

**Europska mreža pravobranitelja za djecu
(European Network of Ombudspersons for Children - ENOC)
Stajalište o međudržavnom posvojenju¹**

Doneseno na 22. Općoj skupštini Europske mreže pravobranitelja za djecu, 21. rujna 2018. u Parizu

“Ususret politikama i praksama s potpunim poštivanjem perspektive i prava djeteta”

Mi, članice Europske mreže pravobranitelja za djecu, izražavamo svoju zabrinutost zbog položaja djece u kontekstu međudržavnog posvojenja u našim zemljama te znatnih nedostataka u politikama na europskoj, državnoj i lokalnoj razini pri odgovaranju na njihove potrebe i interese. Nastojimo unaprijediti organiziranje međudržavnog posvojenja, uz usmjerenost na prava djece. Vodeća načela pritom moraju biti perspektiva djeteta u međudržavnom posvojenju te prava i dobrobit samog djeteta.

ENOC snažno naglašava potrebu za temeljitim revidiranjem i ukoliko je to potrebno, poboljšanjem postojećih zakona, politika i praksi u cijeloj Europi, u skladu s Konvencijom UN-a o pravima djeteta te drugim relevantnim međunarodnim instrumentima i standardima.

Ovaj poziv upućujemo na temelju iskustva s pojedinačnim pritužbama posvojenika ili njihovih zakonskih zastupnika te na temelju rezultata ankete provedene s članicama ENOC-a 2018. godine. Također, nakon što smo razmotrili relevantne pravne instrumente, a posebno:

- (Europsku) Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (1950.),
- Konvenciju UN-a o pravima djeteta (1989.),
- Konvenciju o zaštiti djece i suradnji u vezi s međudržavnim posvojenjem (1993.) i
- (Revidiranu) Europsku konvenciju o posvojenju djece (2008.)²,

potičemo europske države da usvoje, provedu i prihvate sljedeći niz mjera i preporuka.

Uvod

Posvojenje je mjera za zaštitu prava i dobrobiti djeteta koja omogućuje djeci bez roditelja ili potpuno napuštenoj djeci da ostvare prednosti života u trajnoj obitelji. Međudržavno posvojenje uključuje promjenu zemlje u kojoj je dijete imalo prebivalište, bez obzira na državljanstvo posvojitelja³. Postoje dvije pravne kategorije: jednostavno posvojenje (ne prekida rodbinsku povezanost djeteta i bioloških roditelja) i potpuno posvojenje (rodbinska povezanost djeteta i njegovih/njenih bioloških roditelja je prekinuta i primjenjuju se sva prava i dužnosti posvojitelja). Također može postojati razlika između zatvorenih posvojenja (u kojima više ne postoji kontakt između djeteta i obitelji) i otvorenih posvojenja (u kojima je kontakt i dalje moguć).

Na prvi pogled se posvojenje čini kao jednostavan postupak: djetetu bez roditeljske skrbi omogućuje se trajni dom i obitelj. U stvarnosti se, međutim, radi o jednoj od najsloženijih mjera na području dobrobiti i zaštite djeteta, osobito ako se provodi u međudržavnom obliku, budući da uključuje prelazak državnih granica i prema tome promjenu djetetovog fizičkog okruženja.

Europsko okruženje nudi jedinstvenu priliku za detaljnije ispitivanje praksi u međudržavnom posvojenju budući da obuhvaća zemlje koje su države podrijetla djece u postupku međudržavnog posvojenja i države primateljice u kojima su djeca smještena kod posvojitelja. Manji dio europskih zemalja ima status i države pošiljateljice i primateljice.

¹ Srdačno zahvaljujemo svim članicama ENOC-a te vanjskim recenzentima (Nigel Cantwell, prof. Geoffrey Shannon i organizacija International Social Service (ISS)) na njihovom vremenu i vrijednim doprinosima.

² Ova konvencija još nije stupila na snagu u nekoliko država Europe.

³ Međudržavno posvojenje, Fond Ujedinjenih naroda za djecu, 1998.

Ovo stajalište osobito je usmjereno na prava djece u međudržavnom posvojenju čiji su mogući posvojitelji još nepoznati, ali ne obuhvaća posvojenja koja provode srodnici i počimi/pomajke. Iako se ne mogu izuzeti ili odbaciti prava bioloških roditelja i posvojitelja te interesi javnih politika, vodeće načelo ovog stajališta jest perspektiva djeteta te njegova/njezina prava i dobrobit. Takav pristup propisan je Konvencijom o pravima djeteta gdje prema članku 21 države koje priznaju ili dopuštaju posvojenja, moraju osigurati da se pri tome u najvećoj mjeri vodi računa o najboljem interesu djeteta. Većina prava navedenih u ovoj Konvenciji u skladu je sa zahtjevom da se u prvom redu vodi računa o dobrobiti djeteta (u skladu s člankom 3), ali iz formulacije je jasno da u pitanjima posvojenja nijedno drugo pravo niti interes ne može biti iznad prava i interesa djeteta, a to obuhvaća prava bioloških roditelja, mogućih posvojitelja ili ekonomska i politička pitanja⁴.

ENOC preporučuje sljedeće aktivnosti za jačanje procesa međudržavnog posvojenja:

Prvo, želimo naglasiti da ENOC ne potiče češće korištenje međudržavnog posvojenja kao oblika smještaja za djecu niti predlaže da ono treba biti ograničeno ili ukinuto. Uočavamo da međudržavno posvojenje predstavlja korisnu mogućnost zbrinjavanja određene djece, pod uvjetom da se na odgovarajući način regulira, provodi i izvršava u skladu s pravima i najboljim interesima djeteta.

Drugo, ENOC prepoznaje važnost supsidijarnosti kao temeljnog načela Haške konvencije iz 1993. godine (članak 4. b) i Konvencije o pravima djeteta (članak 21). Iako se formulacija i interpretacija u ovim međunarodnim instrumentima u određenom smislu razlikuju, važnost ovog načela jest u integraciji međudržavnog posvojenja u nacionalni sustav zaštite djece. Prije razmatranja međudržavnog posvojenja, države se moraju uvjeriti da nisu dostupne odgovarajuće mjere u državi ili interne mjere. Kako bi se dodatno promicalo načelo supsidijarnosti, potičemo europske države i regije da na razini države jačaju svoj sustav zaštite djece. Nedostatak sredstava u nekim zemljama pošiljateljicama još uvijek je jedan od najvećih izazova za provedbu načela supsidijarnosti. Zato također potičemo europske države i regije da podrže druge zemlje kako bi poboljšale svoje sustave zaštite djece na razini države.

1. Potrebno je jačati baze podataka

Nedostatak pristupačnih i korisnih podataka o kontekstu posvojenja u mnogim zemljama onemogućuje pouzdani uvid u postojeće prakse. Upitnik naglašava koliko je teško pristupiti pouzdanim informacijama o međudržavnom posvojenju, osobito podacima o zemljama pošiljateljicama, raščlanjenim podacima o profilu djece (zemlja podrijetla, dob, rod, posebne potrebe...) te troškovima posvojenja i broju osoba/parova koji su zainteresirani za posvojenje ili su postali posvojitelji. S obzirom na to, potrebna je veća transparentnost i odgovornost da bi se stvorio jasan pregled europskog konteksta posvajanja i da bi se uspostavile adekvatne politike. S druge strane bitno je prepoznati trud koji su mnoga europska središnja tijela već uložila u prikupljanje pristupačnih statističkih podataka koji su u nekim slučajevima već i raščlanjeni.

ENOC-ov upitnik također je kao prepreku za razumijevanje okruženja u kojem se odvija posvojenje utvrdio nedostatak usklađenosti u prikupljanju, kompiliranju i dijeljenju informacija o posvojenju. Na razini EU-a trenutno ne postoji standardiziran ili jedinstven sustav bilježenja statistike o posvojenju djece. Osim toga, sustavi bilježenja i raščlanjivanja podataka variraju u različitim zemljama, a ponekad

⁴ Komisija za ljudska prava UN-A, „Izvešće radne skupine o nacrtu Konvencije o pravima djeteta“, 1989., E/CN.4/1989/48, 359-364; C. Fenton-Glynn, Prava djece u međudržavnom posvojenju, Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia, 2014., 15; Cantwell, N. (2014.). Najbolji interesi djeteta u međudržavnom posvojenju. Zaključak Istraživačkog centra UNICEF-a Innocenti, Firenca.

Dostupno na: https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/unicef%20best%20interest%20document_web_re-supply.pdf.

i unutar njih, zbog čega usporedivost postaje upitna⁵. Želimo međutim istaknuti hašku statistiku/obrazac kao dobar model za kompiliranje informacija⁶.

Podaci o djeci u međudržavnom posvojenju trebaju biti sustavno i sveobuhvatno prikupljeni, razrađeni, usklađeni i raščlanjeni te trebaju biti raspoloživi i pristupačni. ENOC preporučuje da sve europske države i regije osiguraju prikupljanje zadovoljavajućih, pouzdanih i ispravno raščlanjenih podataka o djeci u međudržavnom posvojenju. Važno je jednom godišnje predati opću statistiku Stalnom uredu Haške konferencije koristeći haški obrazac⁷. Ti podaci moraju biti osnova za donošenje politika na temelju dokaza u kontekstu međudržavnog posvojenja te je važno poboljšati procedure i usluge za djecu i obitelji.

2. Potrebno je poštivati obveze Haške konvencije i poticati članice koje to još nisu učinile, da ratificiraju Konvenciju

Haška konvencija iz 1993. godine ključni je međunarodni instrument isključivo usmjeren na međudržavno posvojenje djece. U skladu s privatnim međunarodnim pravom, ovaj sporazum navodi proceduralna jamstva za osiguravanje učinkovitog sustava međudržavnog posvojenja putem raspodjele odgovornosti između država primateljica i pošiljateljica. Zemlje koje su ratificirale Hašku konvenciju iz 1993. obvezne su provoditi njene odredbe⁸. Međutim, budući da je posvajanje unutar nadležnosti pojedinačnih država, u nacionalnim zakonodavstvima i praksama pojedinih država postoje bitne razlike. Usprkos ratifikaciji, države tumače i provode odredbe Haške konvencije na svoj način⁹. Ne postoji središnja institucija koja bi pratila provedbu konvencije u zemljama potpisnicama i koja bi ih u skladu s Haškom konvencijom mogla sankcionirati.

Iako je Haška konvencija na snazi već dulje od dvadeset godina, i usprkos sve većem broju zemalja koje su je ratificirale, kritičan broj međudržavnih posvojenja se još uvijek odvija izvan ovog pravnog okvira. Tijekom 2016. godine, četiri od glavnih deset zemalja podrijetla nisu ratificirale Konvenciju iz 1993¹⁰. To znači da je znatan broj posvojenja izvršen u okruženju gdje postoji manje pravila i više mogućnosti za nelegalnu trgovinu¹¹. ENOC-ov upitnik također ukazuje na to da mnogo zemalja/regija još uvijek dopušta provedbu procesa međudržavnog posvojenja sa zemljama koje nisu prihvatile Hašku konvenciju¹². Neke od njih još uvijek dopuštaju privatna i neovisna posvojenja.

ENOC snažno naglašava potrebu da postojeći zakoni, politike i prakse na području cijele Europe budu usklađeni s Haškom konvencijom iz 1993. U skladu s preporukom Posebne komisije za Hašku konvenciju, potičemo države da zabrane privatna posvojenja koja su dogovorena izravno između bioloških roditelja i posvojitelja te također neovisna posvojenja u kojima je posvojitelju odobreno posvojenje u državi primateljici i državi pošiljateljici bez posredovanja Središnjeg tijela ili ovlaštenog tijela¹³. Kod suradnje sa zemljama koje nisu potpisnice konvencije, ENOC preporučuje da zemlje koje

⁵ Europski parlament, „Posvojenje djece u Europskoj uniji“, 2016.,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583860/EPRS_BRI\(2016\)583860_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583860/EPRS_BRI(2016)583860_EN.pdf), 8.

⁶ <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/publications1/?dtid=32&cid=69>.

⁷ Ibid.

⁸ Sve države primateljice ratificirale su Hašku konvenciju iz 1993.

⁹ Europski parlament, „Posvojenje djece u Europskoj uniji“, 2016.,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583860/EPRS_BRI\(2016\)583860_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583860/EPRS_BRI(2016)583860_EN.pdf), 2.

¹⁰ <https://assets.hcch.net/docs/a8fe9f19-23e6-40c2-855e-388e112bf1f5.pdf>.

¹¹ Haška konferencija o međunarodnom privatnom pravu, „20 godina Haške konvencije iz 1993. - Procjena utjecaja konvencije na zakone i prakse u vezi s međudržavnim posvojenjem i zaštitom djece“, 2015.,

<https://assets.hcch.net/docs/f9f65ec0-1795-435c-aadf-77617816011c.pdf>, 4-5.

¹² Petnaest od dvadeset zemalja/regija koje su odgovorile na upitnik dopuštaju posvojenje zemljama koje nisu potpisnice, odnosno samo pet od deset to ne dopušta.

¹³ Haška konferencija o međunarodnom privatnom pravu, Posebna komisija 2010., Zaključci i preporuke, 1.g https://assets.hcch.net/upload/wop/adop2010_rpt_en.pdf

su prihvatile Hašku konvenciju primijene standarde i zaštitne mjere Konvencije, što je također istaknuto u preporuci Posebne komisije¹⁴. Zemlje potpisnice Haške konvencije imaju etičku odgovornost osigurati da djeca iz zemalja nepotpisnica uživaju jednaku pravnu zaštitu kao i djeca iz zemalja potpisnica.

3. Razmotriti promjenjivost konteksta međdržavnog posvojenja

Općenito se smatra da su djeca u međdržavnom posvojenju posvojena isključivo kao mlada i zdrava siročad. U stvarnosti je međutim situacija drugačija. Mnoga djeca koju se daje na međdržavno posvojenje nisu siročad nego imaju barem jednog živućeg roditelja¹⁵. Osim toga, većina djece u međdržavnom posvojenju ima posebne potrebe odnosno starija su (obično starija od 6 ili 7 godina), imaju braću i sestre ili teškoću u razvoju/tešku (mentalnu/tjelesnu) bolest.

ENOC prepoznaje da se kontekst međdržavnog posvojenja promijenio tijekom posljednjih godina te potiče europske zemlje i regije da putem svojih zakona i praksi adekvatno odgovore na promjenjiv kontekst međdržavnog posvojenja. Snažno naglašavamo potrebu za:

- Prikupljanjem pouzdanih i potpunih informacija iz zemlje podrijetla. Na temelju ovih informacija za dijete se mogu potražiti prikladni posvojitelji. U slučaju ozbiljne sumnje u pouzdanost tih podataka, nužno je prekinuti suradnju s tom državom ili organizacijom
- Pojedinačnom procjenom podobnosti djeteta za posvajanje i procjenom njegovih/njenih specifičnih potreba koju provodi multidisciplinarni tim obučanih stručnjaka
- Savjetovanjem i pripremom djeteta
- Uzimanjem u obzir mišljenja djeteta
- Odabirom, obaveznom pripremom i savjetovanjem mogućih posvojitelja
- Stručnim postupkom spajanja koje provodi neovisna multidisciplinarna stručna skupina kako bi se osiguralo da roditelji imaju kapaciteta za osiguranje potreba djeteta.
- Provedbom otvorenog posvojenja za određenu djecu uz adekvatnu stručnu podršku. Posebna pozornost se mora posvetiti starijoj djeci u međdržavnom posvojenju. Budući da su ona imala mogućnost upoznati svoju rodbinu, obitelj i zemlju, za njih je puno veći korak ostaviti sve za sobom.
- Europskom etičkom komisijom ili radnom skupinom koja bi razmatrala izazove u promjenjivom kontekstu međdržavnog posvojenja. U njoj trebaju biti zastupana posvojena djeca.

4. Pružati kontinuiranu podršku nakon posvojenja u skladu sa specifičnim potrebama djeteta

Situacija u kojoj se nalaze obitelji i posvojena djeca može biti složena. Međdržavno posvojenje predstavlja veliku promjenu u životu djeteta, tako da je djeci i obiteljima potrebna podrška stručnjaka kada je to nužno (prevoditelji, psihološko savjetovanje, pomoć i kontakti sa zemljom podrijetla). Sustav za skrb nakon posvojenja mora omogućiti takvu podršku. U nekim europskim državama međutim, obiteljima se ne nude službene usluge. Posvojiteljske obitelji imaju pravo samo na uobičajene službe socijalne skrbi, kao i sve ostale obitelji, ili se podrška nakon posvojenja pruža samo u kratkom razdoblju.

¹⁴ Haška konferencija o međunarodnom privatnom pravu, Posebna komisija 2000., Preporuka br. 11, <https://assets.hcch.net/upload/scrpt33e2000.pdf>

¹⁵ Save the Children ističe da u cijelom svijetu minimalno četvero od petoro djece u ustanovama ima jednog ili dva roditelja koji su još živi. Save the Children (2009.), Izuzimanje djece iz štetnih ustanova, London, Save the Children UK, http://www.crin.org/en/docs/Keeping_Children_Out_of_Harmful_Institutions_Final_20.11.09.pdf.

ENOC prepoznaje da su usluge nakon posvojenja ključne i trebaju uzeti u obzir cjeloživotnu prirodu posvojenja. Adekvatna podrška nakon posvojenja treba se pružati u svim europskim državama. Države imaju odgovornost raspodijeliti dovoljna sredstva nadležnim tijelima za usluge nakon posvojenja. U zemljama gdje se već provodi skrb nakon posvojenja, ona mora biti svima omogućena. U većini europskih zemalja podršku nakon posvojenja nude agencije za posvajanje. Posvojenici međutim nemaju uvijek povjerenja u takve agencije. Države bi mogle zajamčiti stručnost i neovisnost ako bi usluge pružale osobe neovisnog reguliranog zanimanja/neovisnih reguliranih zanimanja koje nisu povezane ni s jednom ustanovom.

5. Osigurati bitno sudjelovanje svakog djeteta u međudržavnom posvojenju

Sudjelovanje djeteta, odnosno pravo djeteta koje je sposobno oblikovati svoje osobno mišljenje da ga slobodno izrazi o svim pitanjima koja se na njega/nju odnose (članak 12) jedno je od četiri temeljna načela Konvencije UN-a o pravima djeteta. Kod međudržavnog posvojenja se međutim sve do sada pridavala mala pozornost pravu na sudjelovanje. Općenito se smatra da su djeca posvojena u dojenačkoj dobi te nisu sposobna izraziti svoje mišljenje. Takvom shvaćanju moramo dodati dvije napomene. Prvo, kao što je već navedeno, starija djeca također sudjeluju u međudržavnom posvojenju. Drugo, želimo istaknuti da sva djeca, uključujući onu predškolske dobi, imaju pravo na to da budu saslušana u vezi sa svim pitanjima koja na njih utječu. ENOC je uvjeren da je nužno saslušati djecu i vrednovati njihova stajališta u skladu s njihovom dobi i stupnjem zrelosti kako bi se djelotvorno provodilo pravo da najbolji interes djeteta bude od najveće važnosti kod posvojenja.

ENOC preporučuje da europske države svakom djetetu osiguraju pravo da bude saslušano i da se njihovo mišljenje uzme u obzir te da sudjeluje u odlučivanju u svim pitanjima koja utječu na njega/nju tijekom procesa posvojenja. Njihovom mišljenju treba se dati važnost u skladu s njihovom dobi i sa stupnjem zrelosti. Dijete trebaju saslušati kvalificirani stručnjaci. Informacije koje se prenose djetetu trebaju biti u skladu s dobi, pristupačne, u obliku prilagođenom djeci i na (materinskom) jeziku koji djeca razumiju.

6. Poštivati i ispunjavati pravo djeteta na pristup informacijama o biološkim roditeljima

Još jedan važan izazov u međudržavnom posvojenju odnosi se na pitanje pristupa podacima o rođenju i informacijama koje se odnose na podrijetlo posvojenika. Pojavljuju se dva pitanja: prikupljaju li se informacije i je li djetetu dopušten pristup tim informacijama. Druga pitanja na koja je također potrebno odgovoriti su: koje informacije se prikupljaju, koliko dugo se to provodi, tko ih pohranjuje, tko im može pristupiti i na koji način.

Najvažnije odredbe koje se bave ovim pitanjem u Konvenciji o pravima djeteta su članak 7 (*“Dijete mora biti upisano u matične knjige odmah nakon rođenja i od rođenja ima pravo na ime, pravo na stjecanje državljanstva i, koliko god je moguće, pravo da zna svoje roditelje i uživa njihovu skrb”*) i članak 8 (*“Države stranke se obvezuju da će poštivati pravo djeteta na očuvanje svoga identiteta, uključujući nacionalnost, ime i obiteljske odnose priznate zakonom, u što se neće nezakonito miješati. Kada su djetetu nezakonito uskraćene neke ili sve sastavnice identiteta, države stranke će osigurati odgovarajuću pomoć i zaštitu kako bi ono brzo uspostavilo ili obnovilo svoj identitet”*). Sigurno se također treba referirati na članak 30 Haške konvencije iz 1993. (*“Nadležna tijela države ugovornice će osigurati čuvanje podataka koji se tiču djetetovog podrijetla, posebice podataka o identitetu djetetovih roditelja, kao i zdravstvene anamneze”*).

Za početak, iz upitnika je vidljivo da je potrebno dodatno raditi na prikupljanju i pohranjivanju informacija o podrijetlu djece. Nepotpunost informacija o biološkim roditeljima i drugim aspektima djetetova podrijetla u nekim državama otežava stručnjacima za posvojenje usklađenost s člankom 30 Haške konvencije i poštivanje prava djeteta te odgovaranje na njihove potrebe. Što se tiče pristupa informacijama, upitnik otkriva da se u samo nekoliko zemalja ili regija u potpunosti poštuje pravo djeteta na poznavanje svog podrijetla, odnosno zahtjev da posvojitelji djetetu kažu da je posvojeno.

U većini europskih zemalja međutim, pravo djeteta da zna svoje podrijetlo je zaštićeno iako je doseg ograničen u skladu s dobi djeteta i drugim okolnostima (suglasnost posvojitelja, suglasnost bioloških roditelja, suglasnost nadležnog tijela,...)

ENOC preporučuje europskim zemljama i regijama da što prije osiguraju prikupljanje i pohranjivanje svih relevantnih informacija (o rođenju) usvojene djece. U skladu s Konvencijom UN-a o pravima djeteta, zemlje i regije moraju svakom djetetu osigurati pravo da znaju da su posvojena te imaju pristup informacijama o svom podrijetlu te moraju pružiti djeci adekvatnu stručnu podršku.

7. Izbjeći razdvajanje braće i sestara

Zatvoreno posvojenje "zatvara" biološku vezu i povezanost braće i sestara. Ako posvojitelji ne žele uspostaviti ili održavati kontakt i povezanost braće i sestara, ta veza se prekida što djeci uzrokuje emocionalnu i psihološku patnju.

Prema Konvenciji UN-a o pravima djeteta, države članice su obvezne poštivati pravo djeteta na očuvanje obiteljskih veza (članak 8). Osim toga se u većini slučajeva smatra da je u najboljem interesu djeteta ako ista posvojiteljska obitelj posvoji braću i sestre budući da povezanost braće i sestara promiče razvoj djece, njihov identitet i samopouzdanje. Razdvajanje braće i sestara može uzrokovati mnogo patnje i tuge, negativno utjecati na razvoj djeteta te može imati cjeloživotne posljedice.

Zakonski okvir u mnogim zemljama prepoznaje važnost povezanosti usvojene djece i njihove rodbine, osobito braće i sestara. UN-ov Odbor za prava djeteta također je naglasio važnost povezanosti djeteta i članova uže obitelji, uključujući braću i sestre.

ENOC preporučuje svim europskim zemljama i regijama da izbjegnu razdvajanje braće i sestara te poboljšaju zakonske okvire na način koji će državnim tijelima omogućiti da provode, održavaju i zaštite postojeće bliske odnose usvojene djece i njihove braće i sestara.