalje u Izvešću), pa je nakon niza intervencija došlo do relativne sanacije stanja i pokretanja inicijative za donošenje izmjena Kodeksa časti hrvatskih novinara radi veće zaštite djece.

U Izvješću se prikazuju i drugi slučajevi u kojima je Ured pravobranitelja za djecu reagirao te konkretne sugestije pravobraniteljice glede poboljšanja učinkovitosti rada sudova, osobito glede uzdržavanja djece.

Razvidno je iz Izvješća da se krajem 2003. godine uočavaju kako pojedinačna kršenja prava djece, tako i potrebne promjene zakonodavstva i prakse državnih i nedržavnih tijela u zaštiti prava djece.

### **Izvješće o radu pravobranitelja za djecu za 2004. godinu**

Izvješće za 2004. godinu napisano je na 260 stranica i sadržava ukupno dvanaest poglavlja. Vidljivo je da se Ured pravobranitelja za djecu bavio praćenjem povreda pojedinačnih prava djece, zatim promicanjem bolje zaštite djece na sustavnoj, državnoj razini, praćenjem i provjerom djece izdvojene iz obitelji, osvješćivanjem djece o njihovim pravima, međunarodnim aktivnostima i konačno, normativnim aktivnostima.

Za 2004. godinu vrlo je vrijedan prikaz i valorizacija vrsta povreda prava djece koje je Ured pravobranitelja za djecu uočio te analiza pojedinačnih slučajeva. Ured je na temelju te analize donio zaključke o problemima sustava (poglavito centara za socijalnu skrb), ali i neprimjene postojećih zakonskih opcija kojima se prava djece mogu dostatno štiti. Opsežni dio uočenih nedostataka odnosi se na vrlo često kršenje djetetova prava na život s roditeljem te na pravo na ekonomski standard (tj. uzdržavanje). U okviru II. poglavlja obrađen je i problem nasilja nad djecom te je vrlo iscrpno prikazano, kako na pojedinačnim slučajevima, tako i na općoj razini, kršenje djetetova prava na obrazovanje, zdravstvenih, socijalnih i ekonomskih te pravosudno-zaštitnih prava. Pravobraniteljica za djecu na temelju informacija koje je Ured skupio i analize slučajeva daje iscrpan prikaz stanja prava djece u Republici Hrvatskoj.

Vrijednim dijelom Izvješća držimo i III. poglavlje, osobito prijedloge za izgradnju cjelovitog sustava zaštite i promicanja dječjih prava.

Ponovno se i u ovom Izvješću ukazuje na štetnost utjecaja medija i učestalo kršenje dječjih prava te se prvi put uočava društveni negativni fenomen prošnje djece i nedovoljna zaštita djece od opasnosti pirotehničkih sredstava.

Pravobraniteljica za djecu poduzela je u izvještajnoj godini i određene, nemale aktivnosti radi neposrednosti kontakta s mnogim institucijama, Vladina i nevladina profila, koje se bave djecom. Nadalje, Ured pravobranitelja za djecu osvrnuo se i na učinkovitost i primjerenost nekih propisa u zaštiti prava djece (konkretno: Obiteljskog zakona glede sudske nadležnosti, Sudskog poslovnika glede postupanja u slučaju nasilja nad djecom te Naputka za provedbu Zakona o državnim maticama i upisu posvojenja (iz 1999. odnosno 2002. godine) glede povrede tajnosti podataka o zasnovanom posvojenju).

Na kraju Izvješća (XII. poglavlje – Zaključak) daje se vrlo opširan prikaz stanja prava djece u Republici Hrvatskoj (za 2004. godinu) uz zaključak nedostatne i nezadovoljavajuće razine zaštite prava djece.

### **izvješće o radu pravobranitelja za djecu za 2005. godinu**

O ovom izvještajnom razdoblju daje se nešto kraća informacija (naslovljena Informacija o radu Ureda pravobranitelja za djecu za 2005. godinu, 77 str.) za koje se može kazati da se nastavilo s praćenjem pojedinačnih povreda prava djece, s novim prijedlozima glede donošenja mjera za izgradnju cjelovitog sustava zaštite i promicanja prava djece, sudjelovanja u izradbi nacrtu zakona, obilasku djece izdvojene iz obitelji, s međunarodnom suradnjom i sl. Novina jest što se, osim pregleda financijskog poslovanja Ureda (str. 76 – 77), uočavaju novi problemi u društvu u sustavu zaštite dječjih prava. Tako je Ured pravobranitelja za djecu u okviru prava djeteta na zaštitu od nasilja u obitelji, osim obiteljskog i institucionalnog nasilja, uočio postojanje pedofilije kao relativno raširenog pojavnog oblika kršenja osobnih i pravosudno-zaštitnih prava djece. U tom poglavlju Izvješće obrađuje različite aspekte tog problema (vrste djela, mjesto počinjenja, počinitelje), uključujući nacionalnu strategiju suzbijanja pedofilije i konkretne prijedloge za normativne promjene (osobito kazneno zakonodavstvo) i reformu pravosuđa u tom dijelu.

Prvi se put spominju i prava djece kao članova društvene zajednice, no pravobraniteljica je u konkretnim slučajevima zaključila da nije bilo njihova kršenja. Daljnje skupine prava djece koja su u 2005. godini bila izložena kršenju Ured je sistematizirao kao obrazovna prava, s njihovom detaljnom analizom (u smislu dobi djece, podnositelja prijave te s naglaskom na vrste ugroženosti obrazovnih prava). Nadalje, Ured pravobranitelja za djecu uočio je unutar skupine zdravstvenih prava nove probleme njihova kršenja (tako, primjerice, ugroženost zdravlja djece zbog aditiva u hrani i piću, nemogućnost provođenja određene terapije na račun sredstava HZZO-a te onemogućavanje ostvarenja prava djeteta na ortopedsku pomagala), ali i određene propuste koji mogu dovesti do ugrožavanja zdravlja djece (npr. neodgovarajuće mjesto autobusnog stajališta, ugradnja silikonskih implantata i sl.). Ured je u Izvješću pravilno uočio potrebu bolje suradnje državnih tijela (poglavito ministarstava) u zaštiti prava djeteta na zdravlje. U Izvješću se navode i drugi pojedinačni slučajevi kršenja prava djece (socijalnih i ekonomskih, kulturnih i pravosudno-zaštitnih), a izdvajamo novinu koja se odnosi na praćenje promicanja i zaštite prava djece s teškoćama u razvoju (III. poglavlje).

Ured je dao i konkretne prijedloge glede izgradnje cjelovitog sustava zaštite dječjih prava na pojedinim segmentima (predškolskog odgoja i obrazovanja, spolnog odgoja u školama, testiranja na drogu, sprečavanja nasilja među djecom u školama, nasilja u obitelji, poboljšanja položaja romske djece, trgovine djecom itd.).

I dalje se uočavaju problemi povrede različitih prava djece u medijima i putem medija.

### **Izvješće o radu pravobranitelja za djecu za 2006. godinu**

U 2006. godini dolazi do zamjene na čelnoj funkciji u Uredu pravobranitelja za djecu (gđa Mila Jelavić) i njezinih zamjenika. Premda je u toj godini do novog imenovanja proteklo nekoliko mjeseci, Ured je počeo s radom, nastavljajući dobru praksu prethodnog sastava.

U Izvješću se (u uvodnom dijelu) navodi *curriculum* novog sastava i činjenica da je, kako zbog

zaostalih predmeta, tako i radi bolje operativnosti Ureda, donesen Plan i program rada Ureda, i to za 2006. i 2007. godinu. Osnovna, vrlo bitna odlika tog Plana jest zamisao o proširenju rada Ureda na regionalnoj razini, što se i dogodilo iste godine, pa su time ostvarene i preporuke Odbora za prava djeteta iz rujna 2004. godine.

Ured pravobranitelja za djecu iskazao je ukupan broj zaprimljenih slučajeva po godinama (2003. – 2006.) i zbirno. Iako je taj broj impozantan (ukupno 2132 slučaja u četiri godine), on govori i o stalnom rastu broja zaprimljenih predmeta, što dovodi do zaključka da je u 2006. godini javnost u priličnoj mjeri upoznata s postojanjem i djelovanjem, a, dakako, i s učinkovitošću pravobranitelja za djecu kao institucije za zaštitu prava djeteta.

Izvješće je sastavljeno na 175 stranica, sadržava dvanaest poglavlja.

Od pojedinačnih slučajeva u kojima je Ured djelovao valja i dalje razlikovati pojačanu aktivnost na razini općih inicijativa i aktivnosti, što je, držim, puno važnija uloga pravobranitelja za djecu jer se njome djeluje proaktivno, preventivno i dugoročno. Naime, koliko god pravobranitelj za djecu treba reagirati na pojedinačna kršenja dječjih prava (čl. 6. al. 1 – 3 i 6 Zakona o pravobranitelju za djecu), ipak je njegova osnovna uloga praćenja stanja prava djece upravo na temelju pozitivnih ili negativnih kretanja u društvu te predlaganje promjena koje mogu dovesti do boljitka sve djece na području Republike Hrvatske. Prema izvještajnom razdoblju smatram da je to bitan kvalitativni pomak u djelovanju pravobranitelja za djecu.

Iz Izvješća proizlazi novi pristup zaštiti interesa djece kroz prisutnost pravobranitelja u zakonodavnoj strukturi (tj. prisutnost u saborskim odborima prilikom rasprava o donošenju zakona koji se odnose na djecu) i nastojanja u stvaranju pozitivnog ozračja i promicanja onih humanističkih vrijednosti u društvu koje omogućuju bolju zaštitu djece i njihovih prava u Republici Hrvatskoj.

Na str. 9 – 64 opisane su na općoj razini povrede pojedinačnih prava djece (dakle, ne po slučajevima, već po vrstama ugroza) i analitički su prikazana. Proizlazi da su u Republici Hrvatskoj kontinuirano najugroženija osobna prava djece (u 61 % slučajeva), od kojih najčešće pravo na zaštitu od nasilja i zanemarivanja (49 %), a zatim pravo na život uz roditelje i roditeljsku skrb (43 %). Tako prezentirana kršenja prava djece predstavljaju izvrstan podatak i izvor za stručnjake koji se bave, na teorijskoj i praktičnoj razini, pravima djece. Na kraju daje se viđenje pravobraniteljice za djecu o uzrocima takva stanja u Republici Hrvatskoj.

U Izvješću se opetovano analiziraju i prikazuju i drugi oblici kršenja dječjih prava (po skupinama prava), kako je uvriježeno od početka pisanja izvješća, tj. od 2003. godine. Kao primjer proširenja i budnog praćenja ugroze prava djece ističemo, među zdravstvenim pravima djece, uočenu opasnost korištenja detergenata za pranje rublja, nesukladnost akcije "Sretna beba" s međunarodnim standardima, potrebu bolje javnozdravstvene edukacije populacije o pojedinim zaraznim bolestima, pa čak i upozorenje na neprihvatljiv način ishrane djece (vegetarijanstvo, tzv. brza prehrana, hrana iz automata i sl.).

O sve većoj prepoznatljivosti postojanja i ugroze dječjih prava te postojanja, odnosno djelovanja i učinkovitosti Ureda pravobranitelja za djecu, govori i činjenica iznesena u Izvješću da među kulturnim pravima djece, koja su najmanje predmetom kršenja, Ured u 2006. godini zaprima sedam predmeta, od kojih se većina odnosi na pravo djeteta na rekreaciju i sport. I u svim tim slučajevima Ured djeluje, obavještavajući nadležna državna tijela o neprihvatljivosti pojedine situacije.

U okviru prijedloga za izgradnju cjelovitog sustava (3. poglavlje) i dalje se posebna briga posvećuje djeci s teškoćama u razvoju; u Izvješću se zaključuje (str. 70) kako je nacionalna politika osmišljena, ali ne i realizirana, kako u praksi, tako i u normativnom dijelu. Pravobraniteljica u Izvješću upozorava na pojedinačne međukulturalne sukobe djece i još prisutnu nedostatnu uključenost romske djece u društveni sustav (školovanje, statusna pitanja i sl.), no i na konkretne povrede njihovih prava provođenjem trgovine djecom, nejednakim statusom ženske populacije, dogovorenim maloljetničkim brakovima i sličnim načinima ugroze prava djece pripadnika nacionalnih manjina.

Vrlo korisnim smatramo i analizu koju je Ured pravobranitelja za djecu proveo, a odnosi se na prava djece koja se bave sportom. Podatci do kojih je Ured došao (ne samo o premalom broju djece koja se bave sportom, već i o ponašanju s djecom i njih međusobno u sportskim klubovima, grubim ritualima inicijacije i sl.) ukazuju na goruću potrebu da se nadležna državna tijela više posvete značenju i ulozi sporta u zdravom odrastanju djece.

Novim pomakom u osvješćivanju prava djece smatram i činjenicu što se Ured posvetio dvama problemima, i to nakon sveobuhvatne analize – pravima djece čiji su roditelji u zatvoru i zaštiti djece koja prose. Prvi problem potaknuo je Ured na obilazak više kaznionica i provjeru uvjeta i zakonskih mogućnosti za ostvarenje kontakta djeteta s roditeljem u zatvoru, čime se institucija pravobranitelja za djecu aktivno uključila u europsku organizaciju EUROCHIPS. Uočene su mnoge manjkavosti i neprikladnosti, što je dalje potaknulo Ured na intenzivno bavljenje tom problematikom i poboljšanje raznih čimbenika koji utječu ili pak sprečavaju ostvarenje dobrog roditeljstva i odnosa s djetetom.

Premda je različitim propisima i dokumentima regulirana zaštita djece od viševrsnih oblika gospodarskog iskorištavanja, Ured pravobraniteljice za djecu u 2006. godini bavio se, na temelju jedanaest konkretnih obavijesti/slučajeva, i povredom prava djece na zaštitu od gospodarskog iskorištavanja, konkretno u ugostiteljstvu, gospodarstvu i malom poduzetništvu. Blisko toj temi, otvoreno je i pitanje zaštite djece u prošnji, a brožčani podatci koji su iskazani u Izvješću zabrinjavaju. Ured je obavio kvalitetnu analizu ugroze mnogih prava takve djece te je na inicijativu pravobraniteljice organiziran sastanak s različitim državnim tijelima ne bi li se toj lošoj pojavi stalo na kraj, a pravobraniteljica je iznijela konkretne prijedloge.

Ostvarujući zamisao o što sveobuhvatnijem uočavanju različitih pojava oblika kršenja djetetovih prava, u 2006. godini pravobraniteljica za djecu upozorila je i na potrebu zaštite djece u oglašavanju, temeljeći svoje apele na psihološkim viđenjima negativnosti agresivnog oglašavanja. U tom smislu predložene su i neke dopune odgovarajućih zakona.

Posebna je pažnja usmjerena i na činjenicu dominacije nasilja u školama kao sredstva komunikacije između učenika te je pravobraniteljica predložila određene oblike suradnje na rješavanju tog problema.

I dalje je pozornost Ureda pravobraniteljice za djecu bila usmjerena na pravo djeteta na zdravlje, s posebnim naglaskom na programu i potrebi zdravstvenog odgoja u školi kao prevenciji raznolikih oblika štetnih utjecaja na zdravlje djece.

U okviru brige o predškolskom odgoju i obrazovanju Ured je postupao u dvadeset i dva predmeta djece predškolske dobi, pri čemu je razvidno iz različitih slučajeva da upravo vrtićkoj populaciji djece

društvo treba posvetiti posebnu pozornost, kako neposredno, tako i moderniziranjem postojećih propisa.

Među novouspostavljenim oblicima nadzora dječjih prava Ured pravobraniteljice za djecu, na temelju dosadašnje dobre suradnje s MUP-om, uočio je potrebu dodatne edukacije o pravima djece u najširem smislu na Policijskoj akademiji. Isto tako, novim i korisnim prijedlogom Ureda valja smatrati njegovu preporuku, usklađenu s preporukom Odbora UN-a za prava djeteta, o potrebi raspodjele sredstava za djecu i njihovoj alokaciji u državnom proračunu. S tim je Ured upoznao različite državne strukture, a sve s ciljem transparentnosti brige (uključujući i financijsku) za djecu u Republici Hrvatskoj.

Uz to, ostvarena je komunikacija i upućene su preporuke Ureda upućene nadležnim tijelima koja vode različite statistike ne bi li se, u skladu s preporukom Odbora UN-a za prava djeteta, udovoljilo međunarodnim obvezama i razradila metodologija prikupljanja i obrade podataka koji se odnose na djecu.

Slijedom potrebe za novim aktivnostima Ured pravobraniteljice za djecu tiskao je i predstavio tekst Konvencije o pravima djeteta na Brailleovu pismu, održao okrugli stol s ciljem promicanja prosocijalnog i pozitivnog duha u društvu te je inicirao prijedlog besplatne pravne pomoći svakom djetetu u ime kojeg se vodi alimentacijski postupak, što je Hrvatska odvjetnička komora i prihvatila.

S osobitim senzibilitetom za stvarnu prisutnost u svakodnevnom životu Ured pravobraniteljice za djecu uključio se u raznolike aktivnosti za sprečavanje nasilja među djecom i mladima, imenovan je nositeljem aktivnosti u nekim područjima *Nacionalnog plana aktivnosti za prava i interese djece od 2006. do 2012. godine*, uključio se i u UNICEF-ov program *Rani razvoj i poticajno roditeljstvo* te u neke druge aktivnosti koje su odražavale aktualnu potrebu zaštite posebne skupine djece.

Vrlo konkretnim prijedlozima za sprečavanje djelovanja koja ugrožavaju ili mogu ugroziti interese djece Ured pravobraniteljice za djecu pokazao je izniman smisao za prepoznavanje ugrožavajućih postupaka prema djeci, pa su tako predloženi određeni postupci odnosno ponašanja sudova (tj. dvadesetčetiristatno dežurstvo sudova radi primjene nekih odredaba Obiteljskog zakona, ovrhe u obiteljskim stvarima), preporuke o zaštiti djece pri prodaji alkoholnih pića, od napada pasa, u vrijeme nastavničkog štrajka u školama itd.

U okvirima kontinuiranog praćenja izmjena propisa Ured pravobraniteljice za djecu dao je svoja mišljenja glede izmjena nekih propisa (Kazneni zakon, Zakon o azilu, Zakon o oružju, Zakon o pravnoj pomoći, Zakon o strancima, Zakon o doplatku za djecu, Obiteljski zakon), vodeći uvijek računa o zaštiti dobrobiti djeteta.

Ured pravobraniteljice za djecu obišao je domove socijalne skrbi u kojima borave djeca s ciljem upoznavanja djece s njihovim pravima i provjere uvjeta u kojima djeca borave. Pritom su uočene neke nepravilnosti glede osnove smještaja djece, o kojima je obaviješteno nadležno ministarstvo. Obilazak djece u kaznenim ustanovama, odnosno u ženskoj kaznionici, rezultirao je uočavanjem manjih nepravilnosti na štetu djece.

Ured pravobraniteljice za djecu njeguje praksu sudjelovanja na različitim skupovima kojih su predmet djeca i njihova prava, međuinstitucionalnu i drugu suradnju te neposrednu suradnju i

druženje s djecom, što sve smatramo iznimno važnim radi prepoznatljivosti rada i prihvaćenosti od strane različitih čimbenika u društvu.

Na kraju Izvješća nalazi se vrlo jasno predočeno financijsko izvješće i zaključak, koji predstavlja kratku rekapitulaciju djelovanja Ureda u 2006. godini.

### **Izvješće o radu pravobranitelja za djecu za 2007. godinu**

Izvješće o radu za 2007. godinu najopsežnije je – napisano je na 261 stranici – što govori u osnovi o pojačanoj aktivnosti Ureda i proširenju područja interesa radi zaštite djece i njihovih prava. Pregledom tog Izvješća osnovni je dojam da pravobraniteljici za djecu ne promiče nijedna aktivnost u vezi s djecom, bez obzira na to je li riječ o pozitivnim koracima ili negativnim pojavama.

I dalje se prate pojedinačne povrede prava djece, pri čemu je u Izvješću istaknuto povećanje od 63 % broja predmeta, što se dovodi u vezu i s funkcioniranjem regionalnih ureda (Osijek, Split, Rijeka). Iznimno je velik broj predmeta zaprimljen i obrađen (2199), a on govori i o disperziji ugroze prava. Prema podacima iz Izvješća, primjerice među povredama osobnih prava, registrirani su novi oblici povrede (npr. prava na saznavanje vlastitog podrijetla, na prijavu rođenja, na osobno ime, na stjecanje državljanstva, na susrete i druženje s bakom i djedom itd.). Sve povrede statistički su obrađene i analizirane. U osnovi, kad god je to moguće, pravobraniteljica za djecu reagira na pojedinačni slučaj dajući preporuku za opće postupanje, slijedeći tako zadaće koje su ovom tijelu stavljene u nadležnost Zakonom o pravobranitelju za djecu. S obzirom na to da je riječ o već ustaljenom načinu prezentiranja povreda, možemo samo konstatirati da je Ured uočio konstantno kršenje prava na zaštitu od nasilja i zanemarivanja te prava na život uz roditelje i roditeljsku skrb. Zsigurno tu činjenicu treba shvatiti vrlo ozbiljno, u smislu potrebe jačeg društvenog angažiranja i državne intervencije. Nadalje, u Izvješću smo zapazili dobru pravnu i činjeničnu analizu novijeg problema i prijedloge kako poboljšati situaciju u slučaju otmice, odnosno protupravnog odvođenja djeteta od strane jednog roditelja. Slično tome, Ured pravobraniteljice je na temelju zaprimljenih slučajeva (ukupno 335 u 2007. godini) napravio temeljitu analizu ugrožavanja djetetova prava na život uz roditelje, od podnositelja prijave, dobi i strukture djece, do postupaka odnosno propusta centara za socijalnu skrb. Pravilno se uočava dugogodišnja stagnacija u rješavanju problema, usprkos mnogobrojnim preporukama za postupanje koje je Ured pravobraniteljice za djecu upućivao nadležnim tijelima. Zabrinjava činjenica da zadovoljavajućeg odgovora od najmjerodavnijeg državnog tijela nema. Ured je pravilno uočio da u osnovi problem leži u činjenici što ne postoji odgovarajuća stručna osposobljenost i permanentna edukacija djelatnika u centrima za socijalnu skrb te njihova preopterećenost drugim sadržajima koja ih sprečava u valjanom i zakonom propisanom postupanju. Vrlo slično tome, Ured je uočio ugrozu djetetovih prava prilikom udomljavanja djece, s obzirom na to da su naišli na slučajeve dugogodišnjeg neobilaženja djeteta u udomiteljskoj obitelji. I u ovom slučaju nema odgovora nadležnog ministarstva na upit i požurnicu upućenu od strane Ureda pravobraniteljice za djecu.

Glede obiteljskog nasilja Ured je sastavio detaljnu i sveobuhvatnu analizu i evaluaciju problema (dakako, prema broju prijave, koji stalno raste), pri čemu valja zaključiti da u ovoj problematici ostaju i

dalje ugrožena različita prava djece, kako u slučaju nasilja u obitelji, tako i onoga u školama i institucijama. No, i povrh toga vrijedna je spoznaja do koje je Ured došao, a to je da ne postoji dostatna edukacija roditelja o neprihvatljivosti tjelesnog kažnjavanja djece kao odgojne metode.

U Izvješću se daje i slika stanja, na temelju prijava Uredu, prava djece kao članova društvene zajednice, pri čemu naglašavamo kao vrlo pozitivnu metodu – suradnju Ureda s djecom putem dječjih časopisa i neposrednih susreta s djecom u školama, domovima i drugim mjestima. O obrazovnim pravima daje se tablični pregled obuhvaćenosti djece obrazovnim institucijama te analiza povrede obrazovnih prava na temelju pojedinačnih prijava Uredu (105 slučajeva). U osnovi Ured zamjećuje neprimjerene uvjete rada škola, neodgovarajući organizirani prijevoz djece do škole, neprimjereno postupanje odraslih prema djeci, različite oblike nasilja nad djecom u školama, probleme ocjenjivanja školskog znanja, neprimjenu provedbenih propisa, sigurnost djece u školi, problem težine školskih torbi itd.

Kršenje prava djeteta na zdravlje, kako je istaknuto u Izvješću za 2007. godinu, i dalje ostaje u sferi istovjetnih situacija – manjkave zaštite djece u rodilištima, tjelesnih ozljeda djece pri porodu, nedovoljnog promicanja važnosti dojenja, nemogućnosti nabave skupih lijekova za djecu, anoreksije, izloženosti djece prekomjernoj buci, nedovoljnog broja pedijatara, neprimjerene zaštite privatnosti djece prilikom sistematskih pregleda itd. U svim je tim slučajevima Ured pravobraniteljice za djecu intervenirao kod nadležnih tijela, no u većini slučajeva konačni odgovor još nije stigao.

Siromaštvo je nemali problem hrvatskog društva, s kojim je povezano i kršenje djetetovih socijalnih i ekonomskih prava. Ured pravobraniteljice za djecu, na temelju pritužbi koje je dobio, izvršio je statističku i vrijednosnu analizu ugroze navedenih prava (u smislu nedobivanja prava na jednokratnu pomoć, doplatka za pomoć i njegu, osobnih invalidnina, pomoći za stanovanje, dječjeg doplatka i sl.), među kojima zapažamo vrlo konkretnu intervenciju Ureda glede zaštite imovinskih interesa djece (str. 72 Izvješća).

Zaštitu odnosno nepoštivanje kulturnih prava djece Ured pravobraniteljice za djecu prezentirao je na temelju postupanja u jedanaest pojedinačnih slučajeva i nekolicine zahtjeva veće skupine djece. Osim navedenih prava zdrave djece, Ured smatra posebnim problemom i povremena kršenja navedenih prava djece s teškoćama u razvoju. U Izvješću su opisani slučajevi (npr. problemi djece u sportskim klubovima, na dječjim igralištima, iznuda novca od djece u dječjem odmaralištu, problemi računalnih igrica, nastup djece u neodgovarajućim kazališnim predstavama) i na temelju njih doneseni relevantni zaključci i preporuke za postupanje (npr. Agenciji za odgoj i obrazovanje, donošenje odgovarajućih propisa itd.).

Pravosudno-zaštitna prava i njihovo nepoštivanje predmetom su analize u trideset pojedinačnih slučajeva koji su sistematizirani u osam podskupina. Analizom svakog slučaja Ured dolazi do određenih, vrlo utemeljenih zaključaka, od kojih podržavamo onaj o potrebi specijalizacije odvjetnika za zastupanje maloljetnika i potrebne izmjene kaznenog zakonodavstva te učinkovitije primjene propisa.

Na razini prijedloga za poduzimanje mjera za izgradnju cjelovitog sustava zaštite i promicanja prava i interesa djece (3. poglavlje) Ured je posebice obradio prava djece s teškoćama u razvoju te predložio konkretne aktivnosti koje bi trebalo poduzeti radi bolje zaštite interesa djece navedene skupine (na

str. 88). Smatram da je Ured pravobraniteljice za djecu vrlo ozbiljno pristupio rješavanju tog problema, odnosno njegovu detektiranju, ističući specifične probleme djece s teškoćama u razvoju i njihovu zastupljenost prema vrstama.

Zaštita djece pripadnika nacionalnih manjina (osobito romske populacije) jedno je od područja koje pravobraniteljica za djecu smatra nedovoljno aktivnim, međutim, prepoznaje napore državnih institucija za pronalaženje rješenja za bolje uključivanje nacionalnih manjina u društveni sustav.

Prava djece s poremećajima u ponašanju predstavljena su nakon obilaska institucija u kojima su takva djeca smještena. Vrlo temeljita analiza ukazuje ponajprije na potrebu jačeg međuresornog djelovanja, a zatim na nužnost suradnje tijela na nižim razinama. Pojedinačni problemi kao neodgovarajući uvjeti smještaja djece s poremećajima u ponašanju zbog psihičkih smetnji ili, primjerice, predugo čekanje za izricanje odgojne mjere, samo su manji pokazatelji nedostatne brige društva za djecu s poremećajima u ponašanju. Pravobraniteljica za djecu podsjeća na preporuke UN-ova Odbora za prava djece upućene Republici Hrvatskoj, koje obuhvaćaju, među inim, i izradu programa aktivnosti za sprečavanje nasilničkog ponašanja među djecom i odgovarajuće legislative.

Ured pravobraniteljice za djecu prepoznao je specifičan problem u hrvatskom društvu – problem zaštite djece koja se bave sportom. Usprkos načelnim proaktivnim pogledima na bavljenje sportom i tjelesnim aktivnostima kao zdravom ponašanju, uočeni su nemali problemi na tom području. To se poglavito odnosi na izloženost djeteta stresnim čimbenicima, loš ili neodgovarajući odnos s trenerom ili suigračima, nasilje u klubovima, primarnu usmjerenost na profit i tome slično. Iako je Ured na neke negativne pojave reagirao i u 2006. godini, izvješćuje da u 2007. godini nije dobio očitovanje od Hrvatskog olimpijskog odbora ni na jedan upit. Putem prijava koje je zaprimio u izvještajnoj godini Ured pravobraniteljice upozorava na ugrožavajuće postupke spram djece u smislu nemogućnosti napuštanja kluba, raskida ugovora, nasilja nad djecom od strane trenera, omalovažavanja djece, financijske netransparentnosti rada klubova. Zabrinjavajućim ponašanjem djece pravobraniteljica smatra i ponašanje prije, za vrijeme i poslije sportskih priredaba, ali i ponašanje odraslih vezanih uz sport koji mogu negativno odgojno djelovati na djecu. Isto tako, pravobraniteljica za djecu podržava izgradnju bazena u većem broju s obzirom na potrebu provođenja obuke za neplivače.

Posebnim problemom pravobraniteljica smatra činjenicu što ne postoje objedinjeni podatci o djeci u sportu, klubovima i igraonicama, kao ni o trenerima, te nejasnu i neprepoznatljivu društvenu odgovornost u odnosu na djecu u sportu.

U skladu s prijašnjim izvješćima, i u 2007. godini pravobraniteljica za djecu posebnu je pažnju u smislu izgradnje cjelovitog sustava zaštite i promicanja prava djece posvetila djeci čiji su roditelji u zatvoru te su poduzete konkretne aktivnosti glede zaštite prava te djece.

Posebice je obrađeno pitanje djece koja su gospodarski iskorištavana, pri čemu se ističe pozitivna uloga Državnog inspektorata. No, ukazuje se na neprihvatljivost i potrebu prevencije sudjelovanja djece u vatrogasnim postrojbama te se ističe zabrinutost zbog povećana broja zahtjeva za odobrenje za sudjelovanje djece u reklamnim kampanjama.

Mediji i dalje zaokupljaju pozornost Ureda pravobraniteljice za djecu jer je tijekom 2007. godine obrađeno gotovo stotinu slučajeva djece povezanih s medijima. Ured je na temelju pojedinačnih

slučajeva radio na velikom broju općih inicijativa, a dijelom i na konkretnim slučajevima, ukazujući na neprimjerene sadržaje u medijima (poglavito na televiziji, a zatim i u tiskanim medijima). Isto tako, nastoji se postići što bolja suradnja s medijima u smislu izvješćivanja o radu Ureda, ali i u smislu edukacije novinara o pravima djece te o podizanju javne svijesti o dječjim pravima. Analiziraju se oblici kršenja prava djece u medijima te se realno sagledava stanje prava djece u tom području.

Ured pravobraniteljice za djecu i dalje inzistira na boljoj zaštiti djece u industriji oglašavanja, što i uspijeva u pojedinim segmentima, no zaključujemo da predstoji velika bitka za potpunu zaštitu djece od takvog ponašanja s obzirom na to da je novčani profit gospodar u ovom području.

Osim poticaja u smislu bolje zaštite djece u pravilnoj prehrani te zdravstvenom odgoju i obrazovanju, ističemo napore Ureda u ekološkoj zaštiti djece (i zaštiti od mina), zaštiti djece od pornografije (i s time povezanom inicijativom Ureda za stvaranjem baze podataka počinitelja spolnih delikata na štetu djece), zaštiti djece u prometu, zaštiti djece od tjelesnog kažnjavanja, opravdane kritike nekih oblika prakse posvojenja te manipulacija djecom u političke svrhe.

Ured pravobraniteljice za prava djece vrlo je aktivno sudjelovao u različitim javnim aktivnostima kojima se nastoji poboljšati položaj djece (sudjelovanje i praćenje provedbe različitih nacionalnih planova i programa) te je dao konkretne preporuke vis à vis općih štetnih djelovanja koja ugrožavaju prava i interese djece (npr. o ekološkoj zaštiti djece, o nezdravoj prehrani djece na temelju sponzorskih ugovora, o sprečavanju utapanja djece, smanjenju smrtnosti novorođenčadi, o zaštiti djece u željezničkom prometu, reformi osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja, o zaštiti djece od manipulacija u ekonomske svrhe, zaštiti male djece u uličnim manifestacijama, o boljoj zaštiti djece od zlorabe alkohola itd.). Smatramo važnim istaknuti da je razina prepoznavanja škodljivih aktivnosti u Izvješću za 2007. godinu dostigla zavidnu razinu.

Kako to propisuje Zakon o pravobranitelju za djecu, Ured je sudjelovalo u postupku izrade različitih prijedloga zakona, dajući svoje, nažalost ne uvijek i prihvaćene, prijedloge i preporuke (npr. Zakon o pravnoj pomoći, Zakon o oružju, Zakon o izvršenju sankcija izrečenih maloljetnicima za kaznena djela i prekršaje, Zakon o strancima, Zakon o zaštiti potrošača, Zakon o audiovizualnim djelatnostima, Zakon o pravobranitelju za osobe s invaliditetom, Zakon o doplatku na sljepoću, Zakon o elektroničkim medijima, Obiteljski zakon, Zakon o azilu, Zakon o socijalnoj skrbi, Zakon o udomiteljstvu itd.).

Ured i dalje, na temelju čl. 13. Zakona o pravobranitelju za djecu, obilazi djecu koja ne žive u obiteljima i time osigurava neposredan uvid za tako zbrinutu djecu, koja iziskuju posebnu pozornost, kako na temelju Ustava RH, tako i drugih propisa.

Prema različitim temama, Ured je sudjelovao na raznim tribinama, ukazujući na teorijsku i praktičnu razinu zaštite prava djece, a ostvario je, odnosno nastavio, međuinstitucionalnu suradnju s različitim državnim tijelima i nevladinim udrugama, nacionalnim i međunarodnim tijelima, na multilateralnoj odnosno bilateralnoj razini. Nije zanemarena ni izdavačka i promidžbena djelatnost Ureda te neposredni kontakti pravobraniteljice s djecom.

Smatramo velikim doprinosom boljoj zaštiti, nediskriminaciji i ravnopravnosti sve djece u Republici Hrvatskoj činjenicu što je u 2007. godini profunkcionirao regionalni ustroj pravobranitelja za djecu (s različitim ukupnim vremenom rada triju podružnica) te se daje kratak pregled aktivnosti pojedinih

ureda po vrstama ugroza prava djece i drugim aktivnostima. S obzirom na regionalnu zastupljenost, odnosno pokrivenost stručnom pravobraniteljskom funkcijom, već je prema Izvješću za 2007. godinu razvidna i opravdana utemeljenost ideje o regionalnim uredima i boljoj zaštiti prava djece.

Daje se pregled ustroja i financijskog poslovanja za izvještajno razdoblje, pri čemu je zamjetan porast i poboljšanje plana i realizacije proračuna (u 2007. godini on iznosi visokih 97,7 %).

Na kraju stoji zaključak, u kojem su vrlo objektivno rekapitulirani problemi s kojima se pravobraniteljica za djecu susreće u svojem radu i, što je još važnije, detektiraju se slabe karike u društvenom lancu obveza ustavne zaštite djece. Upozorava se poglavito na sustav socijalne zaštite kao relativno neučinkovit te se sugerira temeljita reforma sustava socijalne skrbi. Iz opservacije o ulozi pojedinih ministarstava kao nositelja aktivnosti na području zaštite pojedinih prava djece upozorava se na potrebe jače aktivnosti i provedbe prihvaćenih nacionalnih planova kojima je predmet zaštita prava i interesa djece. Opetovano se upozorava na lošu praksu medija u zaštiti djece, pasivnost mnogobrojnih institucija, neučinkovitost pravosuđa i dijelom obrazovnog i zdravstvenog sustava.

## ZAKLJUČAK

Uvidom i analizom svih dostavljenih izvješća (od 2003. do 2007. godine), vidljiv je višestruki napor i uspjeh Ureda pravobraniteljice za djecu da djelatnost zaštite djece i njihovih prava protegne na sva područja u kojima su prava djece prisutna ili bi trebala biti. S obzirom na to da nijedno društvo nije savršeno, logično je da se pravobraniteljica fokusira na negativnosti i propuste, uz kontinuirana nastojanja da dođe do promjene društvenog ponašanja i pomaka u društvenoj, normativnoj i praktičnoj sferi. Pravobraniteljici ne promiču ni pozitivni odjeci, odnosno pozitivna praksa, no smatramo da je njezina zadaća ponajprije uočiti kršenja ili moguće propuste ne bi li ih svojom intervencijom spriječila.

Razmatrajući i uspoređujući sva izvješća, smatram da su ona vrlo logično napisana, kako u strukturi, tako i u sadržaju, odnosno u stabilnosti zadanih tema/pitanja na koja daje svoje odgovore i opservacije. Na taj način moguće je pratiti rast ove institucije te rast, stagnaciju, novu pojavnost ili prestanak ugroza prava djece. Da bi taj cilj ostvarila, bilo je nužno zaprimati pojedinačne slučajeve/prijave te stvarati konkretnu sliku, aplicirajući je na razinu općenitosti. Dakako, u nekoj je mjeri ta slika relativna, jer postoji i uvijek će postojati tamna brojka nepoznatih slučajeva kršenja dječjih prava, no ona je realna i upozorava na potrebu daljnje supervizije društva upravo od strane neovisnog i nepristranog tijela kakvo je pravobranitelj za djecu. Uloga pravobraniteljice za djecu danas, nakon pet godina, jest neprijeporna, prepoznata u društvu, učinkovita u djelovanju i perspektivna u razvoju. Smatramo da joj treba još veća podrška u društvu, poglavito u smislu njezine autoritativne uloge, jer ponekad, nažalost, nije prepoznata kao zaštitnik najboljih interesa djece, onako kako ih formulira čl. 3. Konvencije o pravima djeteta. Postojanje Ureda (sada i na regionalnoj razini) dovoljno je prepoznato, čemu svjedoči broj obrađenih predmeta i njihov rast u smislu broja. No, sugerirali bismo još jaču intervenciju u državne strukture, u smislu prepoznavanja pravobranitelja za djecu kao tijela koje je u potpunosti neovisno, a nadređeno svima, od lokalne do državne razine, od najmanjih nadležnih tijela do ministarstava. Ne bi se smjelo događati da na upućenu predstavku odnosno

upit pravobraniteljice za djecu izostane odgovor, a zatim i reakcija, odnosno aktivnost upozorenog tijela.

Gledajući u cjelini, stječe se dojam da pravobraniteljica za djecu sustavno, svakodnevno, multidisciplinarno i polivalentno prati stanje prava djece u Republici Hrvatskoj i njihovu stvarnu ili moguću ugrozu. Začuđuje da je tolik opseg posla i s toliko srčanosti i pravnog znanja mogao postići tako malen broj ljudi, no iza toga se sigurno kriju veliki naponi, ali i predanost poslu, odgovornost za boljitak djece i ozbiljno shvaćanje ustavne i konvencijske ideje da djeca trebaju posebnu zaštitu društva.

Glede ocjene učinkovitosti pravobraniteljice za djecu, kako na pojedinačnoj, tako i na općenitoj razini, držim da je ona u potpunosti ostvarena. Na pojedinačnoj razini ne prelazi ovlasti dane joj Zakonom o pravobranitelju za djecu, već nastoji, potaknuta pojedinačnim slučajem, isprovocirati adekvatnu reakciju tijela, institucija ili sustava u konkretnom slučaju, bez sugeriranja konačnog pravnog rješenja, te iskoristiti opisani slučaj (bilo kao kršenje ili nepoštivanje djetetova prava) za izbjegavanje takve prakse u drugim mogućim slučajevima. Povrh toga, pravobraniteljica nastoji na općoj razini potaknuti dobru praksu, iskorijeniti loš ili pogrešan pristup nekom pojedinom pravu djeteta.

Prema tome, smatramo da pravobraniteljica za djecu na najbolji mogući način, kako reaktivno, tako i proaktivno, štiti prava djece, što joj je temeljna, velika i izazovna zadaća. Iz prezentiranih izvješća proizlazi da nema segmenta u društvu koje nije uočila kao moguće mjesto kršenja djetetovih prava, da ima prospektivan pogled na potrebu bolje, sveobuhvatnije i društveno odgovornije zaštite djece i njihovih prava. Nadalje, dade se zaključiti da je Ured pravobranitelja za djecu mjesto koncentracije monitoriranja dječjih prava, što je institucija koju je Republika Hrvatska dugo trebala i čekala, a da pravobraniteljica za djecu, gospođa Mila Jelavić, nastupa promptno, nepristrano i s idejom da svaka zaštita, pa tako i ona prava djece, može biti još bolja.

Prof. dr. sc. Vlasta Vizek Vidović  
Filozofski fakultet, Sveučilište u Zagrebu

Prof. dr. sc. Antonija Žižak  
Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet, Sveučilište u Zagrebu

# EVALUACIJA PSIHOSOCIJALNIH ASPEKATA DJELOVANJA UREDA PRAVOBRANITELJA ZA DJECU REPUBLIKE HRVATSKE

## UVOD

### Društveni kontekst razvoja prava djeteta

Jedna od najvažnijih promjena koja se krajem dvadesetog stoljeća, proglašenog stoljećem djeteta, dogodila u društvenoj svijesti promjena je paradigme u odnosu na dijete i djetinjstvo. Tradicionalno se na dijete gledalo kao na još neostvarenu, buduću odraslu osobu, te su njegova prava prenošena na roditelje ili druge skrbnike. Na tom su se stajalištu temeljile zakonske odredbe, kao i formalni i neformalni oblici skrbi i socijalne kontrole djece. Iz te perspektive odgovornost za sazrijevanje i ulazak u svijet odraslih imala je obitelj, roditelji i druge važne odrasle osobe u životu djeteta. Suvremeni pristup koji se javlja u drugoj polovici dvadesetog stoljeća mijenja pogled na dijete i postavlja novu paradigmu prema kojoj su djeca bića za sebe. Na temelju tog shvaćanja djeca se prepoznaju kao posebna socijalna interesna skupina kojoj treba omogućiti emancipaciju od drugih interesnih skupina te joj dati pravnu zaštitu u svrhu ostvarenja te emancipacije (Verhellen, 1997., Žižak i Vizek Vidović, 2004.).

U toj novoj paradigmi najbolji interes djeteta pojavljuje se kao načelo koje pruža okvir za pravnu i psihosocijalnu podršku djeci. Pritom najbolji interes djeteta podrazumijeva mogućnost zadovoljavanja temeljnih razvojnih potreba, za što podloga postoji u međunarodnim i nacionalnim pravnim dokumentima. Korespondencija pojedinih skupina prava djeteta i određeni tip potreba prikazana je u Tablici 1 (prema Žižak i Vizek Vidović, 2004.).

Takva perspektiva svoju je pravnu formu našla u UN-ovoj Konvenciji o pravima djeteta iz 1989., odnosno u Europskoj konvenciji o provedbi dječjih prava iz 1996. godine. U Hrvatskoj su načela tih konvencija ugrađena u više zakona kojima se reguliraju pitanja obrazovanja, zaštite, pomoći i drugih aspekata socijalnog života djece i obitelji.

| VRSTE PSIHOSOCIJALNIH POTREBA        | SKUPINE PRAVA DJETETA                                                  |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| egzistencijalne potrebe              | zdravstvena prava<br>osobna prava                                      |
| potreba za sigurnošću                | osobna prava<br>socijalno-ekonomska prava<br>pravosudno-zaštitna prava |
| potreba za pripadanjem               | osobna prava<br>kulturna prava                                         |
| potreba za poštivanjem / postignućem | društvena prava<br>obrazovna prava                                     |
| potreba za samoostvarenjem           | društvena prava<br>kulturna prava                                      |

Tablica 1 – Psihosocijalne potrebe djeteta i korespondirajuća prava djeteta

Općenito se u Europi, pa onda i u Hrvatskoj, pokazalo da zakonska regulativa nije dovoljno jamstvo da se nova paradigma pretoči u svakodnevni život. Stoga su se usporedo s oblikovanjem i implementacijom UN-ove Konvencije o pravima djeteta osnovali i prvi uredi ombudsmana i to najprije u zemljama razvijene socijalne demokracije (Norveška 1981., Švedska 1993.). Te institucije utemeljene su na načelu neovisnog i nepristranog promoviranja i zaštite interesa djeteta u društvu. Glavni zadatak tih ureda bio je praćenje usklađenosti nacionalnog sustava skrbi za djecu i postupanja s djecom u društvu s načelima UN-ove Konvencije o pravima djeteta (Swedish Government Official Report No. 1999:65).

## Profil djelatnosti pravobranitelja za djecu u RH

Kao potpisnica UN-ove Konvencije o pravima djeteta te prateći europska i svjetska iskustva u tom području Hrvatska je 2003. godine donijela Zakon o pravobranitelju za djecu (NN 96/2003).<sup>1</sup> Iste godine ustrojen je i Ured pravobranitelja za djecu.<sup>2</sup> Kao glavni zadatak pravobranitelja za djecu Zakon propisuje zaštitu, praćenje i promidžbu prava i interesa djeteta i to na temelju Ustava RH i međunarodnih ugovora i zakona. Pritom je i u ovom Zakonu kao glavno načelo u radu pravobranitelja za djecu istaknuto da on djeluje neovisno i samostalno, držeći se načela pravičnosti i morala, da mu nitko ne smije davati upute i naloge te da ne smije pripadati ni jednoj političkoj stranci (članci 2 i 3 Zakona), što je u potpunosti u skladu s principima organizacije ovakvih neovisnih institucija na međunarodnoj razini.<sup>3</sup> U posebnom aktu razrađena je i primjena drugog ključnog načela – načela

<sup>1</sup> U daljnjem tekstu Zakon.

<sup>2</sup> U daljnjem tekstu Ured.

<sup>3</sup> Primjerice: Paris Principles – Annex 6 (A/res/48/134), odnosno The role of the independent national human right institutions in the promotion and protection of the rights of the child. Committee on the Rights of the Child. General Comment No.2 (CRC/GC/2002/2).

povjerljivosti (Odluka o povjerljivosti, 2004.). Iz tih temeljnih postavki o radu pravobranitelja jasno je uočljiva uska veza između prava djeteta kao pravnog pojma i najboljeg interesa djeteta kao psihosocijalne dimenzije.

Psihosocijalne potrebe i prava djeteta dvije su komponente najboljeg interesa djeteta. S jedne strane nalaze se potrebe kao prirodan biopsihosocijalni fenomen, a s druge prava kao društveni fenomen. Drugim riječima, prepoznajući dječje potrebe i skrbeći o njima, poštujemo prava djeteta i osiguravamo realizaciju načela najboljeg interesa djeteta. Tako se najbolji interes djeteta temelji na kombinaciji zakonskih i psihosocijalnih standarda (Miler, 2002.).

potrebe i prava djeteta dvije su komponente najboljeg interesa djeteta. S jedne strane nalaze se potrebe kao prirodan biopsihosocijalni fenomen, a s druge prava kao društveni fenomen. Drugim riječima, prepoznajući dječje potrebe i skrbeći o njima, poštujemo prava djeteta i osiguravamo realizaciju načela najboljeg interesa djeteta. Tako se najbolji interes djeteta temelji na kombinaciji zakonskih i psihosocijalnih standarda (Miler, 2002.).

Te dvije komponente djelovanja pravobranitelja za djecu opisane su i u Zakonu o pravobranitelju za djecu (NN 96/2003) koji djelokrug njegova rada definira kroz četiri skupine aktivnosti:

1. praćenje usklađenosti zakona s Konvencijom i drugim međunarodnim dokumentima, izvršavanje obveza RH, promjena propisa i povrede pojedinačnih prava
2. analiza i proučavanje općih pojava i načina povreda interesa djeteta
3. predlaganje i poduzimanje mjera za izgradnju cjelovitog sustava promicanja prava i interesa djece, uključivši i djecu s posebnim potrebama
4. obavješćavanje javnosti o stanju prava djeteta u državi.

Zakon propisuje i načine rada pravobranitelja za djecu unutar zadanog djelokruga. Na prvome mjestu istaknut je izravan kontakt pravobranitelja s djecom. Takva odredba otvara mogućnost rada na pojedinačnim predmetima, što doprinosi njegovu neposrednom uvidu u djetetove životne i obiteljske okolnosti. Na taj se način i sam pravobranitelj ima prilike neposredno suočiti s (ne)efikasnošću funkcioniranja društvenog sustava skrbi o djeci i uočiti specifične prepreke na koje nailaze djeca i njihovi skrbnici u ostvarenju najboljeg djetetova interesa.

U svojem radu on djecu upoznaje i savjetuje o načinu zaštite njihovih prava i interesa te s njima surađuje, potiče ih na izjašnjavanje i uvažava njihovo mišljenje te inicira i sudjeluje u javnim aktivnostima usmjerenim na poboljšanje položaja djece te predlaže mjere za povećanje utjecaja djece u društvu (članak 6. Zakona). Ovdje je važno istaknuti da je na taj način zakonom propisan i participativni, a ne samo zaštitni aspekt ostvarenja prava djeteta.

Kako bi pravobranitelj za djecu mogao dosljedno i na općoj i na individualnoj razini djelovati iz perspektive djeteta, prvenstveno mora dobro poznavati razvojne potrebe pojedinih dobni skupina, kao i društvene okolnosti u kojima se ta djeca nalaze. Jedna od glavnih strategija u tom smislu jest da mu važan izvor informacija moraju biti sama djeca, mlade osobe, roditelji i stručnjaci koji se bave djecom i mladima. To neposredno i konkretno iskustvo potrebno je dovesti u vezu s općim

spoznajama o pravnim okvirima i rezultatima relevantnih istraživanja te statističkim podacima različitih institucija i organizacija (Swedish Government Official Report No. 1999:65). S obzirom na široki djelokrug rada i zahtjev za interdisciplinarnim pristupom, u Uredu pravobranitelja zaposleni su stručnjaci različitih profila: pravnici, psiholozi, pedagozi, defektolozi i socijalni radnici.

## METODOLOGIJA IZRADE EVALUACIJSKOG IZVJEŠĆA

Ovo Izvješće dio je sveobuhvatne evaluacije rada Ureda pravobranitelja za djecu Republike Hrvatske za razdoblje od 2003. do 2008. godine, a u njegovu fokusu su psihosocijalni aspekti djelokruga rada. Metodologija izrade evaluacijskog Izvješća počiva:

1. na procjeni učinkovitosti djelovanja Ureda sa svrhom dobivanja odgovora na pitanje jesu li ciljevi i aktivnosti planirani za pojedino vremensko razdoblje i ostvareni
2. na procjeni učinaka djelovanja Ureda pravobranitelja za djecu u vezi s pitanjem jesu li poduzete mjere dovele do očekivanih ishoda na pojedinačnoj i općoj razini.

Kako bi se ostvarila što jasnija usmjerenost na psihosocijalne aspekte djelatnosti Ureda, odabran je kombinirani evaluacijski pristup koji se sastoji od participativne<sup>4</sup> i eksterne evaluacije koji poštuju pravila poslovanja Ureda pravobranitelja za djecu.<sup>5</sup> Sukladno tome, u Uredu pravobranitelja za djecu formirana je ad hoc grupa za samoevaluaciju. Zadatak te skupine bila je priprema materijala za vanjske evaluatore (izvješća i planovi rada, uzorci novinskih članaka, podaci o zakonskim aktima). Posebice valja istaknuti onaj dio njihove pripreme materijala koji se odnosi na pojedinačne predmete. Koristeći se metodom kvotnog uzorkovanja, izdvojili su 77 predmeta prema vrsti problema na kojima su radili u razdoblju od 2004. do 2008. godine<sup>6</sup>. Predmete su sažeto opisali uz pomoć Protokola za opis pojedinačnih slučajeva (Prilog 1), čiji je sadržaj prethodno dogovoren s vanjskim evaluatorima.

## PSIHOSOCIJALNI ASPEKTI DJELATNOSTI UREDA

### *Analiza djelotvornosti Ureda na programskoj razini*

Evaluacijski zadatak vezan uz procjenu učinkovitosti djelovanja Ureda na programskoj razini ostvaren je analizom programa i izvješća o radu Ureda te zakonskih odredbi o djelokrugu rada Ureda. Pregled programa rada po godinama pokazuje da su elementi planiranja strukturirani na isti način i to sukladno organizacijskoj strukturi Ureda u kojem postoji Služba za stručne poslove i Služba za opće poslove. S obzirom na cilj ovog dijela evaluacijskog Izvješća, usmjerit ćemo se samo na program rada Službe za stručne poslove.

---

4 Participativna evaluacija je proces generiranja znanja o vlastitoj profesionalnoj stvarnosti, proces artikuliranja i razjašnjavanja vrijednosti i normi. Participativna evaluacija je utemeljena na partnerstvu educiranih evaluatora i praktičara, odnosno izravnih provoditelja aktivnosti (Garaway, 2004.).

5 Odnosi se na Odluku o tajnosti podataka, Odluku o uredskom poslovanju te Pravilnik o zaštiti arhivskog i registraturnog gradiva.

6 U obzir nije uzeta 2003. godina jer se te godine Ured tek uspostavio i predstavljao javnosti te je pojedinačnih predmeta bilo vrlo malo.

Usporedba strukture programa i zakonskog opisa djelokruga rada Ureda pokazuje da su tijekom analiziranog razdoblja poštovani isti principi programiranja rada kako su navedeni u Zakonu. Aktivnosti su grupirane u šest širih skupina. Uz opis pojedinačnih aktivnosti navedeno je planirano vrijeme njihova ostvarivanja.

Prvu skupinu aktivnosti čini zaštita pojedinačnih prava i interesa djece koja se sastoji od obavljanja stručnih poslova u vezi s podnescima i usmenim poticajima upućenima Uredu i pružanja stručne i savjetodavne pomoći usmenim i pisanim putem. Drugu skupinu aktivnosti čini sveobuhvatna zaštita prava i interesa djece na makro društvenoj razini. Ta je skupina usmjerena na aktivnosti praćenja usklađenosti zakona i propisa RH s Konvencijom i međunarodnim dokumentima, praćenja primjene propisa i dokumenata te na praćenje provedbe strategija i planova na tom području. Uz aktivnosti praćenja drugoj skupini pripada i davanje preporuka i prijedloga mjerodavnim tijelima i institucijama kao što su Državni zavod za statistiku, različita ministarstva, Hrvatski olimpijski odbor, jedinice lokalne samouprave i sl. Ured pravobranitelja pojavljuje se i kao nositelj ili sunositelj u izradi različitih programa i projekata koji se odnose na osiguravanje i zaštitu prava djeteta. Treća skupina aktivnosti odnosi se na stjecanje uvida u način ostvarivanja brige o djeci smještenoj izvan obitelji. Ta skupina aktivnosti uključuje i terenski rad u smislu obilazaka različitih odgojnih, obrazovnih, socijalnih, rehabilitacijskih i kaznenih institucija. Aktivnosti iz tih triju skupina odvijaju se kontinuirano tijekom cijele godine.

U četvrtu skupinu ulaze aktivnosti usmjerene na promicanje prava djeteta, bilo da je riječ o obilježavanju specifičnih datuma (primjerice, Tjedan djeteta, Međunarodni dan dječje knjige i sl.), izradi internetske stranice, suradnji s medijima ili tiskanju različitih prigodnih materijala, priručnika, letaka, kao i organiziranje stručnih rasprava na temu zaštite dječjih prava. U okvir ove vrste aktivnosti ulazi izravna suradnja, druženje i susreti s djecom u različitim okruženjima. Te se aktivnosti većim dijelom provode u ograničenim vremenskim razdobljima. U petu skupinu aktivnosti pripada međuinstitucionalna suradnja s ministarstvima, tijelima javne vlasti, lokalnim zajednicama, nevladinim udrugama, državnim agencijama i obrazovnim organizacijama. U šestu skupinu aktivnosti ulazi međunarodna suradnja u okviru europskih i svjetskih mreža te zakladama i svjetskim organizacijama koje se bave pravima djeteta. Te se aktivnosti odvijaju kontinuirano.

Sve aktivnosti planirane u programima rada izravno pripadaju u djelokrug rada Ureda pravobranitelja za djecu, kako je to opisano u Zakonu o pravobranitelju za djecu (članci 6 do 18). Promjena u programu rada očituje se u širenju raspona aktivnosti unutar svake skupine u promatranom razdoblju i njihovoj sve većoj konkretizaciji. Ovaj trend u programiranju pridonosi sve boljoj prepoznatljivosti i transparentnosti djelatnosti Ureda. Usporedba programa s izvješćima o izvršenju pokazuje da su sve planirane aktivnosti obavljene do razine od 99 %. U komunikaciji s članovima tima za samoevaluaciju spomenuto je da se, reagirajući na neposredna zbivanja, Ured često bavio i dodatnim pitanjima koja nisu bila predviđena programom, tako da je većinom bio znatno premašen planirani opseg djelatnosti. Završno se može konstatirati da je proces planiranja aktivnosti Ureda pravobranitelja za djecu visoko usklađen s utvrđenim potrebama i da je realističan u izvedbi.

Tijekom rada na evaluaciji djelovanja Ureda pregledana su i sva izvješća u razdoblju od 2004. do 2007. godine. Način strukturiranja izvješća kompatibilan je sa strukturom godišnjih programa rada Ureda. Usporedba sadržaja pokazuje da se dijapazon aktivnosti Ureda širi iz godine u godinu, kao i

opseg djelatnosti. Kao ilustraciju navodimo sljedeće primjere u vezi s aktivnostima praćenja povrede pojedinačnih prava. Iz Tablice 2 vidljivo je da eksponencijalno raste broj slučajeva na kojima se radi u svakoj godini. Nakon prve godine koja je predstavljala fazu formiranja Ureda naglo raste broj zaprimljenih predmeta u 2004. godini. U razdoblju od 2004. do 2006. godine broj novozaprimljenih predmeta značajno se ne povećava, da bi se u 2007. godini udvostručio. Taj ponovni nagli rast broja predmeta može imati više uzroka, od kojih najvažnijima smatramo povećanje društvene osjetljivosti za kršenje prava djeteta te bolju informiranost javnosti o djelatnosti Ureda pravobranitelja za djecu.

| Godina                     | 2003. | 2004. | 2005. | 2006. | 2007. | Ukupno |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Broj zaprimljenih predmeta | 52    | 479   | 416   | 405   | 847   | 2199   |

Tablica 2 – Broj novozaprimljenih predmeta u razdoblju od 2003. do 2007. Godine (Izvešće 2007.)

U Tablici 3 vidi se struktura predmeta po vrstama prava djeteta i ukupan broj predmeta obrađivan u početnoj i završnoj godini evaluacije. U objema promatranim godinama najzastupljeniji je broj predmeta u području osobnih prava, a najveći relativni porast broja predmeta očituje se u području obrazovnih i kulturnih prava, a zatim slijede osobna i socijalno-ekonomska prava.

| VRSTE PRAVA                                    | BROJ PREDMETA<br>U 2004. | BROJ PREDMETA<br>U 2007. |
|------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| osobna prava                                   | 363                      | 800                      |
| prava djece<br>kao članova društvene zajednice | -                        | 16                       |
| obrazovna prava                                | 43                       | 142                      |
| zdravstvena prava                              | 10                       | 29                       |
| socijalno-ekonomska prava                      | 39                       | 101                      |
| kulturna prava                                 | 2                        | 16                       |
| pravosudno-zaštitna prava                      | 25                       | 44                       |
| ostalo                                         | 42                       | 46                       |
| <b>UKUPNO</b>                                  | <b>524</b>               | <b>1194</b>              |

Tablica 3 – Usporedba broja obrađivanih predmeta prema vrsti prava (uključeni su i predmeti prenijeti iz prethodne godine)

Posebna vrijednost vrlo iscrpnih izvješća jest u tome što se čitajući zaključke dobiva sažet i kritički osvrt na stanje ostvarenja prava djeteta u vezi s pojedinim kategorijama dječjih prava. Opetovano, iz godine u godinu, identificiraju se slabe točke u sustavu socijalne skrbi, zdravstva, prosvjete i pravosuđa. Isto tako, ističe se nedovoljna povezanost resora, nedovoljna iskorištenost stručnih znanja i multidisciplinarnog pristupa (primjerice Izvješće za 2007.). Navode se i neki pozitivni primjeri suradnje (s Ministarstvom unutarnjih poslova, Hrvatskom odvjetničkom komorom, radnim tijelima Sabora), što je dovelo do važnih postignuća u smislu prihvatanja pravne regulative. Paralelno s pozitivnim pomacima u nekim segmentima ostvarenja prava djeteta u okviru državnih institucija, iz izvješća je uočljiv nagli porast broja pojedinačnih predmeta u dvije vremenske točke, i to 2004. i 2007. godine. To s jedne strane ukazuje da je nakon konstituirajuće godine Ured postao vidljiv u javnosti te da je periodično unosio važne promjene u svoj rad, što je rezultiralo boljom informiranošću građana o mogućnosti pravne zaštite djece, o dostupnosti Ureda pravobranitelja za djecu svakom građaninu, ali je utjecalo i na otvorenu artikulaciju njihova nezadovoljstva institucijama sustava odgovornim za provođenje preventivnih i zaštitnih mjera.

### ***Analiza djelotvornosti na razini pojedinačnih predmeta***

Kao što je spomenuto, za Republiku Hrvatsku specifično je da se Ured pravobranitelja za djecu bavi pitanjima prava djeteta na pojedinačnoj razini. Kako bi se omogućila transparentnost rada u tom segmentu, evaluatori su predložili sažeto prikazivanje opsežnih predmeta s pomoću Protokola za opis pojedinačnih predmeta kao trajnoga oblika prikazivanja slučajeva za potrebe evaluacije. Na taj se način pokušalo ekonomično standardizirati postupak analize. Svrha takvog pristupa bila je da se na pojedinačnoj razini dobiju odgovori o tome jesu li poduzete mjere i uključivanje određenih institucija doveli do očekivanih ishoda.

U sljedećim tablicama prikazani su glavni rezultati analize protokola u odnosu na vrstu problema, osobu, instituciju koja je na problem upozorila i ukupan broj i vrstu uključenih institucija, broj službenih reakcija Ureda, najbolji interes djeteta, uključenost medija te procjenu uspješnosti postupanja.

Kao što je vidljivo iz Tablice 4, na pojedinačnoj razini prevladavaju predmeti kojima su u prvom planu problemi vezani uz neprimjeren odgoj i obrazovanje te problemi vezani uz roditeljsko skrbništvo, dok su problemi vezani uz spolno zlostavljanje i posvojenje djece najmanje prisutni u odabranom uzorku pojedinačnih predmeta.

| <b>VRSTA PROBLEMA</b>                                       | <b>Broj predmeta</b> |
|-------------------------------------------------------------|----------------------|
| problemi vezani uz neprimjeren odgoj i obrazovanje          | 16                   |
| različiti problemi vezani uz roditeljsko skrbništvo         | 11                   |
| problemi sigurnosti i izlaganja neprimjerenim informacijama | 9                    |
| zaštita privatnosti i uvažavanje dostojanstva               | 8                    |
| vršnjačko nasilje                                           | 7                    |
| izloženost nasilju u obitelji                               | 7                    |
| problemi zaštite djece u izvanobiteljskom smještaju         | 7                    |
| ekonomsko iskorištavanje i trgovina djecom                  | 5                    |
| ugroženost života i zdravlja                                | 4                    |
| spolno zlostavljanje djeteta                                | 3                    |
| problemi vezani uz posvojenje djece                         | 2                    |

*Tablica 4 – Vrsta problema djeteta na koje se pojedinačni predmet odnosio*

U Prilogu 2 nalazi se popis specifičnih izjava o najboljem interesu djeteta u promatranim pojedinačnim slučajevima. Uvid u opis slučaja i iz toga izvedeni najbolji interes djeteta pokazuje da stručni djelatnici Ureda primjenjuju načelo individualizacije u procjenjivanju najboljeg interesa djeteta te ga većinom vrlo jasno specificiraju. Prepoznavanje najboljeg interesa djeteta jest ključno za predlaganje preporuka i mjera koje dolaze iz Ureda pravobranitelja za djecu. Kroz način artikuliranja najboljeg interesa djeteta vidi se češća usmjerenost na psihosocijalne aspekte dječje dobrobiti nego na fizičke i materijalne aspekte zdravlja i života djeteta, što je, naravno, izravno povezano s prirodom problema.

Najčešći inicijatori za pokretanje aktivnosti Ureda pravobranitelja za djecu na pojedinačnim predmetima su ili majka ili oba roditelja (Tablica 5). U ovom uzorku sama djeca razmjerno rijetko preuzimaju inicijativu javljanja pravobraniteljici sa svojim problemima.

| OSOBA / INSTITUCIJA KOJA JE UPOZORILA NA PROBLEM | Broj predmeta |
|--------------------------------------------------|---------------|
| majka djeteta - djece                            | 16            |
| roditelji djeteta - djece                        | 11            |
| vlastita inicijativa Ureda                       | 9             |
| druge osobe (susjedi, anonimno...)               | 8             |
| otac djeteta - djece                             | 7             |
| institucije - socijalne, obrazovne               | 7             |
| informacije iz medija                            | 7             |
| udomitelji i posvojitelji                        | 6             |
| dijete - djeca osobno                            | 5             |
| više upozoritelja istodobno                      | 5             |
| udruge                                           | 3             |

Tablica 5 – Osoba / institucija koja je upozorila na problem

Tablica 6 govori o tome s kim je sve Ured pravobranitelja za djecu surađivao u rješavanju pojedinačnih predmeta. Iz te se tablice može zaključiti da je za rješavanje svakog pojedinačnog predmeta Ured prosječno uključio tri druge institucije, ne računajući pojedince (članove obitelji, dijete ili druge osobe) koji su immanentni takvoj vrsti predmeta. Ured je u rješavanje predmeta najčešće uključivao centre za socijalnu skrb, a zatim podjednako često policiju, sud i odvjetništvo. U promatranom uzorku važno mjesto zauzimaju Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa te pojedinačne odgojno-obrazovne institucije. Ti podaci istodobno govore i o učestalosti problema ostvarenja prava djeteta s obzirom na njihovu nadležnost.

Iz Tablice 7 vidljivo je da Ured u pravilu pri rješavanju problema uključuje višekratne intervencije. Poblža analiza pokazuje da je samo u četirima slučajevima Ured intervenirao jedanput, a u svim preostalim višekratno, pri čemu je u oko 40 % slučajeva intervenirao više od šest puta.

Analiza medijskog izvještavanja u vezi s promatranim predmetima pokazuje da ono postoji u 40 % slučajeva. Prema procjeni djelatnika Ureda, samo je četvrtina medijskog izvještavanja bila pozitivno intonirana. U ostalim slučajevima procijenili su da je riječ o negativnim i štetnim utjecajima medijskog izvještavanja.

| INSTITUCIJE UKLJUČENE U RJEŠAVANJE POJEDINAČNIH PREDMETA                   | Frekvencija uključenosti |
|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| centar za socijalnu skrb                                                   | 43                       |
| Ministarstvo unutarnjih poslova / policija                                 | 25                       |
| sud / odvjetništvo                                                         | 25                       |
| škola / vrtić                                                              | 23                       |
| Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa                                | 20                       |
| grad / županija                                                            | 12                       |
| medicinska ustanova                                                        | 12                       |
| Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi                                   | 11                       |
| ostala ministarstva (pravosuđe, obitelj, kultura, financije, gospodarstvo) | 11                       |
| nevladine udruge                                                           | 5                        |
| domovi                                                                     | 4                        |
| ostalo                                                                     | 30*                      |

Tablica 6 – Institucije uključene u rješavanje pojedinačnih predmeta

\* Ustanove koje su tri ili manje puta spomenute (Pučka kuhinja, Ured državne uprave, Ured za ljudska prava, pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, Vlada, Agencija za zaštitu osobnih podataka, Hrvatski sabor, Liječnička komora, Zdravstveno osiguranje, Crveni križ, Jadranska pivovara, USKOK, banka, osiguravajuće društvo, UNICEF, Koncertna direkcija, Filozofski fakultet, HND, Dimnjačarska zadruga, Gradska plinara, Hrvatsko društvo za školsku i sveučilišnu medicinu.

| BROJ SLUŽBENIH REAKCIJA / INTERVENCIJA UREDA | Broj predmeta |
|----------------------------------------------|---------------|
| 5 i manje                                    | 43            |
| 6 - 10                                       | 20            |
| 11 - 15                                      | 8             |
| 16 - 20                                      | 4             |
| više od 20 (31 i 44)                         | 2             |

Tablica 7 – Broj službenih reakcija Ureda pravobranitelja za djecu

U završnom dijelu Protokola o pojedinačnom predmetu tražila se i procjena o uspješnosti postupanja u odnosu na zadovoljstvo korisnika te zadovoljstvo Ureda poduzetim mjerama nadležnih institucija. Uz to, procijenjena je i prihvaćenost upozorenja, prijedloga ili preporuke te su se pokušali utvrditi činitelji koji su u pojedinom predmetu mogli olakšati ili otežati postupanje u najboljem interesu djeteta.

Analiza odgovora pokazala je da podaci o zadovoljstvu korisnika nisu bili dostupni u 57 % slučajeva. U slučajevima kad su postojali podaci o zadovoljstvu korisnika, oni su iskazani kao pismena ili usmena zahvala – i to u 37 %, dok je u 6 % slučajeva izraženo nezadovoljstvo.

Analiza odgovora djelatnika Ureda o njihovu zadovoljstvu djelovanjem i postignutim rezultatima govori da su u 39 % slučajeva bili zadovoljni u potpunosti, a u 35 % slučajeva zadovoljstvo je djelomično. U nekima od tih slučajeva posebno je istaknuto zadovoljstvo suradnjom s centrima za socijalnu skrb te školama i nadležnim ministarstvom. Nezadovoljstvo ishodima djelovanja Ureda iskazano je u 26 % slučajeva te se u nekima od njih posebno navodi nezadovoljstvo Ureda sadašnjim zakonskim rješenjima, neuvažavanjem danih preporuka, propustima centara za socijalnu skrb te reakcijom državnog odvjetništva i pravosuđa.

Kad je riječ o procjeni činitelja koji bi mogli olakšati postupanje Ureda u najboljem interesu djeteta,

najčešće se navodi sljedeće: pravodobno i odgovorno djelovanje nadležnih institucija, bolja zakonska rješenja, bolja educiranost stručnjaka i korištenje ekspertnog mišljenja, bolja informiranost javnosti o pravima djeteta, više stručnog rada s roditeljima, jačanje odgovornosti novinara u zaštiti prava djeteta, kraće trajanje sudskih postupaka i sl.

Kao mjera učinkovitosti Ureda korištena je i samoprocjena stupnja prihvaćenosti pojedinih preporuka i mišljenja Ureda. Rezultati te analize govore kako djelatnici Ureda procjenjuju da su preporuke u potpunosti prihvaćene u 48 % slučajeva promatranog uzorka. Preporuke su bile prihvaćene samo djelomično ili uz znatne otpore u 18 % slučajeva, dok je u 15 % slučajeva prihvaćanje bilo samo deklarativno te se nije postupalo u skladu s preporukom.

Raznovrsnost problema s kojima se Ured susreće govori o potrebi timskog i interdisciplinarnog rada. Prepoznavanje te potrebe ogleda se i u stručnom profilu djelatnika Ureda, ali i u spremnosti na suradnju s velikim brojem pojedinačnih suradnika i suradnih institucija. Pitanje najbolje iskorištenosti resursa postavlja se u onim situacijama u kojima Ured intervenira više od šest puta u pojedinačnom slučaju. Iz toga se nameće i pitanje o učinkovitosti nadležnih službi i institucija.

Unatoč razmjernoj opterećenosti Ureda složenim i dugotrajnim pojedinačnim predmetima, od 77 predmeta čak ih se 56 smatra završenima te su u tu svrhu arhivirani u promatranom razdoblju. S obzirom na to da je 16 predmeta u uzorku otvoreno u 2008. godini, ovaj podatak ujedno govori i o ažurnosti Ureda u rješavanju pojedinačnih predmeta.

U dijelu samoevaluacijskog izvješća koji se odnosi na procjenu ishoda može se zaključiti da su preporuke i mišljenja bili većinom u potpunosti ili djelomično prihvaćeni te se na temelju njih i postupalo. Povratne informacije o zadovoljstvu korisnika uslugama nisu prikupljene sustavno, već ovise o spontanom obraćanju korisnika Uredu. Velika većina onih koji su se tijekom ili po završetku slučaja obratili Uredu, učinili su to da zahvale na pruženoj pomoći. Iz perspektive djelatnika Ureda izraženo je zadovoljstvo postignutim rezultatima u 74 % slučajeva.

### ***Analiza djelotvornosti Ureda s obzirom na doprinos unapređenju legislative***

Proaktivna uloga pravobranitelja za djecu najizraženija je u području inicijativa vezanih uz izmjene zakona i zakonskih akata u smjeru zaštite najboljeg interesa djeteta. Iz podataka koje je za ovo evaluacijsko Izvješće pripremio Ured (Prilog 3) vidljivo je da je tijekom razdoblja od 2003. do sredine 2008. godine Ured bio uključen u donošenje 26 zakonskih propisa, od čega su 22 bili zakoni. U vezi s tim Ured je generirao 89 specifičnih prijedloga. Od toga su prihvaćena 24 prijedloga u potpunosti i jedan djelomično. U postupku se nalaze 24<sup>7</sup> prijedloga, dok 39 prijedloga nije prihvaćeno. S obzirom na to da indikatori o postotku prosječne prihvaćenosti zakonskih prijedloga drugih predlagača nisu dostupni, teško je procijeniti je li ovaj stupanj prihvaćenosti zadovoljavajući statistički gledano. Gledano iz vrijednosne perspektive, ovi podaci svjedoče o upornosti i visokoj angažiranosti u zalaganju i zastupanju najboljeg interesa djeteta i u ovom području.

### ***Analiza djelotvornosti Ureda s obzirom na predstavljanje u novinskim medijima***

Vjerodostojnost i prepoznatljivost Ureda pravobranitelja za djecu velikim dijelom ovisi i o tome na koji

---

7 U ovoj skupini nalazi se i šest prijedloga na Pravilnik o psihofizičkom stanju djeteta, o kojem se još nije raspravljalo.

je način Ured predstavljen u medijima. Mediji tu imaju dvojaku funkciju: objektivno informirati o aktivnostima, inicijativama i apelima Ureda s jedne strane, a s druge prenijeti reakcije i komentare pravobraniteljica i njezinih suradnika u vezi s promicanjem i zaštitom prava djeteta.

| Vrsta napisa / Informacija | Bilješke o kativnostima / inicijativama / apelima Ureda | Analiza slučaja / istraživačko novinarstvo | Intervju s pravobraniteljicom i suradnicima | Informacije / komentari pravobraniteljice / suradnica | Ostalo | Ukupno |
|----------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------|--------|
| pozitivna                  | 43                                                      | 3                                          | 9                                           | 45                                                    | 1      | 101    |
| neutralna                  | 9                                                       | -                                          | -                                           | 6                                                     | 2      | 17     |
| negativna                  | 7                                                       | -                                          | -                                           | 2                                                     | 1      | 10     |
| ukupno                     | 59                                                      | 3                                          | 9                                           | 53                                                    | 4      | 128    |

Tablica 8 – Vrsta novinskih tekstova s obzirom na izraženi stav prema djelatnosti Ureda

Iz Tablice 8 vidljivo je da su u promatranom uzorku tekstova najviše zastupljeni novinski tekstovi koji se odnose na informiranje o aktivnostima Ureda te tekstovi u kojima pravobraniteljica ili njezini suradnici komentiraju pojedine primjere kršenja prava djeteta. U pogledu intonacije teksta koja može sadržavati pozitivan, neutralan ili negativan stav tekstopisca prema djelatnosti Ureda, od ukupno 128 analiziranih članaka 101 tekst je pozitivno intoniran.

Internetska stranica Ureda pravobranitelja za djecu ([www.dijete.hr](http://www.dijete.hr)) također uvelike pridonosi njegovoj vjerodostojnosti i prepoznatljivosti. To je suvremeno, dinamično sredstvo preko kojeg Ured dnevno informira hrvatsku javnost o svojim aktivnostima te o stanju prava djeteta. Uz sadržaje namijenjene odraslima (dokumenti, informacije, česta pitanja) tu su i informacije o susretima pravobraniteljice s djecom te sadržaji namijenjeni djeci.

## OSVRT NA EVALUACIJSKI POSTUPAK I DJELATNOST UREDA

Svi izneseni podaci govore u prilog tomu da je Ured pravobranitelja za djecu u promatranom razdoblju vrlo aktivno i djelotvorno izvršavao svoju temeljnu zadaću definiranu u Zakonu o pravobranitelju za djecu (2003.). Tijekom ovih pet godina pozicionirao se kao središnja državna ustanova koja podjednako snažno i na općoj i na pojedinačnoj razini promiče i štiti i zastupa najbolji interes djeteta.

Svi elementi ovog Izvješća ukazuju na to da se Ured pravobranitelja za djecu RH pridržava najviših profesionalnih načela i standarda postupanja pravobranitelja (npr. ICANN, 2007.). Na prvom mjestu treba istaknuti načelo beskompromisnosti u zastupanju najboljeg interesa djeteta i promicanju djetetovih prava. Uz to, kroz analize izvješća i ostalih materijala Ureda jasno je prepoznato da Ured djeluje sukladno priznatim međunarodnim načelima djelovanja pravobranitelja, što uključuje:

- načelo zagovaranja raznolikosti – prepoznaje se kroz otvorenost prema različitim vrstama problema bez obzira na ciljne osobe ili skupine
- načelo izvrsnosti – prepoznaje se da pravobranitelj predstavlja društveni model za promociju pravednosti i poštenja, jednakosti, transparentnosti u radu i inovativnosti u postupanju te nezataškavanja problema vezanih uz kršenje prava djeteta
- načelo profesionalnosti – pravobranitelj i njegovi suradnici osobe su koje imaju visoku razinu stručnih kompetencija, koje su otvorene za stručno usavršavanje te koje se u svojem radu rukovode najvišim profesionalnim i općeljudskim etičkim vrijednostima
- načelo povjerljivosti – u svojem radu, u pokretanju inicijativa, predstavljanju u javnosti kao i tijekom samoevaluacije Ured pravobranitelja djeluje poštujući povjerljivost podataka kojima raspolaže te se strogo pridržava Odluke o povjerljivosti
- načelo neovisnosti – prema kojemu su pravobranitelj i njegovi suradnici otporni na pritiske koji dolaze s različitih razina moći i društvene kontrole.

Proces izrade ovog evaluacijskog Izvješća ukazuje i na potrebu za unapređenjem nekih segmenata dokumentiranja vlastitog rada koje bi bilo dobro unaprijediti u sljedećem razdoblju. U prvom redu to se odnosi na načine evidentiranja i praćenja aktivnosti. Isto je tako važno i definiranje indikatora kvalitete te razvoj instrumenta za njihovo mjerenje u procesu samovrednovanja i vanjskog vrednovanja kao temelja za unapređenje rada. Pri tome ističemo potrebu za daljnjom elaboracijom metoda za prikupljanje podataka vezanih uz indikatore krajnjih ishoda (npr. sustavna primjena follow-up pristupa). Primjerice, jedan takav indikator može biti dosljednost i primjerenost postupanja pojedinih institucija u skladu s preporukama Ureda. Pozornost bi valjalo posvetiti i procesnim ili neposrednim indikatorima kao što su evaluacija zadovoljstva edukacijskim aktivnostima ili procjena vidljivosti i vrijednosti promidžbenih aktivnosti i poruka. Valja istaknuti da su neki od ovih prijedloga već prihvaćeni i primijenjeni tijekom rada na ovom Izvješću. Uz to, preporučujemo da Ured uz stručnu podršku vanjskih eksperata inicira sustavno istraživanje i praćenje stanja u području kršenja prava djeteta kao podlogu za izradu strateških razvojnih planova, posebice onih vezanih uz pokretanje širih društvenih akcija za zaštitu najboljeg interesa djeteta.

## IZVORI INFORMACIJA

- Garaway, G. (2004.). Participatory Evaluation. In: DeMarrais, K. and Lapan, S. D. (eds): Foundations for Research: Methods for Inquiry in Education and the Social Sciences. Mahwah, Lawrence Erlbaum Associates, 249-267.
- ICANN (2007.): A Practitioners Guide to Evaluate Ombudsmans Offices (2007). <http://icannombudsman.org>
- Inquiry into the role and function of the Children's Ombudsman in Sweden. Swedish Government Office Report No1999:65. [www2.ombudsnet.org](http://www2.ombudsnet.org)
- Izvješće o radu pravobranitelja za djecu za 2003. godinu. [www.dijete.hr](http://www.dijete.hr)
- Izvješće o radu pravobranitelja za djecu za 2004. godinu. [www.dijete.hr](http://www.dijete.hr)
- Informacija o radu Ureda pravobranitelja za djecu za 2005. godinu. [www.dijete.hr](http://www.dijete.hr)

- Izvješće o radu pravobranitelja za djecu za 2006. godinu. [www.dijete.hr](http://www.dijete.hr)
- Izvješće o radu pravobranitelja za djecu za 2007. godinu. [www.dijete.hr](http://www.dijete.hr)
- Konvencija o pravima djeteta. [www.dijete.hr](http://www.dijete.hr)
- Miller, G. H. (2002.). The Psychological Best Interest of the Child Is Not the Legal Best Interest. The Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law, 30., 196-200.
- Odluka o uredskom poslovanju. [www.dijete.hr](http://www.dijete.hr)
- Odluka o tajnosti podataka. [www.dijete.hr](http://www.dijete.hr)
- Paris Principles – Annex 6 (A/res/48/134)
- Pravilnik o zaštiti arhivskog i registraturnog gradiva Ureda pravobranitelja za djecu. [www.dijete.hr](http://www.dijete.hr)
- Program i plan rada Ureda pravobranitelja za djecu za 2004. godinu. [www.dijete.hr](http://www.dijete.hr)
- Program i plan rada Ureda pravobranitelja za djecu za 2005. godinu. [www.dijete.hr](http://www.dijete.hr)
- Program i plan rada Ureda pravobranitelja za djecu za 2006. i 2007. godinu. [www.dijete.hr](http://www.dijete.hr)
- Program i plan rada Ureda pravobranitelja za djecu za 2008. godinu. [www.dijete.hr](http://www.dijete.hr)
- The role of the independent national human right institutions in the promotion and protection of the rights of the child. Committee on the Rights of the Child. General Comment No.2 (CRC/GC/2002/2)
- Verhellen, E. (1997.) Convention on the rights of the child: background, motivation, strategies, main themes, Leuven, E. Verhellen and Garant Publishers.
- Zakon o pravobranitelju za djecu (2003.). Narodne novine, 96.
- Žižak, A. i Vizek Vidović, V. (2004.): Participacija djece u procesu odgoja – ostvarenje prava djece smještene u domovima za djecu u Republici Hrvatskoj: Model malih participativnih programa. Zagreb, Udruga za inicijative u socijalnoj politici.

**PRILOG 1****PROTOKOL ZA OPIS POJEDINAČNIH SLUČAJEVA****1. OPĆI PODACI**

- a) broj i naziv predmeta \_\_\_\_\_
- b) vrsta problema djeteta/djece u fokusu \_\_\_\_\_
- c) tko (uloga) je Ured upozorio na problem \_\_\_\_\_
- d) datum otvaranja predmeta u Uredu \_\_\_\_\_
- e) broj službenih reakcija/intervencija Ureda \_\_\_\_\_
- f) je li i kada, predmet arhiviran – da/ne \_\_\_\_\_

**2. KRATAK OPIS SLUČAJA I TIJEK RADA NA SLUČAJU**

(slučaj opisati na maksimalno 1 stranici u formi sažetka – na kraju svakako procijeniti i navesti što je u danom slučaju najbolji interes djeteta)

**3. INSTITUCIJE / SLUŽBE / POJEDINCI UKLJUČENI U RJEŠAVANJE SLUČAJA**

- a) institucije / pojedinci uključeni prije prvog kontaktiranja Ureda
- b) institucije / pojedinci uključeni na inicijativu / traženje Ureda

**4. UPOZORENJA / PRIJEDLOZI / PREPORUKE**

- a) Kratak opis konačnog upozorenja / prijedloga / preporuke
- b) Rješavanje je u tijeku
  - Navesti do koje je razine slučaj riješen
  - Procjena o mjerama koje će biti potrebne u budućnosti

**5. MEDIJSKO IZVJEŠTAVANJE** da/ne

Procjena uspješnosti (u odnosu na interes djeteta)

**6. PROCJENA USPJEŠNOSTI**

- a) Postoje li podaci o zadovoljstvu korisnika i, ako postoje, kakvo je zadovoljstvo korisnika
- b) Procjena zadovoljstva Ureda poduzetim intervencijama i njihovim učincima
- c) Procjena što bi moglo olakšati, a što otežati zaštitu i postupanje u najboljem interesu djeteta
- d) Procjena prihvaćenosti upozorenja / prijedloga / preporuke

**7. DRUGE, ZA SLUČAJ VAŽNE, NAPOMENE**

## PRILOG 2

### Lista

#### Najbolji interes djeteta je:

- Promjena oblika školovanja u svrhu zaštite djeteta
- Bolja kombinacija izbora pomoći djetetu
- Ostanak u stabilnoj udomiteljskoj okolini
- Ostanak djece u roditeljskom domu
- Uključivanje u redovni vrtić uz adekvatnu podršku
- Suradnja škole i roditelja
- Psihološka pomoć djetetu
- Ne preispitivati roditeljsku skrb
- Iznaći prikladno rješenje za ostvarenja obrazovnih prava
- Teško definirati s obzirom na okolnosti (dugotrajnost postupka, nedosljednost u odlukama)
- Omogućiti korištenje usluga pučke kuhinje na nediskriminirajući način
- Zaštita od verbalnog nasilja vršnjaka
- Ostvarenje pretpostavki za pristup djece predškolskom odgoju i obrazovanju
- Senzibiliziranje za potrebe djeteta s posebnim potrebama
- Pružanje zaštite djetetu u slučaju zlorabe
- Tolerancija na razvojne krize i manifestaciju seksualne orijentacije
- Osigurati ostvarenje prava na uzdržavanje
- Žurnost u rješavanju postupaka zaštite
- Visoka razina sigurnosti u ustanovama socijalne zaštite
- Ubrzanje sudskog postupka u slučaju konfliktnog razvoda
- Pojačan individualni rad s djetetom
- Kontinuirana edukacija roditelja i vršnjaka o problemu hiperaktivnosti
- Smanjiti pritisak na dijete glede izražavanja lojalnosti
- Postići dogovor o uzajamnoj skrbi oba roditelja uz pomoć stručnjaka
- Reagirati na neprimjereno postupanje nastavnika
- Stvaranje pretpostavki za kvalitetan odgojno-obrazovni rad
- Otvorena komunikacija učitelja i djece
- Suradnja sa stručnim suradnicima u rješavanju konflikata učitelja i djece
- Sačuvati pravo na privatnost bez uplitanja medija
- Imati odvjetnika koji je educiran i specijaliziran za zastupanje maloljetnika
- Provedba zakonskih odredbi o neizlaganju djece pogibelnim situacijama
- Osigurati zaštićenost identiteta djece u javnim kampanjama
- Osigurati adekvatan medicinski tretman u svrhu resocijalizacije
- Da djeca ostanu uz majku
- Zabrana susreta / druženja s majkom
- Vođenje prekršajnog / kaznenog postupka zbog nasilja u obitelji
- Pružanje sigurnosti i zaštite od nasilnog oca
- Osnaživanje djeteta kroz psihoterapijski tretman
- Jačanje roditeljske kompetencije kroz mjeru nadzora i praćenja
- Liječenje djeteta u skladu s najboljima standardima

- Provedba potrebnih preventivnih (medicinskih) mjera
- Izmještanje iz obitelji i smještanje u instituciju, udomiteljsku obitelj
- Osiguravanje od ekonomskog iskorištavanja kupnjom stambene jedinice
- Omogućavanje CZSS-u uvid u bankovne dokumenta u svrhu zaštite imovine djeteta
- Osigurati pristup sudu u postupcima osiguravanja prava djeteta
- Zaštita i primjereno postupanje u slučajevima uhićenja maloljetnika
- Izbjegavanje svakog oblika diskriminacije
- Osiguravanje adekvatnog obrazovanja za djecu s razvojnim teškoćama
- Izjednačavanje prava posvojene i biološke djece
- Ne koristiti dijete za zabavu odraslih
- Osigurati pravo na privatnost djeteta
- Onemogućiti izlaganje djece djelovanju štetnih tvari

Dr. sc. Petar Bezinović  
Institut za društvena istraživanja u Zagrebu

# SAMOVJRJEDNOVANJE UREDA PRAVOBRANITELJICE ZA DJECU

## UVOD

Ured pravobraniteljice za djecu Republike Hrvatske proveo je unutarnje vrjednovanje svojega rada iz perspektive zaposlenika. Takav postupak (samo)vrjednovanja motiviran je željom rukovoditelja za stjecanjem dubljih uvida u djelovanje i razvojne mogućnosti Ureda.

Cilj samovrjednovanja je daljnje unaprjeđivanje unutarnje učinkovitosti i djelotvornosti Ureda.

U postupku samovrjednovanja sudjelovalo je jedanaest zaposlenika mjerodavnih za obavljanje svih stručnih i administrativnih poslova u Uredu. Pošlo se od postavke da sami zaposlenici imaju najbolje uvide u organizaciju rada, dinamiku poslova, vlastitu opterećenost te da mogu pružiti najupotrebljivije informacije za opće vrjednovanje rada Ureda.

Ovo je izvješće temeljeno na SWOT analizi i daje pregled pozitivnih aspekata rada Ureda, njegovih prednosti i dobrih strana, razvojnih mogućnosti, ali isto tako i uočenih nedostataka i zaprjeka učinkovitijem radu Ureda.

## Što je SWOT analiza i čemu služi

SWOT analiza je jednostavna, ali vrlo korisna metoda za procjenu pozitivnih i negativnih silnica u djelovanju organizacije iz perspektive relevantnih dionika.

Realistična procjena vlastitih slabosti, nedostataka i zaprjeka je prvi korak k njihovu minimiziranju i otklanjanju. Tome najbolje mogu poslužiti prepoznati kreativni kapaciteti i vlastite razvojne mogućnosti. SWOT analiza pokazuje se korisnim pristupom koji omogućuje bolju pripremu za učinkovitije djelovanje. Često se koristi kao početna faza strateškoga planiranja razvoja.

Metoda je razvijena u šezdesetim godinama prošloga stoljeća u sklopu istraživačkog projekta Sveučilišta Stanford koji je vodio Albert Humphrey pod nazivom „States' Fortune 500“. U sklopu projekta razvijen je TAM – Team Action Model, koji pokazuje kako mala grupa ljudi može ostvariti velike promjene.

Naziv SWOT dolazi od prvih slova engleskih pojmova Strengths (snaga, prednosti), Weaknesses (slabosti, nedostaci), Opportunities (mogućnosti) i Threats (opasnosti, zapreke). Postupkom se opisuju i procjenjuju prednosti, nedostaci, neiskorištene mogućnosti i vanjske zapreke razvoju organizacije iz perspektive različitih dionika.

Analiza počinje određivanjem cilja i procjenom povoljnih i nepovoljnih čimbenika za ostvarivanje toga cilja.

Prepoznavanje i procjenjivanje vlastitih prednosti i potencijala, nedostataka i poteškoća, prilika i mogućnosti te mogućih eksternih prijetnji i zapreka može biti iznimno korisno jer se planiranje razvoja relativno lako može izvoditi iz tako prikupljenih podataka.

Ta je metoda procijenjena korisnom za interno vrjednovanje Ureda pravobraniteljice za djecu zbog svoje ekonomičnosti – jednostavnosti provedbe u odnosu na očekivanu količinu informacija.

## CILJANALIZE

Cilj analize bio je prikupiti mišljenja, stavove i ideje zaposlenika o radu Ureda i iskoristiti ih za samoanalizu i samovrjednovanje. Ti se podatci također koriste za podizanje učinkovitosti ostvarivanja misije Ureda.

## OPIS SUDIONIKA I POSTUPKA

Analiza je provedena tijekom svibnja 2008. godine. Svoje je mišljenje elektroničkom poštom na standardiziranom obrascu voditelju analize neposredno dostavilo 11 zaposlenica/zaposlenika Ureda: petero diplomiranih pravnika, dvije psihologinje, dvije pedagoginje te jedna socijalna radnica i jedna defektologinja. U ispitivanje su bili uključeni gotovo svi članovi multidisciplinarnog tima, što omogućuje valjanu analizu.

Anonimnost sudionika i njihovih odgovora u potpunosti je zaštićena.

## STANDARDIZIRANI OBRAZAC ZA SWOT ANALIZU

Za opis djelovanja Ureda korištene su kategorije procjena prikazane u donjoj tablici. Zadatak sudionika bio je u četiri polja tablice unijeti odgovore na postavljena pitanja.

| PREDNOSTI                                                                                                                                                                                                          | NEDOSTACI, SLABOSTI                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Što činimo iznimno dobro? Koje su naše jake strane, naše prednosti? Kojim vrijednim resursima raspolažemo? Što naši korisnici i javnost vide kao naše prednosti? Što valja i nadalje njegovati, razvijati?         | Koje su naše mane, nedostaci, loše strane? Što bi valjalo ukloniti, svakako promijeniti? Što možemo raditi bolje? Rabimo li našu poziciju na najbolji način? Jesmo li uspješni koliko bismo mogli biti? Zbog čega nas kritiziraju ili se na nas žale? Koje su naše „ranjive točke“? |
| MOGUĆNOSTI                                                                                                                                                                                                         | ZAPRJEKE, OPASNOSTI                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Koje su naše mogućnosti koje prepoznajemo, ali ih ne koristimo? Koji su naši neiskorišteni potencijali? Postoje li društveni trendovi koje možemo iskoristiti za naš utjecaj? Što bismo mogli činiti, a ne činimo? | S kojim se realnim poteškoćama suočavamo? Koji vanjski čimbenici ugrožavaju, blokiraju, onemogućuju, usporavaju našu djelatnost? Događaju li se / naslućuju li se neke važne promjene / trendovi u našem djelokrugu rada u zemlji ili u svijetu koje nas mogu ugroziti?             |

## PRIKAZ KLJUČNIH REZULTATA

### Prednosti, pozitivna obilježja Ureda

U prvoj kategoriji procjena sudionici su opisali pozitivne strane djelovanja Ureda. Opisani su postojeći pozitivni atributi koji omogućuju proaktivno djelovanje, učinkovitost i uspješnost. Sudionici su odgovorili na sljedeća pitanja: *Što činimo iznimno dobro? Koje su naše jake strane, naše prednosti? Kojim vrijednim resursima raspolazemo? Što naši korisnici i javnost vide kao naše prednosti? Što valja i nadalje negovati, razvijati?*

#### Položaj u društvu, mogućnost utjecaja, inicijativnost

Zaposlenici uočavaju niz pozitivnih strana djelovanja Ureda. Najveću prednost pripisuju položaju Ureda u društvu. Smatraju da neovisnost institucije i moć utjecaja na pozitivne promjene stavljaju Ured u veoma povoljan položaj.

Neutralnost, mogućnost kritiziranja i pokretanja stvari koje se same od sebe teško pokreću, mogućnost javnog progovaranja o problemima djece u društvu o kojima drugi možda šute ili ne govore dovoljno.

Takav je položaj omogućen jasnim zakonskim okvirom i ovlastima koje pruža Zakon o pravobranitelju za djecu. Zaposlenici važnom vide mogućnost otvorenog i javnog upozoravanja na propuste u radu institucija koje se bave ili koje bi se trebale baviti zaštitom prava djece.

Nadređenost ostalim institucijama i službama, ovlasti za traženje izvješća od svih tijela, pravo uvida u sve podatke, informacije i akte, mogućnost svakodobnog i neposrednog kontaktiranja, kao i osiguravanje dobivanja savjeta i uputa za daljnje postupanje od znanstvenih i stručnih osoba omogućuju potrebnu slobodu djelovanja.

Zaposlenici su zadovoljni općim inicijativama koje pokreće Ured, a koje stručnjacima u području daju poticaj da budu odlučniji u zaštiti dječjih prava.

Dobri smo u povezivanju pojedinih sektora, koordiniranju institucija, moderiranju aktivnosti između nadležnih tijela, u inicijativama za unaprjeđivanje pojedinih područja zaštite dječjih prava te prijedlozima za promjenu u zakonskom reguliranju.

*„Davanjem prijedloga i preporuka imamo mogućnost aktivnog sudjelovanja i utjecaja u donošenju odluka zakonodavne vlasti i tako zaštititi prava velikog broja djece“.*

Posebno važnom zaposlenici vide suradnju Ureda s udrugama, stručnim službama, obrazovnim institucijama i svoju mogućnost promocije prava i interesa djece edukativnim načinom, usmjerenim na podizanje razine svijesti svih osoba koje kontaktiraju s djecom o pravilnom načinu ophođenja, odgoja, obrazovanja djece uz prepoznavanje i razumijevanje njihovih izraženih potreba.

*„Naši korisnici i javnost smatraju da snagom autoriteta institucije uvelike pomažemo u zaštiti, praćenju i promicanju prava i interesa djece, u situacijama u kojima se pojedinci osjećaju i jesu nemoćni u mehanizmima drugih sistema (policija, centri za socijalnu skrb)“.*

## Pozitivna slika Ureda u javnosti

Općenito pozitivna slika o pravobraniteljici za djecu u javnosti omogućuje bolje prihvaćanje djelovanja Ureda u javnosti. Kako korisnici sami navode, „*Ured je vrlo dostupan, za razliku od većine državnih institucija*“. U javnosti i stručnim službama su prepoznati važnost i smisao rada Ureda. To je ostvareno nazočnošću u elektroničkim medijima, u tisku, posjetima ustanovama. O radu Ureda se kontinuirano izvještava putem interneta.

## Radno iskustvo, znanje, stručnost, profesionalnost, motiviranost

Kao najveća prednost Ureda ističe se dobro odabran stručni profil osoblja koji svojim znanjima, kompetentnošću i kreativnošću može dobro obavljati dogovorene radne zadatke i ostvarivati ciljeve.

Visoka razina profesionalnosti i stručnosti u pristupu.  
Jak i dobro povezan kolektiv.  
Vrijedan resurs je činjenica da smo multidisciplinarni tim, pa možemo sagledati problem s više aspekata.  
Motiviranost, potpuna opredijeljenost poboljšavanju stanja prava djece u društvu.

Radno se ozračje u Uredu ocjenjuje kao vrlo pozitivno, većina je djelatnika veoma vrijedna, predana i posvećena poslu. Zaposlenici nalaze duboki smisao u svojem angažmanu, visoko su motivirani, spremni mnogo raditi.

Najvrjednijim se resursom smatra multidisciplinarnost i timski rad koji osigurava vjerodostojnost i efikasnost.

## Senzibilitet, reaktivnost, pravodobnost reagiranja

Prednost Ureda zaposlenici vide i u sposobnosti sadržajno ispravne percepcije, uočavanje bitnog i predviđanje mogućih problema. Takva osjetljivost na probleme omogućuje pravodobno reagiranje na događaje u kojima su ugrožena prava djece. Najčešći načini reagiranja su javni nastupi, pismeno sadržajne i utemeljene preporuke, prijedlozi ili mišljenja kojima se na jasan i nedvosmislen način izražava stav Ureda.

Dostupni smo javnosti i korisnicima jer neposredno kontaktiramo i pravodobno reagiramo. Nismo odmaknuli od prakse.

Posebno se naglašavaju dobri međuljudski odnosi, usmjerenost zaposlenika na rad, a ne na sebe. Između zaposlenika postoji intenzivna suradnja, omogućen je neposredni kontakt, što olakšava dogovaranje, delegiranje i efikasnost rada. Zaposlenici ističu svoju toleranciju, poštovanje drugih struka, spremnost za dijeljenje informacija, znanja, pružanje pomoći, prosocijalno ponašanje. Otvoreni su za vrlo širok spektar tema i područja koja se tiču djece i spremni na analitički pristup tim problemima.

## Uočene slabosti, nedostaci

U drugoj kategoriji procjena sudionici su opisali slabosti, nedostatke djelovanja Ureda. Opisani su postojeći nepovoljni atributi koji blokiraju ili smanjuju učinkovitost i uspješnost. Sudionici su odgovorili na sljedeća pitanja: *Koje su naše mane, nedostaci, loše strane? Što bi valjalo ukloniti, svakako promijeniti? Što možemo raditi bolje? Rabimo li našu poziciju na najbolji način? Jesmo li*

*uspješni koliko bismo mogli biti? Zbog čega nas kritiziraju ili se na nas žale? Koje su naše „ranjive točke“?*

### **Odnos s drugim ustanovama, preuzimanje poslova drugih**

Jednim od većih nedostataka u djelovanju Ureda zaposlenici vide u „pretvaranju“ Ureda u pravno savjetovalište, centar za socijalnu skrb, kao i razne inspekcijske službe. Ta je pojava sve više zastupljena u svakodnevnom radu, što iscrpljuje djelatnike Ureda.

*„Preuzimaju se poslovi upravnih tijela i drugih ustanova, što odnosi vrijeme potrebno za rad na strategiji i sveobuhvatnoj zaštiti prava djece“.*

U porastu su predmeti koji se odnose na prijave individualnih povrjeda dječjih prava, iako tih povrjeda u stvarnosti nema, već je samo riječ o nezadovoljstvu prijavitelja radom mjerodavnih institucija. Na taj dio posla odlazi velik dio vremena, bez osobitih pozitivnih efekata za dijete.

Smatram da u segmentu rada na pojedinačnim slučajevima treba učiniti promjene te da se više trebamo baviti pronalaženjem načina poboljšanja zaštite djece, a manje preuzimanjem poslova drugih nadležnih institucija.

Ured postaje mjesto gdje se traže savjeti pravne prirode i usluge telefonskog savjetovanja, na što odlazi velik dio radnoga vremena.

*„Umjesto pokretanja općih inicijativa i ulaganja raspoloživih resursa na sustavno rješenje pitanja koja se pojavljuju kao problem koji proizlazi iz tih pojedinačnih prijava, velik dio našeg angažmana odnosi se na pojedinačne predmete, na istu temu (sporost suda i sl.)“.*

Zaposlenici osjećaju da su opterećeni pojedinačnim slučajevima koji oduzimaju dragocjeno vrijeme, a time bi se trebale baviti druge, za to ovlaštene ustanove.

### **Nerealna, previsoka očekivanja**

Neki zaposlenici smatraju da se u samom Uredu postavljaju previsoka očekivanja: „Sve možemo, na svaki poziv treba odgovoriti, svim temama se trebamo baviti jednakim intenzitetom“.

Ovako visoke ambicije smatraju nerealnima i vide ih kao prijetnju profesionalnosti u radu.

### **Nedovoljno promovirani regionalni uredi**

Ured pravobraniteljice ima regionalne urede (Split, Rijeka, Osijek) koji bi mogli imati veću ulogu i biti prepoznatljiviji u javnosti. Smatra se da je protok informacija prema regionalnim uredima nedovoljan i da bi valjalo intenzivirati povezanost s djelatnicima tih ureda.

### **Preporuke zaposlenika**

- Ako želimo i nadalje funkcionirati kao „call-center“ ili „help-line“, morali bismo napraviti preustroj čitave institucije, pa imati dežurni telefon i nekoliko djelatnika (uglavnom pravika koji bi prošli neku obuku za rad na takvim telefonima), a ostatak djelatnika bi se trebao baviti generalno „policy“ pitanjima, općim temama vezanim uz različita prava, pojedinim specifičnim slučajevima, zakonskim prijedlozima i mišljenjima, suradnjom i medijacijom među drugim institucijama i na kraju, ali zapravo najvažnije, biti u kontaktu s djecom, učiniti

se vidljivima i prepoznatljivima djeci kroz obilaske škola i institucija te na sve druge raspoložive načine (kampanje, mediji...).

- Pokušati provesti osobnu dodatnu edukaciju iz područja u kojima najčešće dolazi do kršenja prava djece radi jasnog sagledavanja stanja.
- Uskladiti organizaciju rada s obujmom posla i brojem djelatnika.
- Specificirati svakog savjetnika za jedno uže područje rada jer je nemoguće kvalitetno pratiti sva područja.
- Mislim da bi sustavan angažman na općim inicijativama dao puno bolje rezultate u odnosu na pojedinačne slučajeve

## Mogućnosti jačanja uloge Ureda

U trećoj kategoriji procjena sudionici su opisali razvojne mogućnosti u djelovanju Ureda. Opisani su postupci koji bi mogli povećati učinkovitost i uspješnost. Sudionici su odgovorili na sljedeća pitanja: *Koje su naše mogućnosti koje prepoznajemo, ali ih ne koristimo? Koji su naši neiskorišteni potencijali? Postoje li društveni trendovi koje možemo iskoristiti za naš utjecaj? Što bismo mogli činiti, a ne činimo?*

U ovom dijelu samoanalize zaposlenici su iskazali veliki kapacitet za produkciju vrijednih ideja za jačanje uloge i učinkovitosti Ureda.

### Povećanje javnog utjecaja – korištenje medija

Zaposlenici smatraju da se i nadalje u javnosti mora govoriti o dječjim pravima, upoznavati javnost sa svim oblicima kršenja dječjih prava. Važno je naći pravu mjeru u senzibiliziranju društva o dječjim pravima i ljudskim pravima općenito kako ne bi postali jedno od tijela za zaštitu ljudskih prava „na papiru“.

*„Ljudi ne razumiju dovoljno bit ideje o zaštiti dječjih prava, među ostalim i zato što se o njima najčešće govori apstraktno, a ne u kontekstu „sada i ovdje“. Taj kontekst bismo mi trebali učiniti prisutnijim, vidljivijim, da u svojim nastupima i tekstovima ne bismo kopirali profesore koji drže predavanja o dječjim pravima. Ne kažem da predavanja nisu dobra, ali naš pristup mora biti različit od njihova“.*

Smatra se da se medijski prostor može bolje koristiti, da se mora češće i sustavno izvještavati javnost. Posebno bi se trebao bolje koristiti prostor edukativnih medija i za djecu i za odrasle.

*„Trebali bismo češće koristiti ovlasti iz čl. 11. st. 3. i 4. Zakona o pravobranitelju za djecu i češće izvještavati i upoznavati javnost o ostvarivanju i zaštiti prava i interesa djece, osobito o štetnim utjecajima na prava i interese djece, jer građani ne prate naša godišnja izvješća Hrvatskomu saboru“.*

Biti aktivniji u kontaktu s medijima tako da ih „koristimo“, a ne da oni koriste nas da bi dobili komentar na, najčešće negativne, pojave u društvu. Mislim da bismo ih često mogli preduhitriti jer već imamo niz spoznaja, a uvijek imam dojam da reagiramo sa zakašnjenjem.

## Publiciranje, pisanje stručnih radova, sudjelovanje na stručnim skupovima

Nedovoljno iskorištenom smatra se mogućnost da se stručni uvidi pretvaraju u stručne i popularne tekstove namijenjene raznim profesijama koje rade s djecom ili su ovlaštene za zaštitu djece. U Uredu postoje veliki neiskorišteni potencijali za pisanje stručnih radova, održavanje predavanja na stručnim skupovima, a time i izravan rad na promociji dječjih prava i senzibiliziranju stručnjaka za zaštitu dječjih prava. Također se vidi da bi češće sudjelovanje na međunarodnim stručnim skupovima i razmjena iskustava na međunarodnoj razini doprinijela stručnom radu.

U tom bi smislu i Ured snažnije emancipirao svoj rad organiziranjem skupova i stručnih rasprava na kojima se otvaraju teme koje se javljaju kao problem u zaštiti prava i interesa djeteta.

## Praćenje zakonodavne procedure, utjecaj na političare i donošenje zakona

Ured bi trebao imati veći angažman u zakonodavnoj proceduri. Sada je veći angažman, zbog opterećenosti pojedinačnim slučajevima, nemoguće postići. Praćenje rada Vlade i Sabora te pravodobno reagiranje omogućilo bi kvalitetnije i bolje pripremljene i obrazložene prijedloge na zakone koji se nalaze u proceduri donošenja, a i mogućnost pravodobnog utjecaja i lobiranja kako bi se prijedlozi Ureda prihvatili. Sadašnja situacija pokazuje, naime, kako se Ured poštuje kao autoritet te se mišljenja Ureda prihvaćaju, ali zbog reakcija u posljednjem trenutku ta se mišljenja često ne mogu prihvatiti.

Naša najveća prednost je što možemo biti doista najkraći put od djece do zakonodavne i izvršne vlasti i doista se boriti na općoj razini za unaprjeđenje njihova statusa u društvu. Iskustvo je pokazalo da kroz razgovor s djecom uvijek dobijemo mnoštvo vrijednih podataka i inicijativa kako stvari potaknuti i mijenjati.

Dobro bi došlo glasnije lobiranje među onima koji donose odluke (Vlada, Sabor, ministri).

## Bolje korištenje postojećeg statusa, dobrog položaja u društvu

Općenito se smatra da bi i nadalje trebalo koristiti ugled Ureda, postojeću energiju, entuzijazam, znanje, kao i spremnost mjerodavnih tijela za suradnju u rješavanju pitanja općega karaktera, kojima bi se uvelike doprinijelo pomacima u zaštiti prava djece. Pojedinačne prijave mogu biti izvor informacije o stanju u pogledu zaštite dječjih prava u određenome području.

Učinkovitije bi se mogao koristiti trend opće nacionalne deklarativne opredijeljenosti promicanju prava i dobrobiti djece i zanimanje medija za rad Ureda. Valjalo bi glasnije zahtijevati pojačano djelovanje države na zaštiti prava djece i učinkovitim procesuiranju odgovornih za kršenja prava djece.

## Prevenција, rad sa školama i djecom

Jedan od izraženijih stavova zaposlenika je da bi se trebalo više komunicirati s djecom. Valjalo bi pristupati djeci kao ciljanoj skupini, radi upoznavanja s njihovim pravima i upoznavanja s mogućnostima i putovima njihova ostvarivanja. Trebalo bi više raditi na prevenciji kroz pružanje djeci kvalitetnih informacija o njihovim pravima. Stoga bi u budućnosti, ovisno o broju djelatnika, trebalo

Imamo mogućnost i obvezu kontakata s djecom i promocije prava među djecom i drugim stručnjacima koji rade na zaštiti dječjih prava, ali je procjenjujem nedovoljno iskorištenom.

pojačati suradnju s djelatnicima u osnovnim školama na upoznavanju djece s njihovim pravima.

### **Raskrinkavanje negativne uloge roditelja**

*„Mogli bismo jasnije koristiti mogućnost zaštitnika prava djece kada nam dolaze roditelji koji evidentno pod krinkom borbe za prava svojega djeteta razrješavaju svoje partnerske odnose i zapravo postaju zlostavljači svoje djece“.*

### **Zaprjeke, opasnosti**

U četvrtoj kategoriji procjena sudionici su opisali vanjske prijetnje ili zaprjeke učinkovitijem radu. Te zaprjeke su opisali odgovorima na sljedeća pitanja: *S kojim se realnim poteškoćama suočavamo? Koji vanjski čimbenici ugrožavaju, blokiraju, onemogućuju, usporavaju našu djelatnost? Događaju li se / naslućuju li se neke važne promjene / trendovi u našem djelokrugu rada u zemlji ili u svijetu koje nas mogu ugroziti?*

Ovaj dio samovrjednovanja je najopsežniji. U njemu zaposlenici opisuju s kojim se poteškoćama u svojem radu suočavaju, a one nisu uzrokovane „unutarnjim“ čimbenicima. Istodobno daju sociološki prikaz stanja u društvu koje neposredno ugrožava dječja prava na zdrav život u poticajnom okruženju za optimalan rast i razvoj.

### **Deklarativnost vs. stvarno zalaganje za zaštitu dječjih prava**

Jednom od velikih poteškoća doživljava se uočena tendencija deklarativnog zauzimanja za zaštitu dječjih prava uz istodobni izostanak interesa za ulaganje dodatnih sredstava u tom području.

Neučinkovitost mjerodavnih tijela, birokratski pristup zaštiti dječjih prava te nepoštovanje preporuka i mišljenja Ureda u vezi s globalnim uređivanjem područja zaštite dječjih prava. Iako postoji načelna podrška, u stvarnosti se preporuke ne provode niti se prijedlozi za promjene zakonskih propisa poštuju u dovoljnoj mjeri. Pritom se ne dobivaju obrazloženja razloga zbog kojih prijedlozi Ureda nisu prihvaćeni.

Problem se vidi i u nedovoljnom broju stručnjaka u sustavima koji se bave djecom. Uočljiva je nedovoljna educiranost i nedovoljna senzibiliziranost stručnjaka i javnosti. Dominantan je i konzervativan pristup odgoju koji je u sukobu s prihvaćenim načelima o dječjim pravima.

Stanje otežava i teška gospodarska situacija s kojom se neuspješno suočava većina građana Hrvatske.

*„Europska orijentiranost i prihvaćanje stečevina EU-a može omogućiti još veću važnost Ureda, ali i smanjenje opsega njegovog djelovanja zbog pretpostavljanog ojačanog pravnog sustava i boljih socijalno-ekonomskih odnosa“.*

### **Pogrješna percepcija i neinformiranost javnosti, nerealna očekivanja korisnika**

Pogrješna očekivanja javnosti značajno utječu na rad i ozračje u Uredu. Tako, na primjer, javnost očekuje arbitriranje u svim situacijama koje se tiču djece. Čak i mediji često očekuju da pravobraniteljica preuzme ulogu moralnog arbitra ili na takav način interpretiraju njezina stajališta; građani očekuju da pravobraniteljica bude „cenzor“, ne samo u odnosu na medije nego i šire, da

„zabranjuje“ ili određuje što je „dopušteno“ u vezi s djecom.

Pogrješna slika u javnosti o svemoćnosti pravobraniteljice za djecu dovodi do toga da se Ured doživljava kao mjesto za rješavanje svih problema, čak i onih koji nisu u neposrednoj vezi sa zaštitom dječjih prava (bespravna gradnja, problemi u susjedskim odnosima, imovinsko-pravni odnosi...), ali se, s obzirom na to da su djeca na ovaj ili onaj način uvijek pogođena problemima koji tište njihove obitelji, mogu povezati sa zaštitom dječjih prava.

Osobe koje se nama obraćaju za pomoć, kao i javnost, nemaju pravu sliku ovlasti Ureda, očekuju od nas rješenje svojih problema ili barem da izvršimo pritisak na nadležne institucije, a kada ih upoznamo s našim mogućnostima, često su razočarani ili verbalno agresivni. Mislim da je najbolnja točka slika koju Ured ima u javnosti, a uglavnom se odnosi na doživljaj da smo odvjetnički ured ili da je pravobraniteljica svemoćna pa će popriječko riješiti problem za čije je rješavanje predviđen određeni postupak.

Zaposlenike opterećuju očekivanja da moraju u svakom trenutku biti na mjestu događaja i rješavati problem. Neudovoljavanje tome zahtjevu često je izvor nezadovoljstva („Čemu onda vi uopće služite?“). Očekivanje stranaka da će Ured umjesto nadležnog tijela preuzeti rješavanje njihova slučaja, dovodi do razočaranja u instituciju pravobraniteljice za djecu.

Ponekad pogrješna percepcija o ovlastima Ureda izaziva agresiju pojedinaca s kojom se zaposlenice teško nose.

Svođenje Ureda na razinu „call-centra“ i telefonskog savjetovanja stranaka (odgovaranje na upite i pružanja informacija koje bi trebale dobiti u za to nadležnim tijelima, koja im nisu tako pristupačna i dostupna kao naš Ured) oduzima nam gotovo polovicu radnog vremena, čime nas onemogućuju u učinkovitom pružanju zaštite u onim slučajevima gdje je to zaista potrebno.

*„Stranke su nezadovoljne jer nisu upućene u bit našeg rada i ove institucije, ne znaju čemu služimo, da nismo paralelni sistem i paralelno tijelo koje će odlučivati o njihovim pravima, te se razočaraju kada nismo u mogućnosti zaštititi prava djece zbog nepostupanja tijela po čl. 11. st. 3. i 4. Zakona, osobito u pogledu općih inicijativa“.*

### **Nerazumijevanje uloge pravobraniteljice**

*„Opasnost prijeti otuda što građani koji se obraćaju pravobraniteljici očekuju da ona riješi njihov problem i smatraju da ga ona mora riješiti (jer „zašto ona inače postoji?“), zaobilazeći redoviti put kroz institucije koje su zadužene za zaštitu djece. Nažalost, dodatna opasnost je i to što same institucije upućuju ljude na Ured pravobraniteljice kao na mjesto gdje će riješiti svoje probleme, ne razumijevajući da su to one morale riješiti“.*

*„Nerazumijevanje uloge pravobraniteljice, nerealna očekivanja, pa i idealiziranje njezinih moći dovode i do toga da se u društvu uopće ne prepoznaju druga važna tijela i organizacije (na primjer, Vijeće za djecu, udruge, međunarodne organizacije za zaštitu djece) koje bi trebale djelovati na ovom području i bolje kontaktirati s javnošću. Nekima je to i štit i izgovor za nedjelovanje“.*

### **Loš rad nadležnih tijela**

U stručnom dijelu pojedinačne zaštite prava djece svakako usporava neodgovaranje na dopise mjerodavnih tijela kojima su upućena i nepoštovanje preporuka Ureda.

*„Zbog neodgovaranja na podneske od nadležnih tijela nismo u mogućnosti odgovoriti stranci pa nas kritiziraju najviše zbog sporosti rješavanja pojedinih slučajeva“.*

Zaposlenici uočavaju da se preporuke Ureda često ne poštuju, čak i kad su posve jednostavne i nedvojbeno korisne.

Isto je tako često nepostupanje subjekata po čl. 11. Zakona (obveza suradnje tijela državne uprave, jedinica lokalne i područne samouprave, kao i pravnih i fizičkih osoba), čime je Ured spriječen u daljnjem radu i zaštiti prava i interesa djece.

### **Nedovoljna osviještenost policije, sudstva, škola**

Još je zamjetna nedovoljna osviještenost službenih osoba o prihvatljivu i pravilnu odnosu prema djeci i poštovanju dječjeg mišljenja i potreba pri obavljanju svoje redovite djelatnosti (policija, sud, škola).

### **Nedostatna ekipiranost, neprimjeren prostor**

Kako u Uredu još nisu ostvarene pretpostavke za rad u optimalnim uvjetima (dovoljan broj ljudi i primjeren prostor), postoji opasnost za održavanje kvalitete i vjerodostojnosti rada Ureda.

Nedostatak administrativnog, tehničkog osoblja, posebno u regionalnim uredima, otežava i usporava stručni dio posla.

Češći obilasci ustanova u kojima djeca borave uočeni su kao nužnost, ali zbog manjka djelatnika, kao i ograničenih financijskih sredstava, to nije moguće realizirati.

### **Profesionalno sagorijevanje**

S obzirom na veliki entuzijizam kolektiva i želju za pokrivanjem što je moguće šireg područja zaštite dječjih prava, uz porast individualnih predmeta i povećanje zahtjeva, što traži maksimalni angažman u svakom pojedinačnom slučaju i povećanu razinu stresnosti posla, velika je vjerojatnost profesionalnog sagorijevanja i narušavanja odnosa unutar tima.

## **ZAKLJUČAK**

Sudionici analize, zaposlenici Ureda pravobraniteljice za djecu, iznimno su savjesno i angažirano pristupili zadatku. Producirali su iznimno velik broj stavova, mišljenja i ideja. Očita je identifikacija zaposlenika s Uredom i velik entuzijizam.

Produkcija ideja i razina razmišljanja svjedoči o skupini visokoobrazovanih, angažiranih, osviještenih, osobito motiviranih i proaktivnih pojedinaca.

Imponira kapacitet zaposlenika za sagledavanje vlastita posla, angažmana i djelovanja na realističan i samokritičan način. Stječe se dojam da je riječ o skupini profesionalaca visokoga radnog morala i potencijala za snažan pozitivan društveni utjecaj.

Ovako artikulirana mišljenja mogu vrlo dobro poslužiti za razradu strategije daljnjeg jačanja javne uloge i djelovanja Ureda pravobraniteljice za djecu. Za samovrjednovanje Ureda dominantan je realističan stav koji odražava uvjerenje u vlastite sposobnosti i kapacitete, ali i svijest da se uvijek može raditi bolje.

Trond Waage  
savjetnik u UNICEF-ovu Istraživačkom institutu Innocenti

## INDIKATORI USPJEHA PRAVOBRANITELJSTVA ZA DJECU

*Na sjednici je sudjelovao i Trond Waage s UNICEF-ova Istraživačkog instituta Innocenti i bivši norveški pravobranitelj za djecu. On je govorio o pravobraniteljstvu za djecu te se posebno osvrnuo na hrvatski model pravobranitelja za djecu. Iznio je svoje viđenje razvoja hrvatskoga primjera u budućnosti i procjenu njegove dosegnute razine do danas. Izlagao je na temelju petogodišnjih izvješća pravobranitelja za djecu Hrvatskomu saboru i usporedbe s podacima iz drugih zemalja koje imaju uspostavljene neovisne nacionalne institucije za zaštitu prava djece te na temelju Zakona o pravobranitelju za djecu.*

*Njegovo je izlaganje za ovu publikaciju priređeno na temelju fonograma sjednice.*

*T. Waage zahvalio je na mogućnosti da iznese svoje viđenje i čestitao Uredu na „hrabroj odluci o evaluaciji“, nastavljajući iznositi podatke Instituta.*

UNICEF-ov Istraživački institut Innocenti provodi veliku evaluaciju svjetskih institucija za djecu te postoji inicijativa da se osnuje ured za djecu u svim zemljama. Institut ima mnoštvo podataka o zakonodavstvu, o ulozi dječjeg pravobranitelja, njegovim prioritetima, načinu financiranja, a posjeduje i analize godišnjih izvješća te izvješća i preporuka koje dolaze od Odbora za prava djeteta Ujedinjenih naroda za pojedinačne države. Dakle, na temelju toga može se shvatiti položaj djeteta u pojedinoj zemlji.

Čemu uopće pokret pravobranitelja za djecu? Obično se misli da je pokret pravobranitelja za djecu zapravo dječji pokret. To je istina. Riječ je o pokretu koji počiva na pravnoj reformi i inicijativi da se štite dječja prava. Na taj se način može suziti perspektiva koja se tiče same definicije djeteta. Unatoč važnosti postojanja određenog zakonodavstva koje štiti dječja prava, na tome se ne može stati. Institut blisko surađuje, na zajedničkoj platformi, i s nevladinim organizacijama i parlamentima, kao i s istraživačima na sveučilištima.

Načelo najboljih interesa djeteta doista je kompleksan koncept. Ako se bavimo tim načinom zaštite, postoje vrlo reaktivni modeli. Dakle, pravobranitelj je onaj koji reagira. No, prije dvije-tri godine u okviru novijeg pokreta Europske unije i u namjeri da se izradi priopćenje za sve države članice Europske unije o pravima djeteta, otkrilo se da u Europskoj uniji postoje djeca koja imaju problema, a demografski podaci Unije govore da se rađa manje djece. Naravno, ako nema djece, nema ni tržišta. Odjednom se više nisu održavali sastanci s ministrima za socijalnu skrb ili ministrima nadležnima za

djecu, nego s ministrima financija, a to je pak potpuno druga perspektiva. Dakle, ustanovljeno je da se mora uspostaviti politika koja je prijateljska prema djeci i koja će ljude potaknuti da rađaju više djece. Riječ je o trendu o kojem se ne razgovara samo u Europskoj uniji, nego i u mnogim zemljama Organizacije za europsku sigurnost i suradnju. Mnoge zemlje imaju takve probleme.

To je novi trend shvaćanja statusa djeteta u modernoj politici, ali i realnosti. Time se UNICEF bavi i u svojem globalnom istraživanju.

A kako se u to uklapa pravobranitelj za djecu i pokret za zaštitu dječjih prava? Kako se može odgovoriti na ove probleme?

Postoji novi način, nove uloge pravobraniteljstva za djecu u smislu pristupa prema djeci, pa tako i neki novi indikatori uspjeha pravobraniteljstva za djecu.

Jedan od njih je svakako neovisnost takve institucije. To je nešto što se svakako ističe i to se vidi u svim uredima pravobranitelja za djecu. Svima je jasno da ako nema neovisnog pravobranitelja, nema ni neovisnog ureda pravobranitelja. Riječ je o hrabrim političarima, o hrabrim parlamentarcima koji su dovoljno snažni da mogu reći da imaju potpuno neovisan i samoodržavajući sustav koji će biti i kritički glas, ali će ujedno biti i proaktivni glas koji će govoriti i o budućnosti.

Dakle, to je jedna stvar, neovisnost. Sljedeća je dostupnost. Djeca moraju imati način na koji se mogu obratiti uredu. U nekim zemljama, poput Indije, imamo jednog pravobranitelja za djecu, a ona ima 400 milijuna djece. Kako je moguće ostvariti dostupnost za 400 milijuna djece? U tom smislu može se pohvaliti hrvatski model koji je uključio osnivanje jednog središnjeg ureda i nekoliko regionalnih ureda radi sveobuhvatnog pristupa.

Daljnji indikator je odgovornost, pogotovo prema djeci. Djeca trebaju vjerovati pravobranitelju. Ona moraju vjerovati da on doista njih predstavlja, da nema prikrivene namjere, da se ne natječe samo za funkciju ili nešto slično, da nije riječ o njegovu egu i pojavljivanju na televiziji, već da je pravobranitelj doista njihova osoba i da mu mogu vjerovati. Tu je riječ o obostranom poštovanju između pravobraniteljice i djece i to je djeci doista puno važnije nego što mi katkad i mislimo.

Još nešto što je svakako uspjeh hrvatskoga pravobranitelja za djecu – ravnoteža između proaktivne strane i bavljenja individualnim slučajevima. To je teško zato što je, naravno, bitno bavljenje pojedinačnim slučajevima i doticaj s nevoljama djece čiju patnju često, neki od nas, ne vide.

Važno je i pitanje imenovanja pravobranitelja za djecu. U Norveškoj se o tome uvelike raspravlja jer taj postupak nije transparentan. Postoje samo tri zemlje u kojima su djeca uključena u postupak imenovanja: Irska, gdje je taj postupak vrlo uspješan, zatim Wales i Sjeverna Irska. Kada se djeca pokušavaju uključiti u takav proces, on mora biti transparentan, što je, naravno, i u skladu s Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima djeteta.

Jedna od dviju točaka koje je na kraju važno spomenuti jest multidisciplinarni, holistički pristup koji je Ured započeo. To je važno jer Hrvatska pripada među zemlje u kojima djeca sudjeluju u različitim sektorima i potreban je netko u takvom fragmentiranom društvu koji će se djecom baviti na ozbiljan način.

Posljednja točka ove globalne rasprave je percepcija djece i djetinjstva.

Što je djetinjstvo i što je dijete u nekom društvu? Bilo u Africi ili u Hrvatskoj? Djetinjstvo nije statični fenomen, jer moje djetinjstvo nije isto kao i djetinjstvo moje kćeri. Riječ je o fenomenu koji nazivamo trajnim djetinjstvom, fenomenu koji se stalno mijenja. Zbog toga je potrebno uspostaviti ured pravobraniteljstva za djecu koji može voditi računa o trajnom djetinjstvu i uključiti sve aspekte društva u debatu o djeci.

Prema analizi odgovora na upitnik iz UNICEF-ova istraživanja i evaluaciji tih odgovora, može se reći da hrvatski ured dolazi na sam vrh. On pokazuje vrlo vrijedne rezultate u gotovo svim područjima i vrlo jasan fokus na sudjelovanje djece, što je ključno pitanje.

Izrečena je i jedna kritička primjedba vezana uz neovisnost i zakonodavstvo. Postoji zakonska odredba koja bi mogla izazvati određene probleme u tom smislu, a to je članak 25. stavak 5. sukladno kojemu je pravobranitelja moguće razriješiti ako njegovo izvješće ne prihvati Hrvatski sabor. To sasvim jasno predstavlja opasnost za neovisnost pravobranitelja za djecu. Kad bi se ta odredba u zakonu mogla promijeniti, ured pravobraniteljice za djecu bi bio u samom svjetskom vrhu.

*Na kraju, Trond Waage je istaknuo: „Hrvatska pravobraniteljica za djecu ostvaruje sjajne rezultate u svim područjima i u ime UNICEF-a rekao bih da postajemo sve veći veleposlanik hrvatske pravobraniteljice za djecu. Kada nas pitaju za najbolje studije, kažemo: „Pogledajte Hrvatsku!“.*