

Sustavi skrbništva nad djecom u Europskoj uniji kojoj je uskraćena roditeljska skrb

Sažetak

Poveljom Europske unije o temeljnim pravima utvrđena su prava koja su od posebne važnosti za interese i dobrobit djece kojoj je uskraćena roditeljska skrb, od kojih su najvažnija prava djeteta (članak 24.), zabrana ropstva i prisilnog rada (članak 5.), pravo na azil (članak 18.), zaštita u slučaju udaljavanja, protjerivanja ili izručenja (članak 19.), nediskriminacija (članak 21.) i zabrana rada djece i zaštita mladih pri radu (članak 32.).

Skrbnici su jedan od najvažnijih elemenata sustava za zaštitu djece kojoj je uskraćena obiteljska sredina ili djece čije interese ne mogu zastupati njihovi roditelji. Oni su ključni za zaštitu najboljih interesa i opće dobrobiti djeteta te za dopunjavanje ograničene pravne sposobnosti djeteta, ako je to potrebno, na isti način kao što to čine roditelji. Unatoč postojećim pravnim odredbama, sustavi skrbništva u državama

članicama EU-a često ne uspijevaju odgovarajuće poduprijeti i zaštititi djecu bez pratnje. Neka djeca bez pratnje nemaju dodijeljenog skrbnika te vrlo često dodijeljeni skrbnici nemaju osobni kontakt s djecom i ne upoznaju ih. Najčešći nedostaci i izazovi u nacionalnim sustavima skrbništva povezani su s dugotrajnim postupcima imenovanja skrbnika, ograničenom dostupnošću neovisnih i kvalificiranih skrbnika, nedostatkom sustavne izobrazbe skrbnika i nedostatkom potrebne potpore za djecu i skrbnike, uključujući pristup pravnim savjetima. Djelotvorni sustavi skrbništva pojačat će zaštitu djece bez pratnje u EU-u i zaštititi njihove najbolje interese.

U ovom se sažetku FRA-e daje kratki pregled sustava skrbništva u Europskoj uniji, uz naglasak na njihova temeljna načela te mandat skrbnika i njihove ključne zadaće. U njemu se također donosi pregled relevantnih instrumenata i publikacija EU-a u tom području.

Ključni rezultati

Kao što pokazuju brojna upućivanja na „zakonskog skrbnika” u Konvenciji Ujedinjenih naroda (UN) o pravima djeteta (CRC), zakonski skrbnici ključan su element sustava zaštite djece kojoj je privremeno ili trajno uskraćena obiteljska sredina i čije interese ne mogu zastupati njihovi roditelji. U strategiji Europske unije (EU) za iskorjenjivanje trgovanja ljudima za razdoblje 2012.–2016., koju je Europska komisija donijela u lipnju 2012., primjećuje se nedostatak „ujednačene definicije skrbnika i/ili zastupnika u državama članicama i njihove se

uloge i kvalifikacije, kao i razumijevanje kompetencija, razlikuju među državama članicama”. Radi rješavanja tog nedostatka, Europska komisija, zajedno s FRA-om, razvit će model dobre prakse o ulozi skrbnika i/ili zakonskih zastupnika djece žrtava trgovanja (prioritet 2.1., aktivnost 3.).

FRA je provela uredsko istraživanje da bi mapirala sustave skrbništva u 28 država članica EU-a. Istraživanje obuhvaća četiri posebna područja:

- vrstu uspostavljenih sustava skrbištva;
- profil imenovanih skrbišnika;
- postupke imenovanja i
- zadaće skrbišnika.

Rezultati istraživanja ponajprije su poslužili za obavešćivanje o radu FRA-e na priručniku o skrbištvu da bi se državama članicama EU-a dale smjernice o tome kako ojačati nacionalne sustave zaštite djece. Priručnik FRA-e, *Skrbištvo nad djecom kojoj je uskraćena roditeljska skrb u Europskoj uniji – priručnik za poboljšanje sustava skrbištva radi ispunjavanja posebnih potreba djece žrtava trgovine*, objavljen u lipnju 2014., rezultat je suradnje s Uredom koordinatora EU-a za suzbijanje trgovanja ljudima u Europskoj komisiji radi provedbe strategije EU-a za borbu protiv trgovanja ljudima i zaštite prava djece. Ova usporedna analiza stoga bi se trebala čitati zajedno s priručnikom.

U ovom se usporednom izvješću istražuju ključne značajke sustava skrbištva uspostavljenih da se zadovolje potrebe sve djece koja zahtijevaju takvu zaštitu i one djece za koju postoji opasnost da će postati žrtve trgovine ili drugih oblika iskorištavanja. U tom se smislu u izvješću razmatra kako postojeći sustavi skrbištva nad djecom kojoj je uskraćena roditeljska skrb odgovaraju na određene potrebe i ranjivosti djece za koju se pretpostavlja ili je utvrđeno da su žrtve, ili djece za koju postoji opasnost da će postati žrtve trgovine i iskorištavanja, kao što su djeca bez pratnje.

Njime se želi pomoći državama članicama EU-a bolje razumjeti prednosti i nedostatke svojih nacionalnih sustava. Može im također pomoći u poduzimanju odgovarajućih mjera za jačanje njihovih sustava skrbištva za bolju zaštitu djece.

Pravni okvir i okvir politike u Europskoj uniji

Brojni europski i međunarodni pravni instrumenti izravno su ili neizravno povezani sa skrbištvom (vidjeti popis relevantnih pravnih instrumenata na kraju ovog sažetka).

Suzbijanje trgovine ljudima jedan je od strateških prioriteta EU-a i njegovih država članica. Trgovanje ljudima predstavlja teško kršenje ljudskih prava i izričito je zabranjeno člankom 5. Povelje EU-a o temeljnim pravima. To je osobito teško kazneno djelo koje se navodi u članku 83. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

Temelj politike EU-a za borbu protiv trgovine ljudima je Direktiva 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava (Direktiva o suzbijanju trgovanja ljudima), donesena na temelju članka 82. stavka 2. i članka 83. stavka 1. UFEU-a. U Direktivi se na prvo mjesto stavljaju prava žrtve, donošenjem niza mjera koje se posebno bave djecom žrtvama, kao što je imenovanje skrbišnika.

Kroz bavljenje djecom žrtvama trgovine, strategijom Europske unije (EU) za iskorjenjivanje trgovanja ljudima za razdoblje 2012.–2016. nastoje se promicati prava žrtava i osigurati njihova zaštita jamčenjem odgovarajuće potpore i pristupa pravosuđu. U strategiji se naglašava da su „za zadovoljavanje potreba različitih skupina djece, uključujući žrtve trgovanja, važni sveobuhvatni sustavi zaštite usmjereni na djecu kojima se jamči među-agencijska i multidisciplinarna koordinacija“. U njoj se također pozivaju države članice na jačanje svojih sustava zaštite djece. U njoj se, nadalje, navodi važnost skrbištva kao ključnog elementa sustava zaštite djece i poziva FRA da o tom pitanju surađuje s Europskom komisijom.

Nacionalni sustavi skrbištva

Svaka država članica EU-a ima nacionalni sustav zaštite djece koji štiti djecu kojoj je uskraćena roditeljska skrb. On štiti najbolje interese djece, djetetu određuje zakonskog zastupnika i, općenito, promiče dobrobit djece kada roditelji ne mogu, ne žele ili im je to onemogućeno, u skladu s člankom 20. CRC-a i člankom 24. Povelje.

Kada je djetetu uskraćena roditeljska skrb, u zakonodavstvu država članica EU-a predviđeno je imenovanje skrbišnika ili zastupnika koji će obavljati zadaće koje inače provode roditelji. Međutim, u različitim državama članicama pojam „skrbišnik“ upotrebljava se za opisivanje osoba s različitim mandatima i funkcijama. Ponekad se za opisivanje osoba koje obavljaju skrbišničke dužnosti upotrebljavaju drugi pojmovi.

Tablica 1.: Nacionalne institucije kojima je skrbništvo dodijeljeno zakonom kada nije imenovana fizička osoba, EU-28

Država članica EU-a	Naziv institucije	Država članica EU-a	Naziv institucije
AT	Ured za dobrobit djece i mladih (<i>Kinder- und Jugendwohlfahrtsträger</i>)	IE	Agencija za djecu i obitelj
BE	Nadležno tijelo za skrbništvo (<i>Service des tutelles</i>)	IT	Lokalne socijalne službe u okviru ovlasti gradonačelnika (i ustanove za skrb u hitnim slučajevima)
BG	Odjel za socijalnu pomoć (<i>Агенцията за социално подпомагане</i>) ili direktor ustanove za skrb	LT	Općinska jedinica za zaštitu prava djece (uspostavlja privremeno skrbništvo)
CY	Služba za socijalnu skrb (<i>Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας</i>) u okviru ovlasti direktora	LU	Javne institucije uključujući ustanove za skrb u okviru ovlasti njihovih direktora
CZ	Nadležno tijelo za socijalnu i pravnu zaštitu djece (<i>Orgán sociálně-právní ochrany dětí</i>)	LV	Općinska jedinica za zaštitu prava djece (Sud za siročad, <i>Bāriņtiesu</i>) Voditelj institucije za skrb djece Voditelj Preventivnog centra za maloljetnike u okviru državne policije
DE	Ured za dobrobit mladih (<i>Landesjugendamt</i>)	MT	Ustanova za skrb u kojoj dijete živi
DK	Državna uprava (<i>Statsforvaltningen</i>)	NL	Nidos Agencija za skrb mladih (<i>Bureau Jeugdzorg</i>) za djecu koja su zakoniti državljani
EE	Općinsko tijelo za zaštitu djece	PL	Ustanova za skrb u kojoj dijete živi
EL	Prvostupanjski javni tužitelj Služba za zaštitu djece (nije još uspostavljena)	PT	Agencija za skrb Ustanova za skrb u kojoj dijete živi
ES	Nadležno tijelo za dobrobit mladih iz odgovarajuće regije „Autonomna zajednica“	RO	Direktor ustanova i institucija za skrb Glavno vodstvo socijalne pomoći i zaštite djece (GDSACP) (<i>Directia generala de asistenta sociala si protectia copilului</i>) u okviru ovlasti svojeg direktora
FI	Služba za socijalnu skrb općinskog tijela Direktor ustanove za prihvata	SE	Služba za socijalnu skrb na općinskoj razini (<i>Socialnämnden</i>)
FR	Služba za zaštitu djece (<i>Aide sociale à l'enfance, Conseil Général</i>) lokalnoga nadležnog tijela (<i>Département</i>)	SI	Centri za socijalni rad (<i>Centri za socialno delo</i>)
HR	Centar za socijalnu skrb	SK	Ured za rad, socijalna pitanja i obitelj (<i>Úradov Práce, Sociálnych Vecí A Rodiny</i>)
HU	Okružni uredi za skrbništvo (<i>járásí gyámhivatalok</i>) u okviru koordinacije nadležnog tijela za socijalnu skrb i skrbništvo (<i>Szociális és Gyámhivatal</i>)	UK	U Engleskoj, Walesu i Sjevernoj Irskoj nema sustava skrbništva. Lokalna nadležna tijela uzimaju djecu pod skrb, ali ne obavljaju zakonsko zastupanje. U Škotskoj je uspostavljen škotski sustav skrbništva, na nezakonskoj osnovi, za djecu bez pratnje.

Napomene: Četiri države članice EU-a, Belgija, Danska, Finska i Nizozemska, razvile su različite sustave skrbništva za djecu bez pratnje.

Izvor: FRA, 2013.

Nepostojanje ujednačenog pristupa

Većina država članica EU-a povjerila je skrbničke funkcije socijalnim službama na općinskoj ili lokalnoj razini, a samo nekoliko država članica ima središnje skrbničko tijelo na nacionalnoj razini. Kada se

skrbništvo provodi na regionalnim i lokalnim razinama, ponekad se primjenjuju različiti pristupi u različitim dijelovima zemlje.

Većina država članica EU-a dodjeljuje dužnosti skrbnika fizičkim i pravnim osobama. Dužnosti skrbnika često se dodjeljuju najprije bliskim rođacima ili osobama koje dolaze iz šire obiteljske sredine, čime se potvrđuje važnost održavanja obiteljskih veza i osobnog odnosa između budućeg skrbnika i djeteta.

Međutim, ako među djetetovim rođacima ili unutar obiteljske sredine djeteta nema odgovarajuće osobe koja bi mogla biti skrbnik, nacionalna tijela za zaštitu djece odgovorna su za skrb tog djeteta. Pritom zaposlenici institucije za skrbništvo ili tijela određenog zakonom, ili fizičke osobe, nakon što ih je imenovao sud ili drugo nadležno tijelo, obavljaju dužnosti skrbnika. To je često tako za djecu bez pratnje i djecu žrtve trgovine ljudima, iskorištavanju djecu i djecu identificiranu izvan njihove zemlje podrijetla, s obzirom na to da često nemaju bliske rođake ili druge članove obitelji koji borave u toj zemlji. Ovo je izvješće usredotočeno na situacije u kojima se skrbnicima ne imenuju rođaci djeteta ili druge osobe u obiteljskoj sredini djeteta.

Sustav skrbništva za djecu iz inozemstva

Ustavne i ostale odredbe nacionalnog zakonodavstva u svim državama članicama obično štite svu djecu koja se nalaze na njihovu državnom području bez obzira na nacionalnost ili status djeteta. Neovisno o tome, posebni migracijski i boravišni status djece često je ključan za određivanje razine i vrste zaštite koja će im biti odobrena i, posebno, za mehanizme za skrbništvo i zastupanje. Nekoliko država članica uspostavilo je zasebne sustave skrbništva za djecu bez pratnje koja imaju samo privremeno pravo boravka u državi članici ili uopće nemaju pravo boravka. Međutim, u praksi su u većem broju država članica uspostavljeni različiti mehanizmi ovisno o posebnom statusu djeteta. Čak i u vezi s postupanjem prema djeci bez pratnje iz EU-a i Europskoga gospodarskog prostora (EGP) koja se nalaze na državnom području druge države članice EU-a, istraživanje FRA-e otkriva da ne postoji ujednačen pristup u državama članicama, pri čemu su zakoni i prakse često nejasni i nedosljedni.

Skrbništvo nad djecom žrtvama trgovine ljudima

Nijedna država članica EU-a nema razvijen poseban sustav skrbništva samo za djecu koja su žrtve trgovine ljudima. U načelu, skrbništvo nad djecom žrtvama trgovine ljudima obuhvaćeno je općim odredbama o skrbništvu u građanskom i/ili

obiteljskom pravu, bez obzira na migracijski ili boravišni status djeteta žrtve, čak i u državama članicama u kojima je uspostavljen zaseban sustav skrbništva nad djecom bez pratnje. Međutim, pravne odredbe u području migracija i azila primjenjuju se na djecu žrtve koja su državljani trećih zemalja sve dok ih ovlaštena nacionalna tijela službeno ne identificiraju kao žrtve trgovine ljudima.

Jamčenje skrbnikove neovisnosti i nepristranosti

Nepostojanje sukoba interesa između potencijalnog skrbnika i djeteta ključan je kriterij u odabiru pojedinih osoba ili institucija za skrbnika. Međutim, shvaćanje skrbnikove neovisnosti razlikuje se među državama članicama. To je posebno važno kada se skrbnicima imenuju osobe odgovorne za materijalnu skrb ili druge vrste skrbi o djetetu, odnosno osoblje koje radi u centrima za prihvata i drugim smještajnim objektima u kojima dijete živi, ili kada se imenuju socijalni radnici unutar socijalnih službi. Neovisnost skrbnika od nadležnih tijela za migracije i azil također je ključna za djecu bez pratnje na koju se primjenjuje migracijsko pravo ili koja traže međunarodnu zaštitu. U nekim državama članicama EU-a nadležna tijela za migracije ipak imaju ulogu u imenovanju skrbnika ili zastupnika djece koja su državljani trećih zemalja.

Skrbnikov radni status

U praksi skrbnikove dužnosti u državama članicama EU-a obavljaju ili zaposlenici institucija ili drugih tijela imenovanih zakonom ili privatne osobe koje nadležna nacionalna tijela imenuju skrbnicima za određeno dijete. Stoga je moguće razlikovati tri kategorije fizičkih osoba koje mogu obavljati ulogu skrbnika:

- bliski rođaci ili osobe koje dolaze iz šire obiteljske sredine koje je odabralo i imenovalo tijelo za imenovanje;
- stručnjaci koje su zaposlile institucije za skrbništvo ili slične pravne osobe i
- pojedinci koji nisu povezani s djetetom, ali obavljaju dužnosti skrbnika (u ovom izvješću „dobrovoljni skrbnici“) i koje je imenovalo nadležno tijelo za imenovanje ili, češće, koji nude svoje usluge u ime tijela kojemu su dodijeljene dužnosti skrbnika.

U većini država članica EU-a istodobno postoje različite kategorije skrbnika.

U nekoliko država članica skrbnici su najčešće „dobrovoljni skrbnici“, koji često imaju pravo na neki oblik naknade za svoje vrijeme i naknadu troškova dok obavljaju dužnosti. U nekim državama članicama u kojima su skrbnici uglavnom dobrovoljci razvijen je poseban sustav zapošljavanja, smještaja i nadzora skrbnika. Nadležno tijelo za skrbništvo ili druga imenovana institucija ili nevladina organizacija (NVO) odgovorna je za zapošljavanje dobrovoljaca.

Skrbnikove kvalifikacije i vještine

Iako zakonodavstvo u većini država članica predviđa imenovanje kompetentnih i kvalificiranih skrbnika, utvrđeni zahtjevi koji se odnose na njihovu stručnost i obrazovanje obično su vrlo općeniti. Zakonodavstvo samo iznimno regulira trajanje i sadržaj tečajeva izobrazbe za skrbnike, a u nekoliko država članica skrbnici su obvezni sudjelovati u aktivnostima izobrazbe. Izobrazba skrbnika u načelu nije sustavno i dosljedno organizirana da bi se skrbnicima omogućila pripremljenost za učinkovito suočavanje s potrebama i ranjivostima određenih skupina djece.

Specijalizirana ili napredna izobrazba koje se nudi skrbnicima, usredotočena na potrebe i ranjivosti određenih skupina djece, kao što su djeca žrtve trgovine ljudima ili djeca bez pratnje, znatno se razlikuje među državama članicama. Ona obično ne daje sustavnu i specijaliziranu izobrazbu o identifikaciji djece žrtava trgovine ljudima te davanju zaštite i pomoći takvoj djeci. Kada su takvi tečajevi dostupni, uglavnom ih organiziraju NVO-ovi koji rade sa žrtvama trgovine ljudima.

Postupci imenovanja

U načelu skrbnike imenuju nadležna pravosudna tijela i sudovi. Međutim, često se skrbništvo dodjeljuje instituciji sudskom odlukom ili na temelju zakona. Zadaća je te institucije imenovati osobu, često jednoga od svojih zaposlenika ili dobrovoljca, skrbnikom određenog djeteta. Pritom se fizička osoba koja obavlja skrbničku ulogu imenuje unutar te institucije.

Ako su djeca žrtve trgovine ljudima, policija ili nadležna tijela za migracije najčešće utvrđuju žrtvu i prijavljuju slučaj ili sudu ili nadležnim tijelima za zaštitu djece ili službi za potporu žrtvama. Neke države članice EU-a uspostavile su i mehanizam za upućivanje za djecu žrtve trgovine ljudima, koji jamči pravodobno imenovanje skrbnika i zaštitu žrtava.

Unatoč pravnim odredbama kojima se zahtijeva imenovanje bez odgode ili razmjerno kratak vremenski okvir za imenovanje skrbnika, stvarno vrijeme potrebno za imenovanje skrbnika može u praksi trajati od nekoliko dana do nekoliko mjeseci, ponekad čak i više od jedne godine. Unutar država članica postoje razlike u postupku imenovanja i trajanju postupaka imenovanja. Takve razlike vidljivije su u decentraliziranim državama u kojima je odgovornost za skrbništvo na regionalnoj ili lokalnoj razini.

Skrbnikove dužnosti i zadaće

Skrbnikov mandat može biti ili vrlo obuhvatan, odnosno obuhvaćati sve aspekte povezane sa skrbništvom, ili biti ograničen nakon imenovanja koje je obavilo nadležno tijelo. U drugome primjeru dodijeljene dužnosti i trajanje imenovanja ovise o posebnoj situaciji djeteta, često njegovu migracijskom ili boravišnom statusu, ili o posebnim pravnim postupcima u koje je dijete uključeno. Također je moguće da se dužnosti osiguravanja dobrobiti djeteta i zastupanja njegovih najboljih interesa odvajaju i da ih obavljaju različite osobe ili institucije.

Skrbnikove dužnosti i zadaće često su općenito definirane zakonom. Najčešće zadaće koje države članice dodjeljuju skrbnicima obuhvaćaju jamčenje njege, smještaja, obrazovanja i zdravstvene skrbi djetetu te upravljanje financijama djeteta i zakonskim zastupanjem djeteta (tj. dopunjavanje ograničene pravne sposobnosti djeteta). Razlikuje se način na koji se obavljaju te zadaće. Skrbnici djece bez pratnje do određene su mjere također uključeni u odluke o dugoročnim rješenjima za dijete.

Skrbnikove dužnosti zakonskog zastupanja

Dužnost zakonskog zastupanja djeteta jedna je od glavnih zadaća skrbnika koja je uključena u nacionalno zakonodavstvo. Skrbnik treba dopunjavati ograničenu pravnu sposobnost djeteta i pomoći djetetu u svim aktivnostima koje se tiču njegova pravnog statusa za koji djetetu nedostaje potpuna pravna sposobnost. Skrbnici dopunjuju ograničenu pravnu sposobnost djeteta u svim građanskim, upravnim ili sudskim postupcima. Skrbnikova prava i dužnosti u takvim postupcima u načelu su jasno definirani u nacionalnom zakonodavstvu.

U određenim pravnim postupcima dijete mora zastupati profesionalni odvjetnik. Međutim, u nacionalnom zakonodavstvu nisu uvijek predviđena jasna pravila u pogledu komunikacije između skrbnika koji obavlja dužnost djetetova zakonskog zastupnika i djetetova odvjetnika. Međutim, skrbnik bi trebao biti u potpunosti uključen i osigurati da nadležna tijela imenuju odvjetnika ili drugoga kvalificiranog stručnjaka za dijete, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. U određenim slučajevima skrbnik bi trebao ovlastiti odvjetnika da djeluje u ime djeteta, posebno u kontekstu sudskih postupaka.

Zakonsko zastupanje i pravna pomoć za djecu žrtve trgovine ljudima

Specijalizirana pravna pomoć i zakonsko zastupanje u sudskim postupcima ključni su za djecu koja su žrtve trgovine ljudima. Ipak, imenovanje odvjetnika za dijete žrtvu nije uvijek obvezno za postupke i u nekim je slučajevima besplatna pravna pomoć podložna imovinskom stanju. U većini država članica

postoji ograničen broj odvjetnika koji imaju specijalizirano znanje u području trgovine ljudima i u radu s djecom žrtvama te oni ne mogu uvijek biti dostupni za rad na određenim slučajevima.

Odgovornost i sustav praćenja

Djelotvorni nadzor i praćenje skrbnika ključni su za jamčenje kvalitete sustava skrbništva. Time se štite najbolji interesi djece u području skrbi i štite se od zlostavljanja ili kršenja njihovih prava. Općenito, sva nadležna tijela za skrbništvo u državama članicama razvila su unutarnji sustav nadzora i praćenja skrbnika, dok vanjsko praćenje obavljaju pravosudna tijela ili tijela koja imaju pravne ovlasti, kao što je državno odvjetništvo. Takvi sustavi praćenja često nisu jasno strukturirani i učinkoviti. Nedostaju mehanizmi za podnošenje pritužbi koji su dostupni djeci. U većini država članica EU-a nedostaje vanjsko praćenje koje obavljaju neovisna tijela osim suda, iako postoje pozitivni primjeri.

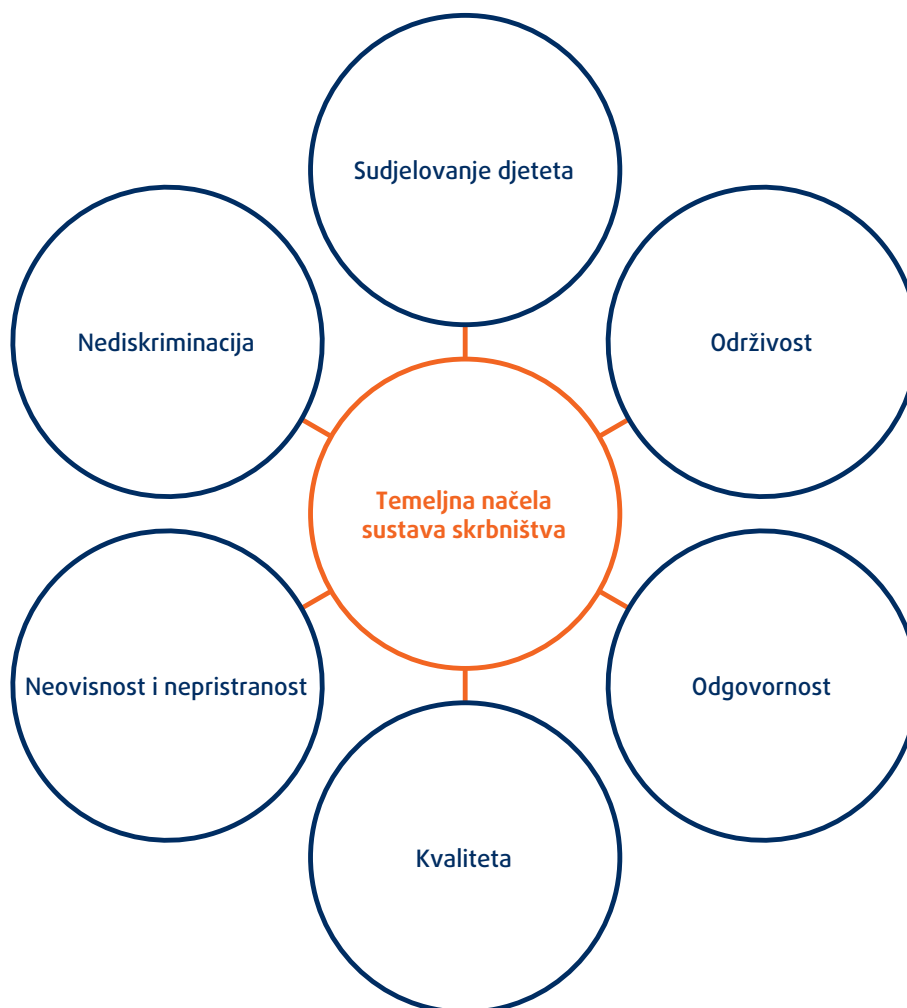


Temeljna načela sustava skrbištva

Sustavi skrbištva u državama članicama EU-a razlikuju se. Pa ipak, oni imaju zajedničke značajke i suočeni su s istim izazovima. Bez obzira na vrstu sustava skrbištva i nacionalnog sustava za zaštitu djece unutar

kojega se on provodi, postoji šest osnovnih načela, izvedenih iz međunarodnih normi, koja bi se trebala primjenjivati na sve vrste mehanizama skrbištva.

Slika 1. Temeljna načela sustava skrbištva



Izvor: FRA, 2014.

1. Nediskriminacija

Sva djeca kojima je uskraćena obiteljska sredina i roditeljska skrb imaju pravo na istu razinu zaštite bez obzira na dob, imigracijski položaj (tj. jesu li državljani EU-a, zakonski rezidenti, tražitelji azila, nezakoniti migranti), državljanstvo, spol, etničko podrijetlo i ostale osnove za zabranu diskriminacije navedene u članku 21. Povelje o temeljnim pravima EU-a. Posebnu pozornost treba pridati spolnoj dimenziji nasilja protiv djece.

Načelom nediskriminacije također je propisana jednaka zaštita sve djece na državnom području neke države, bez obzira na mjesto stanovanja. Države članice EU-a trebale bi uskladiti odredbe o skrbništvu i usluge skrbništva. Kada su za sustave zaštite odgovorna regionalna ili lokalna tijela vlasti, nacionalne vlade trebale bi osigurati dosljednost norma i praksa između različitih regija i mjesta unutar njihova državnog područja.

2. Neovisnost i nepristranost

Imenovani skrbnici i zakonski zastupnici moraju moći donositi neovisne i nepristrane odluke, ocjene, obavljati radnje i zastupanje u skladu s najboljim interesima djeteta. Organizacijama, institucijama i/ili pojedincima trebalo bi biti onemogućeno obavljati dužnosti skrbnika i/ili zakonskih zastupnika ako njihovi interesi jesu, ili bi mogli biti, u sukobu s djetetovim interesima.

3. Kvaliteta

Imenovani skrbnici i zakonski zastupnici trebali bi imati odgovarajuće stručne kvalifikacije u području dobrobiti i/ili zaštite djeteta. Uz to, trebali bi sudjelovati u primjerenom početnoj i trajnoj izobrazbi u organizaciji nadležnih tijela. Za otkrivanje i zaštitu djece žrtava trgovanja ljudima važno je da skrbnici imaju znanje i vještine potrebne za otkrivanje djece žrtava. Skrbnici koji rade s djecom s posebnim potrebama,

kao što su djeca žrtve trgovanja ili djeca bez pratnje, moraju također biti dovoljno stručni da mogu učinkovito zadovoljavati te potrebe, odnosno, moraju imati znanje i iskustvo u radu s djecom koja su doživjela traume.

4. Odgovornost

Nacionalnim zakonodavstvom trebala bi biti osigurana pravna osnova za skrbništvo i trebalo bi biti definirano nadležno tijelo. To bi se nadležno tijelo za skrbništvo trebalo smatrati odgovornim za postupke imenovanog skrbnika. Obavljanje funkcija skrbništva i drugih funkcija zastupanja treba redovito i neovisno pratiti. Pravna osnova za skrbništvo u nacionalnom zakonodavstvu trebala bi obuhvaćati dovoljno precizne pravne odredbe u kojima su definirane dužnosti i funkcije skrbnika.

5. Održivost

Sustavi skrbništva i zakonskog zastupanja trebali bi biti sastavni dio nacionalnog sustava za zaštitu djece. Države bi trebale dodjeljivati dovoljno ljudskih i financijskih resursa za rad sustava skrbništva. Proračun bi trebao uključivati troškove povezane s učinkovitim praćenjem i nadzorom službi za skrbništvo te s izobrazbom.

6. Sudjelovanje djeteta

Mehanizmima i postupcima za skrbništvo i zakonsko zastupanje trebalo bi se poštovati pravo djeteta na izražavanje i njegovim bi se stavovima trebala davati primjerena težina. Djeca bi trebala na razumljiv način dobivati odgovarajuće informacije o opsegu mehanizama za skrbništvo te o dostupnim službama koje bi im mogle pružiti pomoć. Djeca bi također trebala biti primjereno obaviještena o svojim pravima i mogućnosti za podnošenje pritužbi kada smatraju da njihovi skrbnici ne poštuju njihova prava.



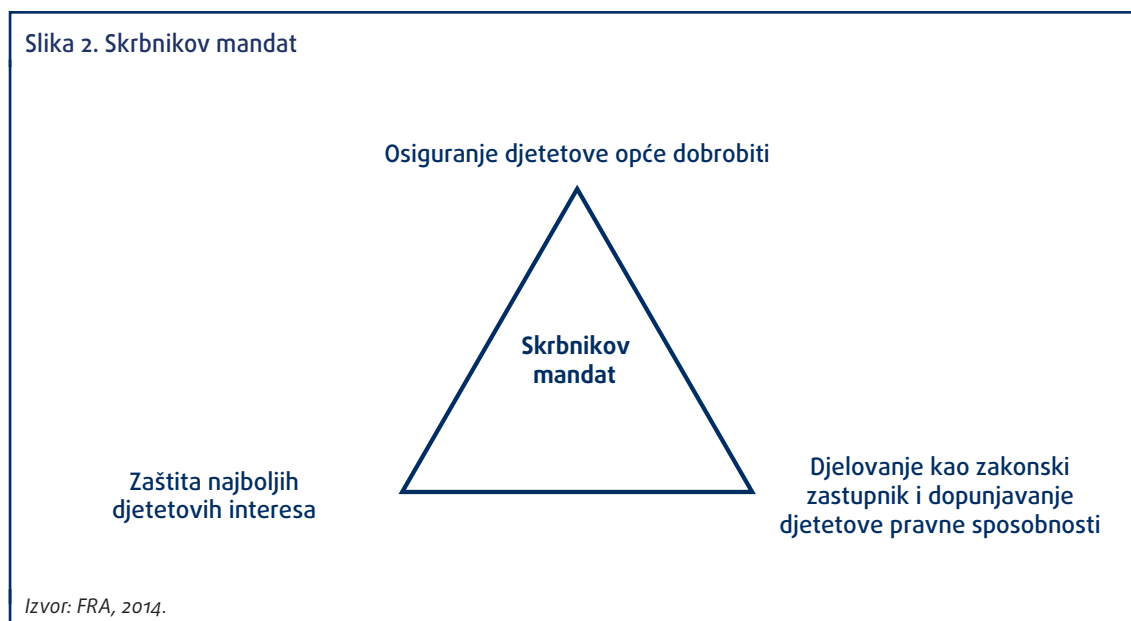
Skrbnikov mandat

Pojmovi „skrbnik“, „zastupnik“ i „zakonski zastupnik“ nedosljedno se upotrebljavaju, a razlikuje se i nacionalno nazivlje, stoga bi naglasak trebalo staviti na funkcije imenovane osobe, a ne na naziv ili nazivlje u uporabi.

Skrbnik je neovisna osoba koja štiti djetetove najbolje interese i njegovu opću dobrobit i u tu svrhu dopunjuje djetetovu ograničenu pravnu sposobnost, ako je potrebno, jednako kao što to čine roditelji.

Kada je dijete lišeno roditeljske skrbi, kao što je dijete bez pratnje, uvijek treba imenovati skrbnika koji može pokriti sve tri funkcije. Time će se pridonijeti jamčenju zaštite najboljih djetetovih interesa i njegove opće dobrobiti. Kada je potrebno, to ne uključuje samo zastupanje u određenom postupku ili dopunjavanje djetetove ograničene pravne sposobnosti

Slika 2. Skrbnikov mandat



Skrbnik se razlikuje od kvalificiranog odvjetnika ili drugoga pravnog stručnjaka koji daje pravnu pomoć, govori u ime djeteta ili za ga zastupa u pisanim izjavama ili osobno pred upravnim i pravosudnim tijelima u kaznenim postupcima, migracijskim ili ostalim pravnim postupcima predviđenima u nacionalnom pravu.

Skrbnika treba također razlikovati od socijalnih radnika i ostalih davatelja skrbi odgovornih za djetetove materijalne potrebe. Socijalni radnici i ostali davatelji skrbi i osobe koje djetetu osiguravaju svakodnevnu skrb nisu skrbnici, osim ako su, u skladu sa

zakonom, odgovorni za dobrobit djeteta i dopunjuju njegovu ograničenu pravnu sposobnost.

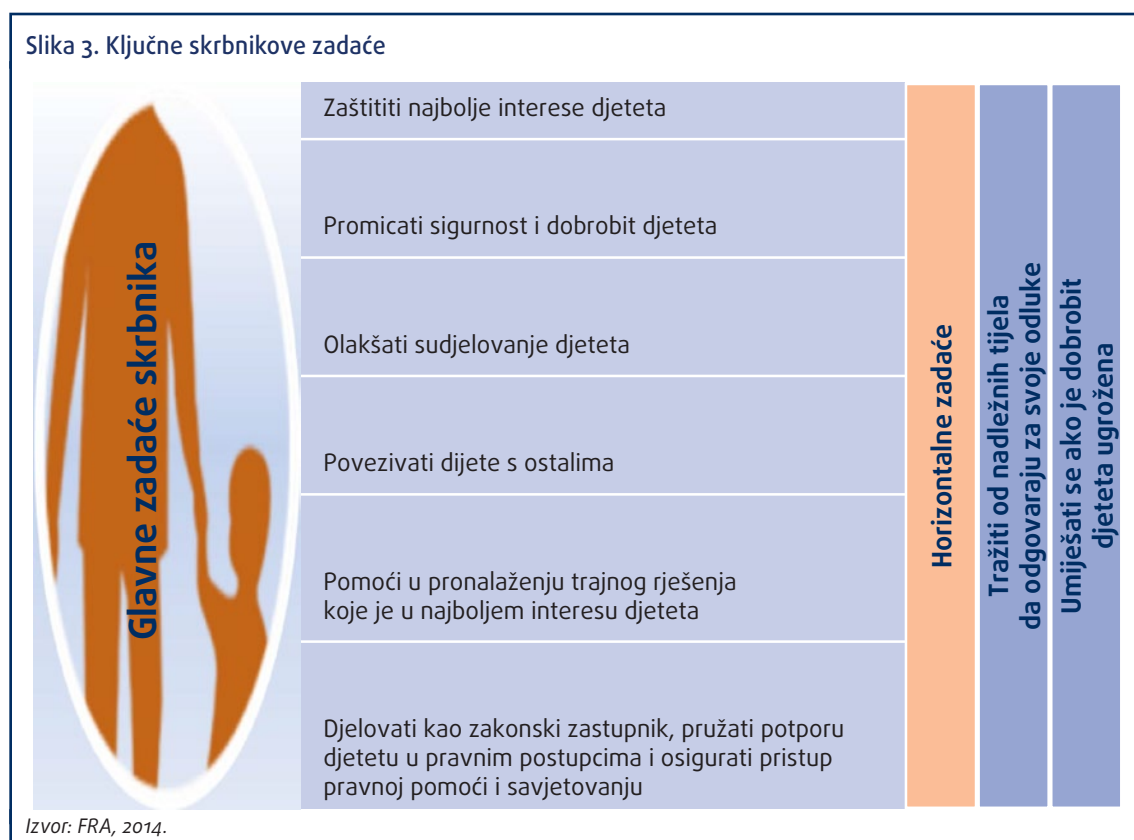
Odgovornost za zakonsko zastupanje djeteta u određenom pravnom ili upravnom postupku može se odvojiti od druge dvije funkcije skrbništva. Pritom se takva odgovornost dodjeljuje samo neovisnoj osobi ili instituciji, koji se obično nazivaju „zakonski zastupnik“ ili „zastupnik“. Za razliku od skrbnika, zastupnici imaju ograničeni mandat, koji se često precizno definira u trenutku njihova imenovanja: zastupati dijete u određenim postupcima.

Ključne skrbnikove zadaće

Prava i dužnosti skrbnika potrebno je definirati u nacionalnom zakonodavstvu ili dokumentima o politikama i, ako je potrebno, dalje objasniti u službenim smjernicama. Četiri ključna načela Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima djeteta moraju biti smjernice za skrbnika u svim aspektima njegova rada u cijelom razdoblju imenovanja. Ako nema roditelja, ili ako oni ne mogu obavljati roditeljsku odgovornost, skrbniku se povjerava dužnost zaštite

i promicanja dobrobiti djeteta. Svaki put kada se donosi odluka koja utječe na dijete skrbnikova je uloga promicati rješenje u najboljem djetetovu interesu. Skrbnik mora osigurati izražavanje mišljenja djeteta i njihovo uzimanje u obzir. Skrbnik mora obavijestiti dijete i s njime se savjetovati o svim vidovima rada skrbnika, uzimajući u obzir djetetovu zrelost i razvojne sposobnosti.

Slika 3. Ključne skrbnikove zadaće



Izvor: FRA, 2014.

Stvaranje i održavanje odnosa povjerenja s djetetom

Odnos povjerenja između skrbnika i djeteta nužan je preduvjet za učinkovito skrbništvo. Ako nema povjerenja, skrbnik neće moći utvrditi želje i osjećaje djeteta, zbog čega će mu biti teško promicati njegove ili njezine najbolje interese.

Skrbnik bi trebao komunicirati s djetetom na način prilagođen djetetu pokazujući kulturnu osjetljivost i u skladu s pristupom prilagođenom spolu. Iako na izgradnju povjerenja utječu mnogi čimbenici, sljedeća četiri posebno su važna:

- uzimanje u obzir djetetova mišljenja;
- postupanje prema djetetu s poštovanjem i dostojanstveno;
- biti djetetu na raspolaganju i dostupan;
- poštovanje povjerljivosti.

Učestali kontakti i dostupnost skrbnika nužni su elementi za izgradnju odnosa povjerenja s djetetom.

Skrbnici koji rade s djecom žrtvama trgovanja ljudima trebali bi biti svjesni utjecaja koje iskustvo trgovanja može imati na ponašanje djeteta i posljedica traume. Osobe koje su doživjele traumu često imaju problema s pamćenjem i ne mogu se sjediti pojedinosti događaja ili se s vremenom mogu prisjetiti različitih informacija. To ne znači da dijete laže ili da ne vjeruje skrbniku. Skrbnik bi trebao na to upozoriti druge stručnjake koji rade s djetetom.

Emocionalna skrb o djetetu osnovna je potreba koju skrbnik ne bi trebao zanemariti. Imenovani skrbnici moraju se poduprijeti u obavljanju njihovih zadaća, također i pri emocionalnoj potpori posebno osiguravanjem da, s obzirom na radno opterećenje i broj predmeta koji su im dodijeljeni, imaju dovoljno vremena koje mogu provoditi s djetetom i izgraditi s njime osobni odnos.

Popis relevantnih pravnih instrumenata

Instrumenti EU-a	
Povelja EU-a za temeljna prava	Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL 2000 C 364, Sv. 43, 18. prosinca 2000.
Direktiva (2013/33/EU) o uvjetima prihvata	Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, SL 2013 L 180, str. 96.–116.
Direktiva o postupcima azila (2013/32/EU)	Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, SL 2013 L 180, str. 60.–95.
Dubljinska uredba (EU) br. 604/2013	Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, SL L 180, 29. lipnja 2013., str. 31.–59.
Direktiva o žrtvama (2012/29/EU)	Direktiva 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenog djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP, SL 2012 L 315, str. 57.–73.
Direktiva o kvalifikaciji (2011/95/EU)	Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite, SL 2011 L 337, str. 9.–26.
Direktiva o suzbijanju seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorištavanja djece (2011/92/EU)	Direktiva 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o suzbijanju seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorištavanja djece i dječje pornografije te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2004/68/PUP, SL 2011 L 335, str. 1.–14.
Direktiva o suzbijanju trgovanja ljudima (2011/36/EU)	Direktiva 2011/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava, te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/629/PUP, SL 2011 L 101, str. 1.–11.
Direktiva o vraćanju (2008/115/EZ)	Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom, SL 2008 L 348, str. 98.–107.
Uredba Bruxelles II.	Uredba Vijeća (EZ) br. 2116/2004 od 2. prosinca 2004. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2201/2003 od 27. studenoga 2003. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću, kojom se stavlja izvan snage Uredba (EZ) br. 1347/2000, s obzirom na sporazume sa Svetom Stolicom, SL 2004 L 367, 14. prosinca 2004., str. 1.–2.
Direktiva o dozvoli boravka za žrtve trgovanja ljudima (2004/81/EZ)	Direktiva Vijeća 2004/81/EZ od 29. travnja 2004. o dozvoli boravka izdanoj državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima ili koji su korišteni za djelovanja kojima se omogućuje nezakonito useljavanje, koji surađuju s nadležnim tijelima, SL 2004 L 261, str. 19.–23.
Direktiva o slobodi kretanja (2004/38/EZ)	Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (tekst značajan za EGP), SL 2004 L 158, str. 77.–123.
Međunarodni instrumenti	
Konvencija UN-a o pravima djeteta, Ujedinjeni narodi	Konvencija UN-a o pravima djeteta, Ujedinjeni narodi, New York, 20. studenoga 1989., Serija ugovora, Sv. 1577, str. 3.
Konvencija Vijeća Europe o suzbijanju trgovanja ljudima	Konvencija Vijeća Europe o suzbijanju trgovanja ljudima, Varšava, 2005.
Konvencija o pravnom položaju izbjeglica iz 1951.	Konvencija o pravnom položaju izbjeglica iz 1951., Ujedinjeni narodi, Serija ugovora, Sv. 189, str. 137.
Haška konvencija iz 1993.	Konvencija o zaštiti djece i suradnji u vezi s međudržavnim posvojenjem od 29. svibnja 1993.
Haška konvencija iz 1996.	Konvencija o nadležnosti, primjenjivom pravu, priznavanju, izvršenju i suradnji u području roditeljske odgovornosti i mjerama za zaštitu djece od 19. listopada 1996.

Ostali neobvezujući pravni izvori	
Opća napomena br. 6 UNCRC-a	Odbor UN-a za prava djeteta, Opća napomena br. 6, Postupanje prema maloljetnicima bez pratnje i razdvojenoj djeci izvan države porijekla, 1. rujna 2005., CRC/GC/2005/6
Opća napomena br. 12 UNCRC-a	Odbor UN-a za prava djeteta, Opća napomena br. 12, Pravo djeteta na izražavanje mišljenja, 1. srpnja 2009., CRC/GC/2005/12
Opća napomena br. 13 UNCRC-a	Odbor UN-a za prava djeteta, Opća napomena br. 13, Pravo djeteta na slobodu od svih oblika nasilja, 18. travnja 2011., CRC/C/GC/13
Opća napomena br. 14 UNCRC-a	Odbor UN-a za prava djeteta, Opća napomena br. 14 (2013.) o pravu djeteta da se u obzir uzmu njegovi ili njezini najbolji interesi, 29. svibnja 2013., CRC/C/GC/14
Rezolucija 64/142 Smjernice za alternativnu skrb o djeci	Opća skupština UN-a, Rezolucija 64/142, Smjernice za alternativnu skrb o djeci, 24. veljače 2010., A/RES/64/142
Vijeće Europe, Smjernice o pravosuđu prilagođenom djeci	Vijeće Europe, Smjernice Odbora ministara Vijeća Europe o pravosuđu prilagođenom djeci koje je donio Odbor ministara 17. studenoga 2010. na 1098. sastanku Zamjenika ministara) – uređena verzija od 31. svibnja 2011.
Vijeće Europe, Životni projekti za maloljetne migrante bez pratnje	Vijeće Europe, Odbor ministara, Preporuka CM/Rec(2007)9 Odbora ministara državama članicama o životnim projektima za maloljetne migrante bez pratnje, 12. srpnja 2007.



Skrbnici su ključni element sustava zaštite djece kojoj je privremeno ili stalno uskraćena obiteljska sredina ili djece čije interese ne mogu zastupati njihovi roditelji. Postoje velike razlike među vrstama skrbništva koje se nudi djeci u državama članicama Europske unije (EU) i unutar njih. U ovom se izvješću istražuju ključne značajke sustava skrbništva uspostavljenih da bi se zadovoljile potrebe sve djece kojima je potrebna zaštita, uključujući djecu žrtve i onu djecu za koju postoji opasnost da će postati žrtve trgovine ljudima ili ostalih oblika iskorištavanja. Obuhvaća četiri posebna područja, odnosno uspostavljene vrste sustava skrbništva, profil imenovanih skrbnika, postupke imenovanja i zadaće skrbnika. U ovom se izvješću razmatra kako postojeći sustavi odgovaraju na određene potrebe i ranjivosti djece za koju se pretpostavlja ili je utvrđeno da su žrtve, ili djece za koju postoji opasnost da će postati žrtve trgovanja i iskorištavanja, kao što su djeca bez pratnje. Ovim se usporednim izvješćem pomaže boljem razumijevanju prednosti i nedostataka nacionalnih sustava skrbništva i njime se može pomoći donositeljima odluka u poduzimanju mjera promicanja djelotvorne zaštite za svu djecu.

Dodatne informacije

Za potpuno izvješće FRA-e – *Sustavi skrbništva za djecu kojoj je uskraćena roditeljska skrb u Europskoj uniji*, vidjeti <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/guardianship-children-deprived-parental-care>

Pogledajte i druge publikacije FRA-e iz ovog područja:

- FRA (2016.), *Ključna pitanja koja se odnose na migracije: godina dana nakon prvog izvješća*, Luxembourg, Ured za publikacije <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/key-migration-issues-one-year-initial-reporting>
- FRA-Europska komisija (2014.), *Skrbništvo nad djecom kojoj je uskraćena roditeljska skrb – priručnik za poboljšanje sustava skrbništva radi ispunjavanja posebnih potreba djece žrtava trgovine*, Priručnik, Luxembourg, Ured za publikacije, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/guardianship-children-deprived-parental-care-handbook-reinforce-guardianship> (dostupno na svim službenim jezicima EU-a)
- FRA-ECtHR (2014.), *Priručnik o europskom pravu u području azila, zaštite granica i imigracije*, Luxembourg, Ured za publikacije, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration> (dostupno na svim službenim jezicima EU-a i drugim jezicima)
- FRA (2011.), *Djeca odvojena od roditelja koja traže azil u državama članicama Europske unije*, Usporedno izvješće, Luxembourg, Ured za publikacije, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/separated-asylum-seeking-children-european-union-member-states>

Pregled aktivnosti FRA-e u području prava djeteta i azila i migracija potražite na:

- <http://fra.europa.eu/en/theme/rights-child>
- <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>



Ured za publikacije

© Agencija Europske unije za temeljna prava, 2018.
Fotografija: © Shutterstock

FRA – AGENCIJA EUROPSKE UNIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Beč – Austrija
Tel: +43 158030-0 – Faks: +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



Print: ISBN 978-92-9491-895-6; doi:10.2811/47447
PDF: ISBN 978-92-9491-888-8; doi:10.2811/4712