

STATUS DJECE MIGRANATA BEZ PRATNJE U PRAVNOM SUSTAVU I PRAKSI REPUBLIKE HRVATSKE

Sažetak: Djeca u pravilu nemaju identifikacijskih isprava što ima za posljedicu delikatan status djece migranata koji se zateknu u stranoj državi bez pratnje roditelja ili osobe ovlaštene na zastupanje. U radu se polazi od Konvencije UN o pravima djeteta iz 1989. godine koja predstavlja općeprihvaćeni globalni pravni okvir za zaštitu djece.

Pojašnjava se pravni status djece koja neposredno po rođenju nisu upisana u javne upisnike i time nisu stekla poveznicu državljanstva koje bi im garantiralo zaštitu ljudskih prava u granicama pravnog poretka zemlje podrijetla. U raspravi je ukazano na taj problem stoga što migranti u pravilu uništavaju osobne isprave ili se služe krivotvorinama misleć da će time lakše ostvariti svoje ciljeve kao maloljetnici.

Budući da zaštita prava maloljetnog migranata isključivo ovisi o pravnom sustavu zemlje u kojoj su se ta djeca zatekla glavni dio rada sadrži prikaz pravnog sustava Republike Hrvatske u kojem se pruža zaštita maloljetnim migrantima bez pratnje i u pravilu bez isprava. Zaključno se iznose podatci o praksi koji upućuju na probleme i daju realniju sliku stanja.

Ključne riječi: maloljetni migranti bez pratnje, pravni status, posebni skrbnik, zakoni Republike Hrvatske

1. Uvodni osvrt na migracije i na status maloljetnog migranta bez pratnje prema Konvenciji UN o pravima djeteta iz 1989. godine

Povijest Europe povijest je migracija. Poput sunca čini se da sve počinje i kreće od istoka prema sotonu i smiraju zapada gdje sve skončava. Migracije se naslućuju i u korijenu naziva indoeuropske obitelji jezika kojoj pripada većina europskih jezika. Za suvremenu sve stariju Europu u kojoj se rađa sve manje djece migracije su nužnost opstanka, ali i delikatan politički izazov budući da nije lako balansirati između potreba za radnom snagom i ponude na vanjskim granicama EU glede zemlje podrijetla, dobi, znanja, kompetencija i vještina.¹ Univerzalizam ljudskih prava ne trpi razlike stoga migranti dodatno, u pravilu kroz izvjesno razdoblje opterećuju socijalne, zdravstvene i obrazovne sustave zemalja sve dok ne budu integrirani u državi primateljici.

Identitet maloljetnog djeteta zatečenog u migraciji vrlo je teško provjeriti budući se često radi o osobama bez osobnih isprava ili s krivotvorenim ispravama.

1 Tijekom 2019. godine u zemljama članicama Europske Unije bilo je registrirano 14.000 maloljetnika bez pratnje koji su zatražili azil. Velika većina (85%) bili su dječaci. Mlađih od 14 godina bilo je 1500. Najveći broj (30%) podrijetlom je iz Afganistana, a oko 10% iz Sirije i Pakistana.
[https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet_file_entry/2995521/3-28042020-AP-EN.pdf/03c694ba-9a9b-1a50-c9f4-29db665221a8_\(10.4.2021.\)](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet_file_entry/2995521/3-28042020-AP-EN.pdf/03c694ba-9a9b-1a50-c9f4-29db665221a8_(10.4.2021.))

U slučaju da je dijete zatečeno s osobama koje tvrde da su roditelji također su moguće dvojbe i zloporabe koje se mogu sa sigurnošću otkloniti psihosocijalnom anamnezom i potvrditi tek DNA vještačenjem. Ako je dijete pronađeno u pratnji neke druge odrasle osobe dvojben je autentičnost i vjerodostojnost isprave kojom su roditelji u zemlji podrijetla ovlastili tu osobu na zastupanje njihova djeteta i delegirali roditeljsku skrb. S obzirom na velik broj zemalja iz kojih dolaze migranti teško je provjeriti autentičnost isprava, ako ih uopće imaju, zbog jezika, pisma i viševrsnosti možda i službenih obrazaca na kojem su te isprave izdane u zemlji podrijetla tog migranta.

U većini pravnih sustava djeca nemaju neke posebne identifikacijske isprave sve dok ne dobiju vlastitu putovnicu ili osobnu iskaznicu. U Belgiji je krenuo pilot projekt dobrovoljnog izdavanja dječje identifikacijske isprave za djecu od 0 do 12 godine.² Status djeteta bez isprava može biti posljedica činjenice da dijete neposredno po rođenju nije upisano u javne upisnike ili se radilo o namjernom uništavanju isprave. Poznato je da Konvencija UN o pravima djeteta definira dijete kao osobu mlađu od 18 godina, osim ako se zakonom koji se primjenjuje na dijete granica punoljetnosti ne odredi ranije (čl.1). Punoljetnošću, u pravilu s navršenom osamnaestom godinom života bitno se mijenja status osobe migranta i od posvemašnje zaštite maloljetnog djeteta, kao obveze država u kojima se dijete zatekne, ta osoba više ne uživa „privilegirani“ status maloljetnog djeteta. Sukladno Konvenciji države pristupnice obvezuju se jamčiti djetetu pravo na očuvanje svog identiteta, uključujući nacionalnost, ime i obiteljske odnose priznate zakonom u što se neće nezakonito miješati. Ako su djetetu nezakonito uskraćene neke ili sve sastavnice identiteta, države stranke osigurat će odgovarajuću pomoć i zaštitu u cilju njegova što bržeg utvrđivanja (čl.8).

Sukladno Konvenciji države su dužne osigurati da se dijete ne odvajaju od svojih roditelja protiv njihove volje, osim kada nadležne vlasti pod sudbenim nadzorom odluče, u skladu s važećim zakonima i postupcima, da je odvajanje potrebno radi dobrobiti djeteta (čl.9). Države trebaju omogućiti poštivanje prava djeteta koje je odvojeno od jednog ili oba roditelja da redovito održava osobne i neposredne odnose s oba roditelja ako se time ne ugrožava njegova dobrobit. Ako je odvajanje posljedica bilo kojega postupka što ga je pokrenula država stranka, primjerice pritvora, zatvora, progona, izručenja ili smrti jednog ili oba roditelja (uključujući i smrt koja je uslijedila iz bilo kojega razloga dok je osoba pod nadzorom države), država stranka će na podnesen zahtjev pružiti roditeljima, djetetu ili, ako je potrebno, drugom članu obitelji, potrebne obavijesti o boravištu odsutnog člana obitelji, osim kad bi pružanje takve obavijesti moglo štetiti dobrobiti djeteta. Podnošenje takvog zahtjeva samo po sebi ne smije imati štetne posljedice po zainteresiranu osobu (čl.9). U skladu s obvezama, država zahtjev djeteta ili njegovih roditelja za ulazak u državu stranku ili odlazak iz nje radi obiteljskog sjedinjenja razmatrat će povoljno, humano i što žurnije. U praksi je potrebno osigurati da podnošenje takvog zahtjeva nema štetne

2 Kids-ID - ID card for children The Kids-ID is the electronic ID card for Belgian children aged 0 to 12 years. Although it is not mandatory, it is increasingly requested. The Kids-ID, which is valid for three years, is mandatory for all trips abroad, in countries where the identity card is sufficient as a travel document, <https://www.brussels.be/kids-id-id-card-children>, (24.4.2021).

posljedice za podnositelje zahtjeva i za članove njihove obitelji. Osim u posebnim slučajevima, djetetu čiji roditelji borave u različitim državama mora se jamčiti pravo na redovito održavanje osobnih i neposrednih odnosa s oba roditelja. U tom cilju i u skladu s obvezama države stranke priznat će djetetu i njegovim roditeljima pravo na napuštanje bilo koje zemlje, uključujući vlastitu, i na ulazak u svoju zemlju. Pravo napuštanja bilo koje zemlje bit će podvrgnuto samo onim ograničenjima koja su zakonski propisana i koja su potrebna radi zaštite nacionalne sigurnosti, javnog poretka (*ordre public*), javnog zdravlja ili morala, ili prava i sloboda drugih te koja su usklađena s ostalim pravima priznatim u ovoj Konvenciji (čl.10). Obveza je država da poduzmu sve raspoložive mjere za suzbijanje nezakonitog prebacivanja i zadržavanja djece u inozemstvu. U tom cilju promicat će zaključenje bilateralnih ili multilateralnih sporazuma ili pristupanje postojećim sporazumima (čl.11).

Konvencijom UN-a o pravima djeteta posebno je zaštićeno pravo djeteta koje je u stanju oblikovati vlastito mišljenje, pravo na slobodno izražavanje svojih stavova o svim stvarima koje se na njega odnose, te ih uvažavati u skladu s dobi i zrelošću djeteta. U tu svrhu, djetetu se izravno ili preko posrednika, odnosno odgovarajuće službe, mora osigurati da bude saslušano u svakom sudbenom i upravnom postupku koji se na njega odnosi, na način koji je usklađen s proceduralnim pravilima nacionalnog zakonodavstva (čl.12). Dijete ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo mora, neovisno o granicama, uključivati slobodu traženja, primanja i širenja obavijesti i ideja svake vrste, usmeno ili pismeno, tiskom ili umjetničkim oblikovanjem ili kojim drugim sredstvom prema izboru djeteta (čl.13). Uživane tog prava može biti podvrgnuto samo onim ograničenjima koja su određena zakonom i koja su prijeko potrebna: radi zaštite prava i ugleda drugih, ili radi zaštite nacionalne sigurnosti ili javnog poretka (*ordre public*), javnog zdravlja ili morala.

Djetetu se priznaje pravo na slobodu misli, savjesti i vjere (čl.14), poštivat će prava i dužnosti roditelja i, u određenim slučajevima, zakonskih skrbnika, u svezi s pružanjem pomoći djetetu u korištenju svojih prava na način koji je u skladu s njegovim razvojnim sposobnostima. Sloboda izražavanja vjere ili uvjerenja može biti podvrgnuta samo onim ograničenjima koja su zakonom određena i koja su prijeko potrebna radi zaštite javne sigurnosti, zdravlja ili morala ili temeljnih prava i sloboda drugih. Konvencija UN-a o pravima djeteta tim odredbama postavlja obvezujući okvir za postupanje u državama pristupnicama.

Konvencija UN-a o pravima djeteta je obvezujući pravni okvir s razrađenim sustavom normi koje propisuju obveze država glede prava i obveza prema djetetu - maloljetnom migrantu koje se zateklo u stranoj državi bez pratnje. U tim situacijama potrebno je poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se osiguralo da dijete koje traži izbjeglički status dobije odgovarajuću zaštitu i humanitarnu pomoć. Ako se njegovi roditelji ili članovi obitelji ne mogu pronaći, djetetu će se osigurati ista zaštita kao i svoj drugoj djeci koja su iz bilo kojeg razloga privremeno ili trajno zatekla bez roditeljske skrbi u toj zemlji (čl.22 konvencije UN-a o pravima djeteta).

Od 2015. godine, godine velike migrantske krize, oko jedna trećina migranata u Europskoj Uniji bila su djeca. U pravnom pristupu djeci migrantima uvijek treba poći od stresa kojem su ta djeca bila izložena u okruženju iz kojeg su krenula. Postupak odobravanja azila u pravilu je dugotrajan, budući da nije jednostavno

utvrditi činjenice o kojima ovisi donošenje odluke. Dijete migranta treba odmah negdje smjestiti i zbrinuti. Međutim taj smještaj ne smije biti „zatvor“ za dijete, stoga je u praksi vrlo teško slijediti pravne izvore o pravima i dobrobiti djece ovisno o njihovoj dobi i zrelosti. Budući da su logistički resursi socijalnih službi za prihvata u zemljama EU bitno različiti, donesen je okvirni dokument koji upućuje na ključne korake koje treba poduzimati radi zaštite prava maloljetnih migranata bez pratnje.³

U raščlambi pravnog statusa djeteta migranta, a polazeći od najboljeg interesa djeteta, razvidno je da međunarodna zajednica preko međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima i pravima djece nastoji probuditi nadu da je idealizirani, globalni univerzalizam ljudskih prava moguć i realno ostvariv. S druge strane, kao suprotnost tom idealiziranom pristupu nalazi se realizam stvarnosti, ako ne i naturalizam, u kojem treba objektivno sagledavati razlike u pravnim sustavima, kao i razlike u kvaliteti sustava socijalne skrbi.⁴ Kako ostvariti kontakt ili podučavati dijete na novom stranom jeziku, istovremeno čuvajući identitet i na materinjem jeziku, ako u zemlji u kojoj se maloljetnik zatekao tek rijetki poznaju taj jezik?

2. Isprave kao dokaz osobnog statusa fizičke osobe

Osobni status građana javno je pravna poveznica fizičke osobe kao pravnog subjekta s državom. O državljanstvu kao primarnoj poveznici s osobnim statusom ovisi koji će se pravni sustav primjenjivati. U nedostatku upisa činjenice rođenja djeteta u javne državne registre dijete neće imati pravo na zaštitu elementarnih ljudskih prava budući da ono za taj pravni sustav ne postoji. Posljedično budući da nedostaje primarni upis, nemoguće je objektivno utvrditi kada ta osoba prestaje biti dijete i postaje punoljetna osoba kojoj je priznata poslovna sposobnost.⁵ Upravo je zbog kaotičnog stanja nakon Drugog svjetskog rata i povećane migracije stanovništva 1950. godine osnovana Commission internationale de l'état civil – CIEC (Međunarodna komisija za građanska stanja). Od ogromne je važnosti Bečka konvencija CIEC-a iz 1976. godine, Convention relative à délivrance d'extraits plurilingues d'actes de l'état civil. Međunarodna komisija za građanska stanja (CIEC) zbog velikog je broja slučajeva mogućih povreda ljudskih prava i pravne nesigurnosti razmatrala i problematiku zloporaba akata, falsifikata, građanskih stanja (*fraude*) i osoba bez isprava (*sans papier*) polazeći od analize stanja u zemljama članicama i dajući državama primjere dobre prakse.⁶

Budući je opće poznato da maloljetna djeca uživaju posebnu zaštitu, napose u pravno uređenim državama, učestale su zloporabe na način da osobe uništavaju

3 <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/european-legal-and-policy-framework-immigration-detention-children>, (22.6.2017.)

4 Korać Graovac, Aleksandra, Pravna zaštita djece bez pratnje, Zbornik radova, Zagreb, 2014., sadrži niz radova o djeci bez pratnje, međunarodnim standardima i njihovoj primjeni u hrvatskom zakonodavstvu.

5 Hlača, Nenad, Osobni status građana u Europskoj Uniji, str.105-123., u: Bodiroga -Vukobrat, Nada, i dr. Europsko Obiteljsko pravo, Narodne novine, Zagreb, 2013.

Hrabar, Dubravka, Korać Graovac, Aleksandra, Obiteljsko pravo i matičarstvo, Narodne novine, Zagreb, 2019.

6 Massip, Jacques, Nast, Chantal, Commission internationale de l'état civil (CIEC), ed.Serétariat Général de la CIEC, mars 2000.

osobne isprave i migriraju tvrdeći da su maloljetna djeca. Države primateljice kao i tranzitne države u tim slučajevima imaju dodatnu neugodnu obvezu objektivno utvrditi starost tih osoba budući da se ovisno o njihovoj dobi bitno razlikuju obveze države primateljice prema migrantima.

Fizička osoba postaje individualizirani pravni subjekt uspostavom veze s državom i njezinim pravnim sustavom koji štiti njezina ljudska prava. Osobni status osobe - *l'état civil* - višeslojan je sustav poveznica kojim dijete dobiva ime, prezimenom se povezuje sa srodničkim sustavom predaka i s roditeljima, državljanstvo, socijalna i zdravstvena prava, ovisno o državi. Preko elemenata osobnog statusa dijete dolazi pod skrb roditelja, ako su oni poznati, i postaje titular prava zaštićenih zakonom. U slučaju da je dijete nađeno bez podataka o roditeljima, ovisno o uređenosti države, institucije socijalne skrbi preuzimaju dijete na skrb i njegu, a dijete dobiva „izmišljeno ime i prezime“. U suvremenim državama dijete u pravilu dobiva i matični identifikacijski broj. Tako primjerice prema Zakonu o hrvatskom državljanstvu, hrvatsko državljanstvo stječe dijete koje je rođeno ili nađeno na području Republike Hrvatske, ako su mu oba roditelja nepoznata ili su nepoznatog državljanstva ili su bez državljanstva. Djetetu će prestati hrvatsko državljanstvo ako se do navršene 14. godine njegova života utvrdi da su mu oba roditelja strani državljani (čl.7).⁷

Velik broj djece u svijetu, budući da nije upisan u javne upisnike u zemlji rođenja, ne može dokazati svoj identitet, dob i odnos s roditeljima. Ako ih i imaju migranti u praksi često uništavaju isprave tako da su pred organima država u kojima su zatečeni, postupci koji zahtijevaju suradnju diplomatsko konzularnih predstavnika, djetetova skrbnika, ali i odvjetnika od povjerenja koji bi na terenu, u zemlji podrijetla trebali provjeravati njihov i identitet roditelja, kao i obiteljski status.

Djeca migranti, u pravilu, dolaze iz ratom ili elementarnim katastrofama pogođenim državama koje su često i pravno nesredene države. Neizmjerna je važnost pravnog sustava zemlje podrijetla koji djetetu neposredno po rođenju preko elemenata osobnog statusa priznaje pravni subjektivitet. Međutim, ogroman je broj djece koja ne uživaju ni tu temeljnu pretpostavku za zaštitu njihovih prava, iako Konvencija UN-a o pravima djeteta (čl.7) propisuje da dijete odmah nakon rođenja mora biti upisano u matične knjige te mu se mora jamčiti pravo na ime, pravo na državljanstvo i, koliko je to moguće, pravo da zna za svoje roditelje i da uživa njihovu skrb. Države stranke osigurati će primjenu ovih prava u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom i obvezama koje proizlaze iz odgovarajućih međunarodnih instrumenata u ovom području, osobito ako bi dijete inače ostalo bez državljanstva.

Narodna Republika Kina je 1979. godine radi obuzdavanja demografske eksplozije kao politički cilj postavila obitelj s jednim djetetom. Kina tako danas ima oko 1.4 milijardu stanovnika, ali i nepoznat broj onih koji nisu evidentirani. Prema Human Rights Watchu procjenjuje se da u Kini ima oko 13 milijuna „*HEI HAIZI*“ ili crne djece. Ta nepostojeća djeca posljedično ne postoje za državu i nemaju nikakva

⁷ Zakon o hrvatskom državljanstvu, Urednički pročišćeni tekst, Narodne novine, broj 53/91, 70/91, 28/92, 113/93 - Odluka USRH, 4/94 - Odluka USRH, 130/11, 110/15 i 102/19.

prava.⁸ Tek je 2013. godine Komunistička partija Kine odlučila ublažiti politiku rađanja jednog djeteta.

U Rusiji su nepostojeća djeca ona bez „*PROPISKE*“, ona neupisana u lokalne registre zavičajnosti i kao takva bez pravne osnove za priznavanje socijalnih prava. Takva djeca imaju status „*djece ulice*“. Gubitak *propiske* znači gubitak prava i ulazak u začarani krug djece ulice koja su bez roditeljske skrbi, socijalnih prava, koja su ostavljena da se snalaze u preživljavanju na ulici. Postoje službeni podaci i procjene stručnjaka koji se baš i ne poklapaju: Sidonova je objavila da je 2011. bilo 5.000.000 takve djece, a službena državna statistika je stala na 200.000.⁹

Prema podacima za Indiju, zamjetna je razlika po državama kojih ima 36, u nekima se upisuje po rođenju 100% djece, međutim u nekim državama, poput Bihara, to je samo 46,6% rođene djece.¹⁰ Ta nepostojeća djeca lako postaju žrtve trgovine djecom, prostitucije, iskorištavana su kao radna snaga ili ih novače kao vojnike. Ta djeca izvan su sustava socijalne skrbi i zdravstva.

Prema objavljenim podacima na vrhu ljestvice broja nepostojeće djece mlađe od pet godina koja nisu upisana u javne upisnike i koja zbog toga nemaju nikakva prava je Indija s 71.000.000 takve djece. Procjenjuje se da je u svijetu oko 65% neupisane djece ili 231.000.000.¹¹ Situacija je posebno zabrinjavajuća u nekim subsaharskim afričkim zemljama iz kojih tisuće migranata pokušava doploviti u Europu preko Mediterana s Italijom kao lukom spasa. I u talijanskoj literaturi rabi se termin „*nevidljive djece, djece koja ne postoje*“ i to za onu djecu migrante koja su pobjegla nakon evidentiranja iz sustava socijalne skrbi.¹² Tako je primjerice 2015. godine u Italiji od 9699 registrirane djece bez pratnje neposredno nakon registracije nestalo njih 57,6% ili 5588 djece.¹³

Djetetu koje se zateklo u stranoj državi bez pratnje roditelja ili njemu bliske osobe bit će osigurana njegova konvencijska prava ovisno o uređenosti te pravne države. Zatekne li se na teritoriju neke druge države dijete koje ni u zemlji podrijetla nije imalo nikakva prava, bez pratnje, bez isprava jer ih nikada nije ni imalo, otvaraju se brojna pitanja na koja odgovor daje tek načelo o najboljem interesu djeteta.

Mišljenja smo da je za to dijete najbolji status nahočeta koje je nađeno na teritoriju druge države i da time stječe državljanstvo i posljedično prava, naravno uvijek ovisna o uređenosti pravnog poretka i stanju u toj socijalnoj državi na čijem je teritoriju nađeno. S obzrom na dob zatečene djece migranata čini se da će u vrlo malom broju slučajeva dijete biti napušteno neposredno po rođenju. Činjenica je što se u pravilu ipak radi o većem broju djece u dobi oko 15 godine života koja se

8 Dejoie, Laurent, Harissou, Abdoulaye, Les enfants fantômes, Éditions Albin Michel, 2014., str.27.

9 Dejoie, Laurent, Harissou, Abdoulaye, Les enfants fantômes, Éditions Albin Michel, 2014., str.31. Djeca koja su bila zbrinuta u sirotištima i izašla iz institucija nemaju *propisku* ili poveznicu zavičajnosti kao osnovu za ostvarivanje prava.

10 Dejoie, Laurent, Harissou, Abdoulaye, Les enfants fantômes, Éditions Albin Michel, 2014., str.57.

11 Dejoie, Laurent, Harissou, Abdoulaye, Les enfants fantômes, Éditions Albin Michel, 2014., str.74-75.

12 Ferrara, Pietro, et.all., The „Invisible Children“: Uncertain Future of Unaccompanied Minor Migrants in Europe, European Pediatric Association Pages, www.jpeds.com, vol.169, Feb. 2016., p. 332.

13 Ferrara, Pietro, et.all., The „Invisible Children“, loc.cit.

približavaju punoljetnosti.

3. Pravni sustav Republike Hrvatske

Kao članica EU, Republika Hrvatska je Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti preuzela obveze iz niza od desetak obvezujućih direktiva i uredbi koje izravno zadiru u tu problematiku.¹⁴ Tim Zakonom propisana su načela, uvjeti i postupak odobrenja međunarodne zaštite i privremene zaštite, status, prava i obveze tražitelja međunarodne zaštite, azilanata, stranaca pod supsidijarnom zaštitom, stranaca pod privremenom zaštitom te uvjeti i postupak poništenja i prestanak azila, supsidijarne i privremene zaštite (čl.1).

Zakon sadrži razradu načela o najboljem interesu djeteta migranta (čl.10) i obvezuje na imenovanje posebnog skrbnika djetetu bez pratnje koji je dužan poduzeti sve potrebne radnje, uključujući kontaktiranje i suradnju s mjerodavnim ministarstvima, drugim državnim i inozemnim tijelima te nevladinim organizacijama radi spajanja djeteta s obitelji, ako je to u najboljem interesu djeteta.¹⁵ Nadalje, nadležna su tijela dužna u provedbi odredbi tog Zakona osigurati ostvarenja načela cjelovitosti obitelji sukladno Povelji Europske unije o temeljnim pravima, Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravima djeteta, odnosno Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (čl.9).

U praksi su prve norme koje treba primijeniti kad se zatekne dijete bez pratnje u RH one propisane Zakonom o socijalnoj skrbi (čl.88).¹⁶ Privremeni smještaj neophodan je u kriznim situacijama, radi smještaja djece bez odgovarajuće roditeljske skrbi, te i u drugim slučajevima propisanim zakonom.

Zaštita djece migranata bez pratnje i djece koja su žrtve trgovanja ljudima isprva se ostvaruje primjenom tih normi o privremenom smještaju (čl.89). Privremeni smještaj može trajati dok se ne ostvari povratak u vlastitu ili udomiteljsku obitelj ili se smještaj ne osigura na drugi način, a najduže do šest mjeseci. Iznimno, privremeni smještaj može trajati do godinu dana djetetu i odrasloj osobi – žrtvama trgovanja ljudima.

S obzirom na različite ovlasti pojedinih državnih tijela koja su dužna primjenivati zakone Republike Hrvatske doista je bilo nužno donijeti Protokol o postupanju prema djeci odvojenoj od roditelja – stranim državljanima kojeg je usvojila Vlada RH 2013. godine budući su na taj način unaprijed propisane obveze za postupanje tijela državne vlasti što je vrlo teško postići zakonima, pa i provedbenim propisima.¹⁷

¹⁴ Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine, 70/2015, 127/2017.

¹⁵ Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (čl.10.):“(1) Prilikom provedbe odredbi ovoga Zakona postupat će se u skladu s načelom najboljeg interesa djeteta. (2) Najbolji interes djeteta procjenjuje se uzimajući u obzir: dobrobit i društveni razvoj djeteta te njegovo podrijetlo; zaštitu i sigurnost djeteta, osobito ako postoji mogućnost da je žrtva trgovanja ljudima; mišljenje djeteta ovisno o njegovoj dobi i zrelosti kao i mogućnost spajanja s obitelji i slično.”

¹⁶ Zakon o socijalnoj skrbi, pročišćeni tekst zakona, Narodne novine, 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17, 98/19, 64/20, 138/20

¹⁷ Protokol o postupanju prema djeci odvojenoj od roditelja – stranim državljanima iz 2013. godine. <http://www.dijete.hr/hr/dokumenti-mainmenu-83/propisi-republike-hrvatske-mainmenu-102/doc/details/378-protokol-o-postupanju-prema-djeci-odvojenoj-od-roditelja-stranim-drzavljanima.htm>. (27.2.2021.)

Vlada RH preuzela je time ulogu koordinatora različitih poluga (ministarstava) izvršne vlasti.

Primjena Protokola polazi od procjene ugroženosti djeteta s obzirom na njegovo zatečeno zdravstveno stanje. Paternalizam je ovdje izuzetno važan, jer tek nakon što je dijete zbrinuto i nahranjeno treba poduzimati daljnje korake u zaštiti njegovih prava usput otkrivajući bitne pretpostavke o kojima ta prava ovise: dob, srodstvo, zemlja podrijetla i državljanstvo.

U teoriji i zakonodavstvu uobičajilo se institut skrbništva za poseban slučaj povezivati sa skrbništvom, međutim potrebno je naglasiti da su sadržaji zaštite bitno različiti.¹⁸ Poseban skrbnik pravni je zastupnik osobe, u ovom slučaju maloljetnog djeteta bez pratnje, u vrlo ograničenom opsegu s obzirom na postupak, u kojem temeljem imenovanja nadležnog tijela, ima ovlast za djelovanje. Njegove su ovlasti pravno i vremenski ograničene i ovise o konkretnom slučaju. Poseban skrbnik za dijete pravni je zastupnik šticećenika s ograničenim ovlastima.

Radi zaštite pojedinih osobnih i imovinskih prava i interesa djeteta, centar za socijalnu skrb ili sud će imenovati posebnog skrbnika i djetetu stranom državljaninu ili djetetu bez državljanstva koje se bez pratnje zakonskoga zastupnika zatekne na teritoriju Republike Hrvatske (čl.240. st.7 Obiteljskog zakona RH). Posebni skrbnik, u pravilu je, osoba s položenim pravosudnim ispitom zaposlena u Centru za posebno skrbništvo.¹⁹ Centar za socijalnu skrb može imenovati posebnog skrbnika i izvan Centra za posebno skrbništvo koji mora ispunjavati uvjete propisane Obiteljskim zakonom za imenovanje skrbnika (čl.240 Obiteljskog zakona RH).

Taj poseban skrbnik dužan je obavijestiti dijete o predmetu spora, tijeku i ishodu na način koji je primjeren djetetovoj dobi i prema potrebi kontaktirati s roditeljima, naravno ako su poznati i dostupni, ili drugim osobama koje su djetetu bliske. U praksi status osobe migranta napose ovisi o njegovoj dobi što za osobe bez pratnje, bez isprava ili s krivotvorenim ispravama neće biti jednostavno utvrditi.²⁰ Pitanje je u kojoj mjeri tijekom incijalnog zdravstvenog pregleda primjenom određenih antropometrijskih mjerenja liječnik s izvjesnošću može utvrditi približnu dob djeteta.

Budući da zaštita ljudskih prava pretpostavlja dobro poznavanje pravnih normi i pravnog sustava, te da se ljudska prava u pravilu učinkovito štite u postupcima pred pravosudnim ili upravnim tijelima, odvjetnici kao nezavisni pravni stručnjaci nameću se kao poželjan izbor za posebne skrbnike što zakon i omogućava.

18 Obiteljski zakon, Narodne novine, br.103/2015. Skrbništvo za djecu čl.224-231. Posebno skrbništvo za dijete čl. 240.

19 Zakon o centru za posebno skrbništvo, Narodne novine,47/2020. Taj Zakon nedavno je, bez dublje znanstvene analize uveden upravni sustav RH ponajprije zbog kritika da isto tijelo, centar za socijalnu skrb pokreće postupak i u tom istom postupku imenuje osobu skrbnika.

20 Protokol koji je usvojila Vlada RH o postupanju prema djeci odvojenoj od roditelja -stranim državljanima propisuje (čl.18):

Ako je osoba izjavila da je dijete bez pratnje, a postoji ozbiljna sumnja istinitost njezine izjave, može se provesti postupak ispitivanja starosti sukladno odredbama Zakona o strancima. Prije provođenja postupka ministarstvo nadležno za unutarnje poslove zatražit će mišljenje nadležnog centra za socijalnu skrb, koje će dati mišljenje u pisanom obliku. Do provođenja postupka ispitivanja starosti, osobu se može smjestiti u prihvatni centar. Do okončanja postupka ispitivanja starosti, na osobu koja je smještena u prihvatni centar primjenjuju se odredbe Zakona o strancima koje propisuju smještaj maloljetnika u prihvatni centar.

Tako imenovani pravni zastupnik – skrbnik djeteta podupire dijete u ostvarivanju njegovih prava vodeći se najboljim interesom djeteta sukladno nacionalnom pravu koje obvezuje na uvažavanje volje djeteta razmjerno stečenoj (ograničenoj) poslovnoj sposobnosti i prije punoljetnosti nakon navršene petnaeste godine života po Obiteljskom zakonu RH.²¹ Poslove skrbništva obavljaju u RH Centar za socijalnu skrb, skrbnik, posebni skrbnik iz Centra za posebno skrbništvo kao i posebni skrbnik izvan sustava imenovan odlukom suda ili tijela pred kojim se vodi postupak (privremeni zastupnik). Privremeni zastupnik kojeg su ovlaštene imenovati tijela javne vlasti pred kojima se vodi neki postupak ima ovlasti, prava i dužnosti kao i posebni skrbnik.

Skrbnička zaštita mora biti primjerena, individualizirana te u skladu s dobrobiti štićenika. Skrbništvo nad djetetom prestaje smrću štićenika ili prestankom okolnosti zbog kojih je osobi postavljen skrbnik. U postupku imenovanja skrbnika Centar za socijalnu skrb dužan je pribaviti mišljenje djeteta koje je sposobno shvatiti značenje skrbništva o osobi skrbnika, te uzeti u obzir želje djeteta o izboru osobe skrbnika, osim ako su u suprotnosti s njegovom dobrobiti. Glede statusa djece migranata, za pretpostaviti je da će se vrlo teško ostvariti izravna komunikacija na jeziku koji dijete razumije i izgraditi odnos povjerenja. U praksi će biti vrlo teško postupati sukladno željama djeteta polazeći od načela o najboljem interesu djeteta i s pravom djeteta da izrazi svoje mišljenje, koje će se uzeti u obzir ako se procijeni da je to u skladu s dobrobiti djeteta zbog nepremostivih jezičnih barijera i zato što su bitne informacije o roditeljima, obitelji, prethodnom životu tog djeteta nepoznate i nedostupne.

Dijete kojem je imenovan skrbnik ima pravo na prikladan način saznati važne okolnosti koje se tiču njegovih prava i interesa, dobiti savjet i izraziti svoje mišljenje te biti obaviješteno o mogućim posljedicama poštivanja njegova mišljenja kad se odlučuje o nekom njegovu pravu ili interesu. Mišljenje se uzima u obzir u skladu s dobi i zrelosti djeteta. Skrbnik djeteta dužan je savjesno se brinuti o osobnim i imovinskim pravima i obvezama djeteta, a osobito o njegovu zdravlju, odgoju i obrazovanju. Skrbnik može samo s prethodnim odobrenjem centra za socijalnu skrb poduzeti važnije mjere u pogledu osobe djeteta, primjerice u pogledu zdravlja djeteta. Skrbnik nema ovlasti na zastupanje djeteta u slučajevima kad zakon omogućava uvažavanje volje djeteta. Budući da se u pravilu radi o maloljetnim migrantima bez pratnje u dobi od 15 godina ta djeca, kao ni hrvatski državljani, nisu obvezatna pohađati školovanje. U svezi sa školovanjem Obiteljski zakon RH (čl.94. st.5) izričito predviđa da roditelji ne smiju prisiljavati dijete na obrazovanje koje nije u skladu s njegovim sposobnostima i sklonostima. Vjerojatno djeca koja su se zatekla na teritoriju Republike Hrvatske za nju nisu prije čula i ona im zasigurno nije željena završna destinacija.

Budući da je Italija kao mediteranska zemlja desetljećima na udaru migrantskih valova iz sjeverne Afrike s ogromnim brojem migranata uključujući i djecu, od

21 Obiteljski zakon RH, Ograničena poslovna sposobnost djeteta (čl.85) „Dijete koje je navršilo petnaest godina života i koje zarađuje može samostalno poduzimati pravne radnje, odnosno sklapati pravne poslove i preuzimati obveze u visini iznosa koji zarađuje te raspolagati svojom zaradom pod uvjetom da ne ugrožava svoje uzdržavanje.“

2014. do 2016. godine realiziran je projekt „Safeguard – Elfo“ čija je svrha bila žurno imenovanje skrbnika maloljetnim migrantima bez pratnje. Budući da postojeći sustav nije mogao izdržati takvo opterećenje, uvedena je mogućnost da skrbnici uz službene djelatnike budu i educirani volonteri s liste vanjskih sudskih suradnika.²² Utvrđeno je da educirani volonteri mogu bitno doprinjeti kvaliteti skrbi i zaštiti prava maloljetnih migranata. Dugoročno zaštita prava maloljetnih migranata bez pratnje u Italiji je ostvarena u procesu asimilacije metodama socijalnog rada i uključivanjem u obrazovni sustav na isti način kao što se postupa s djecom talijanskim državljanima bez roditeljske skrbi koja su u institucionalnom tretmanu.²³

Svaka migracija ima određene zakonitosti i faze koje se u pravilu prevaljuju u nekoliko generacija. Svaki je migrant prošao fazu stigmatizacije. Vrlo vjerojatno slijedila je faza segregacije. S vremenom slijedi faza integracije, a onda završno i asimilacije. Asimilacija znači u pravilu kidanje veze s nacionalnim etničkim identitetom, znači usvajanje novih kulturnih obrazaca i vjerojatno zaboravljanje, zbog nekorištenja, materinjeg jezika. Mišljenja smo da je dijete koje se zateklo bolje asimilirati nego ga izlagati postepenim fazama, napose ako je došlo iz države koja nije pravno uređena i koja nije država socijalnog blagostanja. U svim pravnim sustavima sukladno međunarodnom pravu, u tim je slučajevima primarni zaštitnik maloljetnog djeteta bez roditeljske skrbi imenovani skrbnik. Da bi se procijenio najbolji interes djeteta potrebno je uspostaviti odnos povjerenja, izravno komunicirati s djetetom čiji jezik, u pravilu, skrbnik ne poznaje, pribaviti relevantne podatke o podrijetlu, roditeljima, obitelji tog djeteta, kontaktirati s diplomatsko-konzularnim predstavnikom i pokušati donijeti odluke uvažavajući najbolji interes djeteta i njegovu izjavljenu volju. S obzirom na broj djece, opterećenost sustava i manjak motiviranih stručnjaka, za očekivati je da će u praksi biti teško dostići tako visoko postavljene ciljeve.

Prava djece migranata bez pratnje potrebno je razmatrati polazeći od prava na sjedinjavanje obitelji, budući da u pravilu prvi val migranata čine muškarci od kojih neki u zemlji podrijetla ostavljaju obitelj, ženu ili više žena. Postupak donošenja odluke o vraćanja maloljetnika u zemlju podrijetla radi spajanja obitelji, trebalo bi razmatrati u kontekstu činjenica neposredno utvrđenih za svako dijete uvijek polazeći od najboljeg interesa tog djeteta. Teško da je u najboljem interesu djeteta, primjerice, donijeti odluku o povratku u Afganistan radi spajanja obitelji u kojem desetljećima traju ratni sukobi, u kojem gotovo da ne postoji sustav socijalne i zdravstvene skrbi. U praksi jednostavno nije moguće primjenjivati iste standarde za domaće državljane i djecu migrante. Na koji način utvrditi socijalnu anamnezu u zemlji podrijetla o kojoj bitno ovisi odluka o spajanju obitelji, jer bez provjere činjenica nije za očekivati da će se ostvariti najbolji interes djeteta. U slučaju da je zatečeno dijete niže životne dobi bez isprava i bez pratnje s kojim diplomatskim ili konzularnim predstavništvom stupiti u kontakt? Što ako se radi o izvanbračnom djetetu bez utvrđenog očinstva u zemlji podrijetla koje je majka za naknadu prepustila mešetarima u ilegalnim putevima posvojenja? Vrlo vjerojatno je ta obitelj teško ostvarivala svoje funkcije,

22 Rania, Nadia, Migliorini, Laura, Fangini, Lucia, Unaccompanied migrant minors: A comparison of new Italian interventions models, *Children and Youth Services Review*, vol. 192, 2018, p.100.

23 Rania, Nadia, Migliorini, Laura, Fangini, Lucia, Unaccompanied migrant minors: A comparison of new Italian interventions models, *Children and Youth Services Review*, vol.192, 2018, p.103.

pa je odlazak djeteta možda doživljen kao spas, jedini vid preživljavanja. Možda je ta ista obitelj i potakla migraciju ili ju odobravalala i za nju znala. Budući da svaka migracija ovisi o materijalnim sredstvima, pa i ona maloljetnog djeteta, za pretpostaviti je da je maloljetnik možda i u obvezi vraćanja duga. Primjerice, moguće je da je na području Hrvatske zatečena maloljetna osoba iz Pakistana čije je otac u Njemačkoj, majka s braćom, djedovima i bakama u Pakistanu, a jedan stariji brat u Austriji. Čini se da je nemoguće utvrditi najbolji interes djeteta i k tome još donijeti odluku o sjedinjavanju s nekim od članova obitelji polazeći od volje (mišljenja) djeteta. Učinkovito djelovanje u praksi, bez obzira na sveuobuhvatnost međunarodnih dokumenata, otežava činjenica da u državi možda nema diplomatskog predstavništva zemlje podrijetla tog miganta od kojeg u pravilu kreće provjera bitnih činjenica. Budući da dijete s navršenom petnaestom godinom života u Hrvatskoj više nije obvezatno pohađati školovanje i može se zaposliti, ista pravila važe i za dijete migranta u toj dobi. To dodatno otežava njihov status i uključivanje u obrazovne procese. S obzirom na prosječnu dob maloljetne djece migranata bez pratnje, vrlo je teško procijeniti njihova prethodna znanja kao pretpostavku za nastavak školovanja i za uključivanje u obrazovni sustav na njima nepoznatom jeziku, naravno ako ona to žele.

Dijete, koje prema unutarnjem pravu ima dovoljnu sposobnost razumijevanja, ima pravo osobno, posredstvom drugih osoba ili tijela zahtijevati imenovanje pravnog zastupnika – skrbnika. Dijete, štoviše ima pravo zahtijevati da mu pomogne osoba od povjerenja koju je samo izabralo kako bi mu pomogla izraziti njegova stajališta i mišljenje. Dijete ovisno o sposobnosti razumijevanja ima i pravo imenovati vlastitog pravnog zastupnika. To doista jesu dijelovi pravnog sustava RH, ali je pitanje koliko su ta prava dostupna maloljetnom migrantu. Treba posebno istaknuti da pravo djeteta ovisi o prethodnom odnosu uspostavljanja povjerenja i sposobnostima onoga koji će se potruditi djetetu pojasniti činjenice i okolnosti, te koji će se znati prilagoditi djetetu bez obzira na njegovu dob, jer dijete ima prava samo ako je na primjeren način prethodno upoznato sa svojim pravima, naravno ovisno o dobi i zrelosti. Zahtjevi koji su postavljeni pred države, sustav socijalne skrbi i socijalne radnike tako su visoki, da se razumno u teoriji preispituju realne mogućnosti za primjenu tih normi kojima se pruža zaštita maloljetnom migrantu bez pratnje.²⁴

Pokušat ćemo pravni status djeteta pojasniti na primjeru prava na azil. Primjerice, da nam nije poznata dob djeteta koje se zateklo na području RH i da nam je norma vodilja ona o pravu djeteta na izražavanje mišljenja, čl.86 Obiteljskog zakona: „U svim postupcima u kojima se odlučuje o nekom djetetovu pravu ili interesu, dijete ima pravo na prikladan način saznati važne okolnosti slučaja, dobiti savjet i izraziti svoje mišljenje te biti obaviješteno o mogućim posljedicama poštivanja njegova mišljenja. Mišljenje djeteta uzima se u obzir u skladu s njegovom dobi i zrelošću.“²⁵ Pitanje je koji će to pravni zastupnik djeteta, na kojem jeziku i na koji način pojasniti djetetu od deset godina taj pravno apstraktni pojam *azila* i djetetu omogućiti pokretanje tog postupka uzimajući u obzir njegovo mišljenje?

24 Derluyn, Ilse, A critical analysis of the creation of separated care structure for unaccompanied refugee minors, Children and Youth Services Review, 92, 2018., p.27. Uvodno se upozorava na temeljni problem utvrđivanja dobi maloljetnog migranta o čemu ovise daljnje mjere zaštite.

25 Obiteljski zakon, Narodne novine, 103/2015.

4. Stvarno stanje u Republici Hrvatskoj prema objavljenim radovima i Izvješću Pravobraniteljice za djecu za 2020.godinu

Nakon analize normativnog okvira za zaštitu djece migranata u RH, neophodno je razmotriti dostupna izvješća o realnom stanju stvari na terenu. Objavljeni su podatci o broju prihvaćene djece u Centru Dugava u Zagrebu od 2011. do 2018. godine.²⁶ U tom razdoblju prihvaćeno je ukupno 429 djeteta, najviše njih 237 iz Islamske Republike Afganistan, a zatim njih 119 iz Alžirske Narodne Demokratske Republike. „Vidljivo je da većina djeca bez pratnje stranih državljana dolazi iz zemalja zahvaćenih ratom, pretežno siromašnih zemalja. Većina djece nakon nekoliko dana uglavnom samovoljno napušta Centar, jer im je konačni cilj dolazak u razvijenije zapadne zemlje. Tek u nekoliko slučajeva ostali su u Hrvatskoj, neki od njih su naučili jezik, nastavili školovanje te potražili zaposlenje.“²⁷ Podatci iz Centra Dugave - Zagreb potvrđuju da djeca bez pratnje dolaze bez ikakvih identifikacijskih isprava ili s krivotvorenim dokumentima, te da ne iskazuju želje za nastavkom školovanja, kao i da većina djece djeluje starije od deklarirane dobi.²⁸

U nastavku će se ukazati na dijelove Izvješća Pravobraniteljice za djecu RH za proteklu 2020. godinu.²⁹ U izvješću za 2020. obuhvaćeni su podatci o ostvarivanju prava djece u migracijama u RH, i to djece pristigle s obiteljima te djece bez pratnje, djece koja su u nezakonitom boravku i koja su tražitelji međunarodne zaštite. Posebno je praćeno ostvarivanje prava djece bez pratnje, prema Protokolu o postupanju prema djeci bez pratnje koji je usvojila Vlada RH. Od organizacija civilnog društva dobivene su informacije o pristiglim obiteljima s djecom na teritorij RH, koje su nezakonito protjerivane na granici s Bosnom i Hercegovinom (BiH). Prema podacima koje je prikupila mreža *Border Violence Monitoring*, u 2020. je protjerano najmanje 170 maloljetnika, a navode se i svjedočanstva o nasilju prema njima i njihovim članovima obitelji, oduzimanje osobnih predmeta i novca, pucanju u zrak, oduzimanju odjeće i obuće te napadima policijskih pasa. Navodi se da se djeca s obiteljima vraćaju s granice bez provođenja postupka predviđenog međunarodnim i nacionalnim pravom, tj. bez provođenja individualnog postupka, uskraćuje im se zakonsko pravo na podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu te ostala prava, primjerice, nužna medicinska pomoć. Policija takve navode odbacuje kao neosnovane.

Prema podacima MUP-a, u 2020. godini registrirano je 942 djece tražitelja međunarodne zaštite. Od ukupnog broja djece tražitelja međunarodne zaštite, njih 186 je bilo bez pratnje roditelja ili osoba koje su po zakonu dužne skrbiti se o njima, što je značajno povećanje u odnosu na prethodnu godinu. Od toga broja, njih 94 smješteno je u ustanove socijalne skrbi, dok je ostalih 92 smješteno u prihvatilištima za tražitelje međunarodne zaštite. Djeci je odobreno ukupno 17 međunarodnih zaštita te nije bilo odobrenih međunarodnih zaštita djeci bez pratnje, s obzirom na to da su

26 Babić, Gordana, Djeca bez pratnje u svijetlu migranstske krize u Centru za pužanje usloga u zajednici Zagreb – Dugave, Kriminologija i socijalna integracija, vol.28, 2020,1, str.120.

27 Babić, Gordana, op.cit., str.121.

28 Babić, Gordana, op.cit., str.125.

29 dijete.hr/izvješća,file:///D:/Users/Info/Downloads/IZVJESCE%20O%20RADU%20PRAVOBRANITELJICE%20ZA%20DJECU%20_2020_.pdf, (10.5.2021.)

napuštali prihvatilište/dom prije okončanja postupka međunarodne zaštite. Određeni broj maloljetnika bez pratnje spojen je s roditeljima i drugim članovima obitelji koji su naknadno došli u RH, uglavnom iz BiH.

Od organizacija civilnog društva dobivene su informacije kako se događalo da su djeca zatražila međunarodnu zaštitu u RH, a njihovi roditelji su ostali ili bili protjerani natrag u BiH, te su u takvim slučajevima djeca bila mjesecima razdvojena od roditelja zbog dugotrajnog postupka spajanja obitelji, do kojeg je dolazilo tek nakon što su roditelji uspjeli zatražiti međunarodnu zaštitu u RH. Do problema dolazi i kod obitelji s djecom kojima je odbijena međunarodna zaštita budući da oni moraju, u skladu s dobivenim rješenjem, napustiti europski gospodarski prostor u roku od 30 dana i nakon konačne odluke gube pravo na smještaj u Prihvatilištu za tražitelje azila. Prema Odlukama Vlade RH iz 2015. i 2017., u Hrvatsku je u razdoblju od 2017. do 2019. godine putem programa preseljenja pristiglo ukupno 250 osoba. Zbog epidemije Covida-19 te razornih potresa, tijekom 2020. godine nije preseljena niti jedna osoba. Prema podacima Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike započela je provedba projekta „Novi dom“, koji je sufinanciran sredstvima EU kako bi se bolje integrirala djeca bez pratnje, a korisnik projekta bio bi Centar za pružanje usluga u zajednici Lipik, gdje se planira smjestiti 12 djevojčica koje će biti preseljene iz Grčke. Zanimljivo je da je Izvješće Pravobraniteljice za djecu za 2020. godinu dovršeno prije, no što je u javnost izašla vijest o tim djevojčicama.³⁰ Naslov u tisku od 11.4.2021. glasio je: „Propao plan prihvata 12 migrantica u RH: Sve je bilo spremno, ali curice su na pola puta zatražile azil u – Nizozemskoj“. Taj slučaj potvrđuje tezu da je vrlo teško primjenjivati sustav normi usmjeren na zaštitu maloljetne djece migranata, te da je teško procijeniti tko je, kako i kada utjecao na dijete da donese odluku, te je li doista ta odluka bila utemeljena isključivo na volji maloljetnog migranta bez pratnje i u njegovu najboljem interesu.³¹

30 [HTTPS://WWW.JUTARNJI.HR/VIJESTI/HRVATSKA/PROPAO-PLAN-PRIHVATA-12-MIGRANTICA-U-RH-SVE-BILO-SPREMNO-ALI-CURICE-NA-POLA-PUTA-ZATRAZILE-AZIL-U-NIZOZEMSKOJ-15064615](https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/propao-plan-prihvata-12-migrantica-u-rh-sve-bilo-spremano-ali-curice-na-pola-puta-zatrazile-azil-u-nizozemskoj-15064615), (11.4.2021.)

31 “Grupa djevojčica imigrantica bez pratnje koje su iz kampova na grčkim otocima trebale biti prihvaćene u Lipiku ipak neće doći u Hrvatsku jer su u posljednji tren, u zračnoj luci, zatražile azil u Nizozemskoj, doznaje se u MUP-u. Zbog loših uvjeta u grčkim izbjegličkim kampovima Hrvatska je u ožujku 2020. odlučila primiti desetero djece, a nakon požara u kampu Moria, taj je broj odlučila povećati na 12. Iako u MUP-u ne žele službeno komentirati razloge odustajanja 12 djevojčica od zbrinjavanja u Hrvatskoj, za što su već bile obavljene sve pripreme, dobro upućeni izvori sumnjaju da bi mogle biti instruirane. Trenutačno se, kako se doznaje, nastoji prikupiti što više podataka od svih koji su sudjelovali u premještanju, jer je teško zamisliti da su se djevojčice mogle samostalno organizirati tijekom putovanja. U MUP-u kažu da o primjerima zlorabe instituta međunarodne zaštite već nekoliko godina konstantno izvješćuju javnost te nadležne službe Europske unije. Tako je, prema MUP-ovim podacima, od 250 preseljenih izbjeglica u Hrvatskoj ostalo njih svega 66, a u posljednje četiri godine obustavljeno je preko 70 posto postupaka za dodjelu međunarodne zaštite jer su tražitelji azila u međuvremenu otišli, uglavnom u zemlje zapadne Europe. To smatraju dokazom da se ne radi o izbjegličkoj populaciji, već o ekonomskim migrantima koji koriste međunarodno neuređen sustav migracija i putem se pozivaju na prava izbjeglica kako bi se dokopali željenih destinacija. Djevojčice koje je Hrvatska odlučila primiti kako bi rasteretila prenapučene grčke izbjegličke kampove trebale su biti smještene u ustanovi za djecu bez roditeljske skrbi u Lipiku. Tamo su već bili osigurani uvjeti i angažirani suradnici kako bi naučile hrvatski i uklopile se u društvo. Za njihov transfer do dolaska u Hrvatsku zadužena je bila Međunarodna organizacija za migracije čiji je cilj osigurati humano upravljanje migracijama.”

Međutim taj primjer je vrlo zanimljiv jer pokazuje da je je mišljenje maloljetnih djevojčica pobijedilo političku trgovinu između zemalja članica Europske Unije glede preraspodjele migranata koja je izazvala tolike prijepore. Ostaje nada da je tom njihovom odlukom ujedno i ostvaren najbolji interes tih maloljetnih djevojčica.

Prema Izvješću Pravobraniteljice za djecu policija je tijekom 2020. postupila prema 2522 djece nezakonitih migranta, od kojih je bilo 348 djece bez pratnje. U Izvješću se navodi da je unatoč brojnim upozorenjima, zakonodavni okvir koji dopušta detenciju djece migranata ostao nepromijenjen, te da je smještaj djece u detenciju protivan najboljem interesu djeteta. Unatoč tome je u 2020., za 48 djece nezakonitih migranata u pratnji ograničena sloboda kretanja smještajem u Prihvatni centar za strance Ježevo te u Tranzitnim prihvatnim centrima za strance Trilj i Tovarnik. U slučaju potrebe za prihvatom većeg broja djece bez pratnje, djeca se prihvaćaju i u drugim ustanovama socijalne skrbi, a budući da je najveći broj djece bez pratnje koja dolaze u RH iznad 14 godina starosti, riječ je o domovima za odgoj djece i mladeži. Protokolom je propisano da je u roku od tri mjeseca od smještaja djeteta bez pratnje potrebno provesti timsku procjenu djeteta, nakon čega se izrađuje individualni plan u kojem se predlaže odluka o trajnijem rješenju za smještaj (organizirano stanovanje ili udomiteljska obitelj). Problem je što domovi za odgoj ne raspolažu prevoditeljima ni kulturnim medijatorima, pa ne mogu uopće komunicirati s djetetom što je nužan uvjet za provođenje timske procjene. Nadalje, iako Zakon o udomiteljstvu predviđa mogućnost smještaja djeteta bez pratnje u udomiteljsku obitelj, tijekom 2020. nije realiziran niti jedan takav smještaj.

Pravobraniteljica za djecu opetovano upozorava da uvjeti ustanova socijalne skrbi ne odgovaraju specifičnim potrebama djece bez pratnje, jer ne omogućuju odgovarajuću zaštitu djece. Nedovoljan je broj stručnih djelatnika te oni nisu posebno osposobljeni za rad s djecom stranim državljanima, a ujedno su i preveliki zahtjevi da zadovolje istovremeno i potrebe djece hrvatskih državljana i djece bez pratnje. Također nema dovoljno stručnjaka koji su upoznati s Protokolom i specifičnim alatima za rad s ovom skupinom djece, a nedostaju i prevoditelji. Nedostatak prevoditelja u Centru Zagreb-Dugave „mudro“ je premošten dostupnim tonskim zapisima na arapskom, pašunskom, perzijskom, engleskom i hrvatskom jeziku koji su se pokazali vrlo korisnim alatom za uspostavljanje početnog odnosa s djetetom bez pratnje koji se pušta odmah pri dolasku djeteta u prihvatilište.³² Podatci iz prakse pokazuju da veliki broj djece bez pratnje samovoljno napušta smještaj već u prvom mjesecu. Vodeći računa o polazištu u najboljem interesu djeteta i potrebi za uvažavanjem volje djeteta možemo zaključiti da su djeca konkludentnim činima (bijegom) dokazala što žele. Republika Hrvatska kao nova članica EU zasigurno nije krajnji cilj migranata, pa ni djece. Hrvatska je tranzitna zemlja za migrante koji kad su prevalili tolik put doista na svaki mogući način žele premostiti tih stotinjak kilometara do Schengenske granice.

Zbog svega navedenog Pravobraniteljica za djecu upozorava da je potrebno poduzeti aktivnosti da se osigura odgovarajući smještaj za djecu bez pratnje u vidu specijalizirane ustanove, njihov prihvata na način da se evidentiraju sva djeca bez pratnje koja dolaze u RH na jednom mjestu, da se u praksi počne provoditi

³² Babić, Gordana, op.cit., str.122.

multidisciplinarna procjena potreba i rizika, te da se na jednom mjestu osiguraju svi resursi potrebni za rad s ovom populacijom djece. I dalje postoji problem u domovima za odgoj, u koje se smještaju djeca bez pratnje i bez isprava, objektivnog utvrđenja dobi. Događa se da se u ustanove u kojima se pruža usluga smještaja za djecu, smještaju osobe koje se predstavljaju kao maloljetne, iako je očito prema fizičkom izgledu da su punoljetne, a to može ugroziti maloljetnike koji se nalaze u smještaju. Iako je u Protokolu jasno naznačena odgovornost policijskog službenika i stručnog radnika Centra za socijalnu skrb, vezano za izražavanje sumnje u dob djeteta bez pratnje prilikom postupka identifikacije, prema navodima ustanova takva sumnja u kronološku dob nikad nije izražena od strane dežurnih stručnjaka izvan ustanove, što nam ukazuje da je potrebno intenzivno dodatno educirati stručnjake koji rade s djecom bez pratnje o odredbama Protokola.

Kada je riječ o skrbničkoj zaštiti djece bez pratnje, Pravobraniteljica za djecu navodi da već godinama postoje razni problemi vezani uz posebne skrbnike za djecu bez pratnje. Stručni radnici Centara za socijalnu skrb često nisu motivirani da preuzmu posebno skrbništvo za djecu bez pratnje zbog preopterećenosti obvezama koje proizlaze iz njihovih redovnih zadaća. Često posebni skrbnici nisu dostupni niti su u redovnom kontaktu s djetetom te ne mogu u potpunosti zaštititi njihova prava i interese i ostvarivati njihova zakonom zajamčena prava u svakom trenutku, pa se čini da je njihova funkcija samo formalna. Događa se da izostaju redoviti posjeti posebnih skrbnika svojim štićenicima, te se oni svode na posjete prilikom uzimanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i druge dolaske kad je njihova prisutnost zakonski nužna. Tijekom pandemije takvi posjeti su jedno vrijeme bili ograničeni, međutim nisu se provodili ni online ni telefonskim putem. Kao i prethodnih godina, djeci bez pratnje za skrbnika se ponekad imenuju osobe iz kruga stranih državljana s kojima je dijete zatečeno, pa su tako prošle godine za devetero djece imenovani skrbnici iz grupe koji su u „rodbinskim odnosima“ s djecom bez pratnje. Naglašavamo da je takvo postupanje protivno Protokolu te može biti ugrožavajuće za dijete, budući da osoba iz grupe s kojom se dijete zateklo ne raspolaže odgovarajućim osobnim i stručnim kompetencijama kako bi mogla postupati u najboljem interesu djeteta, a također se dijete izravno dovodi u opasnost da postane žrtvom različitih oblika nasilja, zloporabe pa i trgovanja ljudima. Nastava za učenike inojezičare koji nedostavno znaju hrvatski jezik nije osmišljena, pa su nastavnici primorani uvijek iznova sami osmišljavati materijale. Sam postupak organiziranja pripreme nastave izrazito je dug te djeca često čekaju mjesecima prije nego im je odobrena priprema nastave. Kod organiziranja pripreme nastave pristup učenju hrvatskog jezika je sada ograničen na 70 + 70 sati pripreme nastave, što je za veći dio djece nedovoljno kako bi hrvatski jezik naučili u toj mjeri da mogu pohađati i pratiti nastavu. Jezična barijera otežava i svakodnevnu komunikaciju s drugim učenicima i stvaranje vršnjačkih odnosa u školi. Stoga je potrebno organizirati dodatnu i strukturiranu podršku toj skupini djece.

5. Završni osvrt o sudbini maloljetnih migranata bez pratnje

Zaključno, međunarodna zajednica od UN-a, Vijeća Europe do Europske Unije detaljno je razradila, normativno gotovo do savršenstva, pravnu osnovu univerzalnih, globalnih ljudskih prava i napose prava djece. Države članice dužne su u praksi osigurati ostvarivanje tih prava. Međutim, često nedostaju temeljne pretpostavke za priznavanje prava maloljetnom migrantu u slučaju da je zatečen bez pratnje roditelja i/ili bez vjerodostojnih isprava. Ratovi, elementarne katastrofe ili izvorna ljudska nada u bolji život, pokreću tisuće na put prema zapadu i s juga prema sjeveru. Europa je nastala na tim istim migracijama i nije za očekivati da će one uskoro stati. Na državama je da izdvoje dostatna materijalna sredstva kako bi se isprva preko socijalnih programa prihvata zaštitio život i zdravlje maloljetne djece, omogućilo eventualno sjedinjavanje obitelji, uzelo u obzir i mišljenje djeteta, i sve to polazeći i završavajući u najboljem interesu djeteta. Prava maloljetnih migranata bez pratnje u praksi mogu zaštititi samo stručni, motivirani i dobro educirani skrbnici za poseban slučaj nakon što su prihvatne socijalne službe pružile utočište, zbrinule i nahranile tu djecu. Republika Hrvatska zasigurno nije bila željena završna destinacija za tu maloljetnu djecu. Prema Obiteljskom zakonu (čl.86) osobe koje skrbe o djetetu dužne su poštivati mišljenje djeteta u skladu s njegovom dobi i zrelosti. Kada zbog jezičnih barijera nije moguće utvrditi volju djeteta koje je u privremenom smještaju, koji ne smije biti „zatvor“, manifestacija volje djeteta je i bijeg iz te ustanove. Možda je rješenje za ostvarenje najboljeg interesa djeteta besplatna jednosmjerna karta prema zapadu kao prilog odluke donesene u upravnom postupku! Završna točka puta svake migracije je neminovna asimilacija, budući da nedostaju resursi i kadrovi kako bi se ostvarila proklamirana, apstraktna prava na nacionalni ili etnički identitet, religiju, kulturu, na materinji jezik i obrazovanje u nekoj trećoj zemlji. Navedeni su podatci o praksi u RH koji dokazuju da ta djeca najčešće iskazuju svoje mišljenje upravo bijegom iz prihvatnih institucija. Ista pojava zabilježena je i u Republici Italiji. Možda ne treba gubiti nadu da je to ujedno i u najboljem interesu djeteta od kojeg sve polazi i u kojem, na zapadu, sve završava.

Nenad Hlača, Ph.d, Full Professor
Faculty of Law, University of Rijeka

STATUS OF UNACCOMPAINED MIGRANT CHILDREN IN THE LEGAL SYSTEM AND PRACTICE OF THE REPUBLIC OF CROATIA

Summary: As children generally do not have identification documents, the status of migrant children who find themselves in a foreign country unaccompanied by a parent or a person authorized to represent them is particularly delicate. The paper starts from the 1989 UN Convention on the Rights of the Child, which is a generally accepted global legal framework for the protection of children.

The legal status of children who are not registered in public registers immediately after birth and thus have not acquired a link of citizenship that would guarantee the protection of human rights within the legal order of the country of origin is clarified. The discussion pointed to this problem because migrants generally destroy identity documents or use forgeries thinking that this will make it easier for them to achieve their goals as minors.

Since the protection of the rights of minor migrants depends exclusively on the legal system of the country in which these children found themselves, the main part of the paper contains an overview of the legal system of the Republic of Croatia which provides legal protection to unaccompanied minors without any legal document. In conclusion, data on the practice that points to the problems and gives a more realistic picture of the situation are presented.

Key words: unaccompanied minor migrants, legal status, special guardian, laws of the Republic of Croatia