

Europska mreža pravobranitelja za djecu
(European Network of Ombudspersons for Children - ENOC)
Izjava o stajalištu o procjeni utjecaja na dječja prava
(Child Rights Impact Assessment - CRIA)
Doneseno na 24. Općoj skupštini ENOC-a, 18. studenoga 2020.

„Nijedna politika nije neutralna prema djeci. Namjerno ili nenamjerno, svaka politika pozitivno ili negativno utječe na dječje živote.”¹

Mi, članice Europske mreže pravobranitelja za djecu (ENOC), zahtijevamo od svojih vlada, Vijeća Europe i institucija Europske unije da pomoću postupaka procjene utjecaja na dječja prava (*Child Rights Impact Assessment - CRIA*) i ocjene (vrednovanja) utjecaja na dječja prava (*Child Rights Impact Evaluation - CRIE*) pridonesu uključivanju dječjih prava u odluke koje se tiču zakona, politika, dodjele proračunskih sredstava i u druge upravne odluke te da potiču i potpomažu provedbu tih postupaka u svim tijelima javne vlasti.²

Svrha je naših preporuka osigurati da se vlade pridržavaju Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima djeteta (dalje u tekstu: Konvencija) i drugih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima jer oni utječu na djecu i mlade.³ Svrha im je i pomoći da Vijeće Europe ispuni svoju obvezu i podrži države članice „u uvođenju procjena utjecaja na djecu i poboljšanju njihove kvalitete i učinka”⁴ - podržavajući koordinate Europskog parlamenta i Europske komisije u promicanju i zaštiti dječjih prava u svim politikama i zakonodavstvu EU-a.

Uzimajući u obzir da su države stranke obvezne primjenjivati sva prava iz Konvencije i u skladu s njezinim člankom 4. „*poduzeti sve odgovarajuće zakonodavne, upravne i druge mjere za primjenu prava priznatih u ovoj Konvenciji.*”⁵;

uzimajući u obzir da sve razine države i svi koji pružaju javne usluge moraju osigurati da u skladu s člankom 3. Konvencije *najbolji interesi djeteta* imaju prednost u svim akcijama koje se odnose na djecu;

uviđajući da se prilikom procjene najboljih interesa djeteta u skladu s člankom 12. Konvencije moraju *poštovati pravo djece na slobodno izražavanje svog mišljenja* i da se to mišljenje *mora uvažavati* u svim pitanjima koja se na njih odnose,⁶

uvažavajući potrebu da se razmotri kako na dječja prava djeluju sve vrste odluka koje utječu na dječju populaciju, grupe djece zajedničkih karakteristika i djecu pojedinačno;

ENOC zahtijeva od država, nacionalnih, regionalnih, europskih i međunarodnih tijela te svih drugih nadležnih tijela da pripreme procjenu i ocjenu utjecaja na dječja prava (CRIA i CRIE) kao mjere za praćenje provedbe Konvencije na način kojim će se nastaviti promicati vidljiva integracija dječjih prava u proces donošenja odluka.

1. Što su procjena utjecaja na dječja prava (CRIA) i ocjena utjecaja na dječja prava (CRIE)?

Odbor UN-a za prava djeteta smatra da su procjena i ocjena utjecaja na dječja prava opće mjere za provedbu Konvencije, u skladu s odredbama njezinog članka 4. Ti **postupci**

usredotočeni na utjecaj na dječja prava osnova su za sustavnu procjenu i izvještavanje o utjecaju nekog prijedloga ili mjere na prava djece i mladih. Oni tvore mehanizam pomoću kojega se razmatra kako na dječja prava utječu odluke i postupci vlada, institucija i drugih aktera u području prava i politike te u praksi. Nakon što se provedu, sastavlja se pisani dokument s dokazima prikupljenim i razmotrenim tijekom tih postupaka.

Postoje dvije vrste postupaka koji su usredotočeni na utjecaj na dječja prava:

- **procjena utjecaja na dječja prava (CRIA)** omogućuje da se ispituju utjecaji koje bi na prava djece i mladih mogli imati prijedlozi zakona, politika, proračuna i drugih upravnih odluka dok su još u pripremi te da se, po potrebi, predloži kako bi se negativni utjecaji mogli izbjeći ili umanjiti. *To se čini prije donošenja određene odluke ili provedbe postupka.*
- **ocjena utjecaja na dječja prava (CRIE)** omogućuje da se razmotre predviđeni ili nepredviđeni utjecaji tih zakonodavnih promjena, politika, dodjela proračunskih sredstava i drugih upravnih odluka na djecu i mlade. *To se čini nakon donošenja određene odluke ili provedbe postupka.*

Kao što preporučuje Odbor UN-a za prava djeteta, procjena i ocjena utjecaja na dječja prava zajedno tvore trajan postupak procjene i ocjene utjecaja zakona, politika, proračuna, programa i usluga na dječja prava.⁷

Postupovne norme za uvođenje i provedbu procjene i ocjene utjecaja na dječja prava

Odbor UN-a za prava djeteta odredio je kako se postupci procjene i ocjene utjecaja na dječja prava trebaju provoditi u cilju promicanja vidljive integracije dječjih prava u proces donošenja odluka i osiguranja dobrog upravljanja za djecu. Važni su sljedeći zahtjevi:

1. Konvencija i njezini fakultativni protokoli trebaju biti okvir za procjenu i ocjenu;
2. provoditi postupke na svim razinama vlasti, a ne samo u ministarstvima nadležnim za djecu;
3. razmatrati izravne i neizravne utjecaje na djecu;
4. utvrđivati razliku između utjecaja na djecu i utjecaja na odrasle ili između utjecaja na različite grupe djece;
5. procjenu utjecaja na dječja prava treba provesti što je prije moguće, a ocjenu nakon isteka dogovorenog razdoblja poslije provedbe;
6. postupke zasnivati na dokazima, uz informacije dobivene od djece;
7. dati preporuke kako bi se osigurala usklađenost s Konvencijom i razmotriti kako određena odluka može unaprijediti ostvarivanje dječjih prava;
8. objavljivati procjene i ocjene.

2. Zašto postoji potreba za procjenom i ocjenom utjecaja na dječja prava?

Odbor UN-a za dječja prava, UNICEF, pravobranitelji/povjerenici za dječja prava i zagovaratelji dječjih prava u cijelom svijetu zalažu se za uspostavu sustavnih postupaka procjene i ocjene utjecaja na djecu iz sljedećih razloga:

- prava i potrebe djece razlikuju se od prava i potreba odraslih pa im treba posvetiti dužnu pozornost;
- dobrobit djece jednako je važna za neku zemlju kao i zdravo društvo i gospodarstvo, a ipak rijetko dobiva isti prioritet;
- djeca su uglavnom isključena iz procesa donošenja odluka, nemaju glasačka prava i imaju ograničene ovlasti za zagovaranje svojih prava, osim preko odraslih;
- odgovornost države za djecu uglavnom se ostvaruje fragmentirano preko ministarstava i agencija;
- djecu se rijetko konzultira i njihova je ukupna vidljivost u državnim procesima slaba;
- djeca se više koriste javnim uslugama i više ovise o njima nego odrasli; postoji velika vjerojatnost da će nedostatnost ili nefunkcioniranje tih usluga loše djelovati na djecu;
- djeca imaju manje pristupa mehanizmima za podnošenje pritužbi, pravnim lijekovima i pravnoj zaštiti.⁸

3. Sudjelovanje i uloga djece u procjeni utjecaja na dječja prava

„Sudjelovanje se ponekad ostvaruje vrlo jednostavno: treba samo djecu pitati za mišljenje. Ne mora uvijek biti jako komplicirano.”⁹

Forum Europske mreže mladih savjetnika (*European Network of Young Advisors – ENYA*), održan 2020., raspravljao je o dječjim pravima u procesu donošenja odluka. Mladi savjetnici naglasili su da je u procesu donošenja odluka važno primijeniti pristup zasnovan na pravima te da države treba podsjećati na njihovu dužnost da poštuju, štite i ostvaruju prava djece i mladih u skladu s Konvencijom.

Mladi savjetnici dali su sljedeće preporuke za unapređenje procjene utjecaja na dječja prava:

- države trebaju učiniti procjenu utjecaja na dječja prava obveznom i informirati javnost o njoj;
- procjene utjecaja na dječja prava moraju se zasnivati na širokom rasponu članaka, ažurnih i relevantnih statističkih podataka te informacija primjerenih djeci;
- djeca i mladi moraju biti uključeni u procjene i ocjene utjecaja na dječja prava;
- djecu i mlade mora se poučiti o dječjim pravima, uključujući procjenu utjecaja na dječja prava;
- odrasle se mora poučiti o Konvenciji i procjeni utjecaja na dječja prava;

- odrasli trebaju poštovati mišljenja djece i biti nepristrani;
- povjerenici i pravobranitelji za djecu trebaju sudjelovati u procjeni utjecaja na dječja prava;
- ako procjene utjecaja na dječja prava nema, ako se ne provodi ili je nepotpuna, to treba povlačiti za sobom posljedice.

Njihova zadnja preporuka sadržava popis tema u vezi s kojima treba provoditi procjene utjecaja na dječja prava. Na tom su popisu odluke o proračunima i utjecaj bolesti Covid-19 na dječja prava.

Mladi savjetnici dali su sljedeće preporuke o sudjelovanju/participaciji:

- treba poboljšati pristup sudjelovanju/participaciji za svu djecu i mlade;
- sudjelovanje djece i mladih treba se odvijati u uvjetima prilagođenim djeci;
- mlade treba informirati i poučavati;
- treba poučavati i informirati odrasle o pravu djece na smisleno sudjelovanje;
- treba stvoriti digitalne platforme za sudjelovanje;
- više sudjelovanja na vlastitu inicijativu mladih;
- u raznim zemljama treba procijeniti mogućnost davanja glasačkih prava mladima.

ENOC potiče države, nacionalna, regionalna, europska i međunarodna tijela te sva druga nadležna tijela da usvoje sljedeće preporuke:

1. Treba zahtijevati da se procjene i ocjene utjecaja na dječja prava provode u vezi s odlukama o zakonima, politikama i proračunima te drugim upravnim odlukama kako bi se one sagledale iz perspektive dječjih prava.

a) Podupirati procjenu i ocjenu utjecaja na dječja prava tijekom zakonskog mandata kako bi se osiguralo da oni koji donose zakone, odlučuju o politikama, dodjeljuju proračunska sredstva i djeluju u praksi, provode procjene utjecaja na dječja prava kad god se donose odluke koje utječu na djecu u javnom i privatnom sektoru.

b) Pripremiti i provoditi postupke procjene i ocjene utjecaja na dječja prava koji udovoljavaju postupovnim standardima za procjenu i ocjenu utjecaja koje je utvrdio Odbor UN-a za prava djeteta. To se ne odnosi samo na odluke koje imaju izravan utjecaj na djecu, već i na one koje nisu izravno namijenjene djeci, ali utječu na njih.

c) Odrediti kada, gdje i kako se procjena i ocjena utjecaja na dječja prava uklapaju u razvojni ciklus zakona, politika, proračuna i upravnih mjera.

d) Procjenu utjecaja na dječja prava treba provesti što je moguće ranije u ciklusu donošenja zakona, politika, proračuna i drugih upravnih mjera, a ocjenu utjecaja na dječja prava treba provesti nakon isteka dogovorenog razdoblja poslije provedbe određene odluke ili mjere.

2. Prilikom provedbe procjene i ocjene utjecaja na dječja prava treba osigurati da budu ostvarena prava pojedine djece i grupa djece na izražavanje mišljenja i sudjelovanje u postupku.

- a) Sudjelovanje djeteta ili djece mora biti učinkovito i sadržajno, u skladu sa zahtjevima iz Općeg komentara Odbora UN-a za prava djeteta br. 12¹⁰.
- b) Pružiti svoj djeci pouku o njihovim pravima te informacije, upute i podršku koja je prilagođena njihovoj dobi, pristupačna i inkluzivna, kako bi im se omogućilo da sudjeluju u postupcima procjene i ocjene utjecaja na dječja prava.
- c) Odrasli trebaju biti nepristrani te djecu pitati za mišljenje i zanimati se za njega na početku postupaka procjene i ocjene utjecaja na dječja prava, vodeći računa o tome da poštuju mišljenje djece; djeca trebaju biti informirana i uključena u trajni postupak.
- d) U procjene utjecaja na dječja prava treba uključiti različite grupe djece, uključujući ranjivu i marginaliziranu djecu; djeci na čija će prava neki prijedlog najviše utjecati treba pomoći kako bi im se omogućilo da sudjeluju u postupku procjene utjecaja na dječja prava.
- e) Treba osigurati sigurne prostore u kojima djeca mogu ostvarivati svoje pravo na izražavanje mišljenja.
- f) U okviru postupaka procjene i ocjene utjecaja na dječja prava treba zabilježiti mišljenja djece, navesti kako su ona utjecala na proces donošenja odluka i pružiti povratne informacije djeci o tome kako su njihova mišljenja uzeta u obzir.
- g) Povjerenici i pravobranitelji za djecu mogu imati ključnu ulogu u procjenama utjecaja na dječja prava tako što će prenositi mišljenja djece i zagovarati dječja prava u njihovo ime, posebno kad je riječ o djeci koja to ne mogu činiti sama.

3. Treba poduzeti sve potrebne korake za osiguranje odgovarajućih resursa i druge opće mjere za provedbu dječjih prava kako bi se poduprli postupci procjene i ocjene utjecaja na dječja prava.

- a) Poduprijeti procjenu i ocjenu utjecaja na dječja prava pomoću skupa instrumenata, npr. ključnih pitanja, predložaka i/ili smjernica kako bi se omogućila dosljednost i sveobuhvatna primjena postupka.
- b) Kad je riječ o tome koji su članci i odredbe o dječjim pravima relevantni za procjenu i ocjenu utjecaja na dječja prava, treba upotrijebiti širu perspektivu, a ne samo uzeti u obzir one koji su očigledno relevantni.
- c) Omogućiti da postupci procjene i ocjene utjecaja na dječja prava imaju dostatne resurse, uključujući radno vrijeme stručnjaka, troškove naručivanja dodatnih istraživanja i/ili troškove javnih ili ciljanih rasprava koje mogu pridonijeti procjeni i/ili ocjeni.
- d) Podržati procjenu i ocjenu utjecaja na dječja prava programom obveznog i trajnog osposobljavanja te jačanja kapaciteta donositelja odluka na svim razinama; to osposobljavanje treba sadržavati poučavanje i informiranje o dječjim pravima i

Konvenciji, kao i o postupcima procjene i ocjene.

e) Prikupiti i staviti na raspolaganje dostatne i pouzdane podatke o djeci i mladima koji obuhvaćaju sva prava iz Konvencije te time poduprijeti postupke procjene i ocjene utjecaja na dječja prava.

4. Treba osigurati da postupci procjene i ocjene utjecaja na dječja prava budu transparentni, da pridonose većoj odgovornosti za donesene odluke i da se u njima naznači do koje mjere su djeca utjecala na te odluke.

a) Postupke procjene i ocjene utjecaja na dječja prava treba što je prije moguće učiniti dostupnima vanjskom ispitivanju, putem njihove objave i uključivanjem zainteresiranih strana;

b) U sklopu vanjskog ispitivanja vlasti moraju opravdati donesene odluke, objasniti zašto preporuke nisu prihvaćene ili provedene te naznačiti kako su mišljenja djece razmotrena i kako im je posvećena dužna pozornost.

c) Kada neki zakon, politika, proračunska ili upravna odluka utječe na dječja prava, a donosi se ne uzimajući u obzir procjenu utjecaja na dječja prava, tu bi se odluku trebalo moći osporiti.

d) Uspostaviti sustave za osiguranje kvalitete radi poboljšanja prakse procjene i ocjene utjecaja, npr. omogućujući pristup unutarnjem i vanjskom stručnom znanju o dječjim pravima, prepoznajući i stavljajući na raspolaganje dobre primjere procjena i ocjena utjecaja na dječja prava te razmjenjujući primjere dobre prakse.

e) Surađivati s članicama ENOC-a u pripremi postupaka procjene i ocjene utjecaja na dječja prava koji čine dobru praksu kako bi se potaknulo ispitivanje nakon provedbe.

5. Treba produbljivati i nadopunjavati znanje o postupcima procjene i ocjene utjecaja na dječja prava te poboljšavati razumijevanje tih postupaka.

a) Europske institucije i vlade trebaju podržati program interdisciplinarnih istraživanja, na nacionalnoj i međunarodnoj razini, kako bi se bolje razumjeli i na temelju informacija razvijali postupci procjene i ocjene utjecaja na dječja prava.

b) Odbor UN-a za prava djeteta treba održati dan opće rasprave o postupcima procjene utjecaja na dječja prava i u općem komentaru izdati daljnje preporuke o postupcima procjene i ocjene utjecaja na dječja prava.

ENOC će surađivati s Vijećem Europe, institucijama EU-a, međunarodnim tijelima i drugim nadležnim tijelima radi promicanja i praćenja provedbe ovih preporuka tako što će 1) zagovarati njihovo donošenje, 2) dijeliti svoje kolektivno znanje, spoznaje i saznanja o postupcima procjene i ocjene utjecaja na dječja prava te 3) po potrebi, osporavati lošu provedbu.

¹ UNICEF i Europska komisija (2014.) [Child Rights Toolkit Module 5: Child Impact Assessments](#), točka 1.1. New York: UNICEF.

² ENOC je tijelo koje čine 43 neovisne institucije za dječja prava iz 34 zemlje članice Vijeća Europe, čiji je glavni cilj zaštita i promicanje temeljnih prava djece i mladih.

³ Preporuke ENOC-a oslanjaju se na međunarodne standarde dječjih prava, stajališta članica ENOC-a, Objedinjeno izvješće ENOC-a o procjeni utjecaja na dječja prava i mišljenja Europske mreže mladih savjetnika (*European Network of Young Advisors-ENYA*).

⁴ Vijeće Europe (2016.) [Strategija Vijeća Europe za prava djeteta 2016.-2021.](#), točka 28.

⁵ Članak 4. Konvencije UN-a o pravima djeteta.

⁶ Opći komentar br. 14 (2013.) Odbora za prava djeteta UN-a o pravu djeteta da njegovi najbolji interesi moraju imati prednost (čl. 3., st. 1.), točka 43.

⁷ Opći komentar br. 5 (2003.) Odbora za prava djeteta UN-a o općim mjerama za provedbu Konvencije o pravima djeteta (čl. 4., 42. i 44., st. 6.), točka 45.

⁸ Corrigan, C. (2006.) [The development and implementation of Child Impact Statements in Ireland](#), Dublin: Ured ministra za djecu; Hanna, K., Hassall, I. i Davis, E. (2006.) [Child impact reporting](#), u *Social Policy Journal of New Zealand*, br.29, str.32.-42.; Hanna, K. i Mason, N. (2011.) [Putting children at the centre of policy development](#), str.10., Washington, DC: First Focus on Children; Paton, L. and Munro, G. (2006.) [Children's Rights Impact Assessment: the SCCYP Model](#), Edinburgh: Povjerenik za djecu i mlade za Škotsku (CYPCS); UNICEF Kanada (2014.) [Child Rights Impact Assessments: the fundamentals. Evidence submitted by Unicef Canada to the Standing Committee on Human Rights, 3 Feb 2014](#), Toronto: UNICEF Kanada.

⁹ Mladi savjetnik ENYA-e, Forum ENYA-e, 4. listopada 2020.

¹⁰ Opći komentar br. 12 (2009.) Odbora za prava djeteta UN-a o pravu djeteta da bude saslušano, točke 133.-134.



ENOC se sufinancira iz Programa o pravima, jednakosti i građanstvu EU-a (REC 2014-2020). U ovoj su publikaciji iznesena samo stajališta ENOC-a i isključivo je on za njih odgovoran. Europska komisija ne preuzima odgovornost za moguću uporabu informacija koje ona sadržava.