



**Konvencija o
pravima djeteta**

Distr.: Opća
29. svibanj, 2013.

Original: na engleskom jeziku

Odbor za prava djeteta

**Opći komentar br. 14 (2013.) o pravu djeteta da njegovi ili njeni
najbolji interesi moraju imati prednost (čl. 3., st. 1.)***

*Usvojio Odbor na svom šezdeset i drugom zasjedanju (14. siječnja – 1. veljače 2013.)

Sadržaj

	<i>Paragrafi</i>	<i>Strana</i>
I. Uvod	1-9	3
A. Najbolji interes djeteta: pravo, načelo i proceduralno pravilo	1-7	3
B. Struktura	8-9	4
II. Ciljevi	10-12	4
III. Priroda i opseg obveza država stranaka.....	13-16	5
IV. Pravna analiza i veze s općim načelima Konvencije.....	17-45	6
A. Pravna analiza stavka 1., članka 3.	17-40	6
1. “ U svim akcijama koje se odnose na djecu”.....	17-24	6
2. “ Bilo da ih poduzimaju javne ili privatne ustanove socijalne skrbi, sudovi, državna uprava ili zakonodavna tijela ”	25-31	8
3. “Najbolji interes djeteta”	32-35	9
4. “Mora imati prednost”	36-40	10
B. Najbolji interes djeteta i veze sa drugim općim načelima Konvencije	41-45	10
1. Najbolji interes djeteta i pravo na nediskriminaciju (čl. 2.).....	41	10
2. Najbolji interes djeteta i pravo na život, opstanak i razvoj (čl. 6.)	42	11
3. Najbolji interes djeteta i pravo djeteta da bude saslušano (čl. 12.).....	43-45	11
V. Provedba: procjena i utvrđivanje najboljeg interesa djeteta	46-47	11
A. Procjena i utvrđivanje najboljeg interesa	48-84	12
1. Elementi koje je potrebno uzeti u obzir prilikom procjenjivanja najboljeg interesa djeteta	52-79	12
2. Ujednačavanje elemenata prilikom procjene najboljeg interesa.....	80-84	17
B. Postupovna jamstva koja osiguravaju provedbu najboljeg interesa djeteta	85-99	18
VI. Diseminacija	100-101	20

“U svim akcijama koje se odnose na djecu, bilo da ih poduzimaju javne ili privatne ustanove socijalne skrbi, sudovi, državna uprava ili zakonodavna tijela, najbolji interes djeteta mora imati prednost“

Konvencija o pravima djeteta (članak 3., stavak 1.)

I. Uvod

A. Najbolji interes djeteta: pravo, načelo i proceduralno pravilo

1. U 1. stavku 3. članka Konvencije o pravima djeteta utvrđuje pravo djeteta da njegov/njen najbolji interes mora imati prednost te da se procjenjuje i uzima u obzir prilikom poduzimanja svih aktivnosti i donošenja svih odluka koje se odnose na dijete, kako u javnoj tako i u privatnoj sferi. Tim pravom se također definira jedna od osnovnih vrijednosti Konvencije. Odbor za prava djeteta (Odbor) opisuje 1. stavak 3. članka kao jedan od četiri opća načela Konvencije, najvažnijih za tumačenje i provedbu svih prava djeteta¹, i primjenjuje ga kao dinamičan pojam koji zahtijeva procjene u skladu s konkretnim kontekstom, odnosno određenim okolnostima.

2. Koncept „najboljeg interesa djeteta“ nije nov. On je zapravo nastao prije Konvencije i ugrađen je u Deklaraciju o pravima djeteta (st. 2.) iz 1959. godine, Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (čl. 5. (b) i 16., st. 1. (d)) te u regionalne instrumente i mnoge nacionalne i međunarodne zakone.

3. Konvencija također eksplicitno govori o najboljem interesu djeteta u drugim člancima: članak 9: odvajanje od roditelja; članak 10.: obiteljsko sjedinjenje; članak 18: odgovornost roditelja; članak 20; lišavanje obiteljske okoline i zamjenska skrb; članak 21: posvojenje; članak 37(c): odvojenost od odraslih u pritvoru; stavak 2. (b) (iii) članka 40: postupovna jamstva, uključujući nazočnost roditelja tijekom sudskih rasprava u vezi s kaznenopravnim pitanjima u koja su uključena djeca koja su u sukobu sa zakonom. Najbolji interes djeteta također se spominje u Fakultativnom protokolu uz Konvenciju o pravima djeteta o prodaji djece, dječjoj prostituciji i dječjoj pornografiji (preambula i članak 8.) i u Fakultativnom protokolu uz Konvenciju o pravima djeteta o postupku povodom pritužbi (preambula, članak 2. i članak 3.).

4. Cilj koncepta najboljeg interesa djeteta jest osigurati potpuno i djelotvorno uživanje svih prava utvrđenih u okviru Konvencije i cjelovit razvoj djeteta². Odbor je već istaknuo³ da „ocjena odraslih o tome što je najbolji interes djeteta ne može poništiti obveze poštivanja svih prava djeteta u skladu s Konvencijom“. Odbor podsjeća da ne postoji hijerarhija prava u okviru Konvencije; sva prava osigurana u Konvenciji utvrđena su u skladu s „najboljim interesom djeteta“ i nijedno pravo ne može biti ugroženo negativnim tumačenjem najboljeg interesa djeteta.

5. Potpuna primjena koncepta najboljeg interesa djeteta zahtijeva razvoj pristupa koji se temelji na pravima, i sudjelovanje svih zainteresiranih aktera, s ciljem osiguravanja cjelovitog tjelesnog, psihološkog, moralnog i duhovnog integriteta djeteta i promicanja njegovog/njenog ljudskog dostojanstva.

¹ Opći komentar Odbora br. 5 (2003.) o općim mjerama za provedbu Konvencije o pravima djeteta, st. 12; i br. 12 (2009.) o pravu djeteta da bude saslušano, st. 2.

² Odbor od država očekuje da tumače razvoj kao “cjeloviti koncept, koji obuhvaća djetetov tjelesni, mentalni, duhovni, moralni, psihološki i društveni razvoj” (Opći komentar br. 5, stavak 12).

³ Opći komentar br. 13 (2011.) o pravu djeteta na zaštitu od svih oblika nasilja, stavak 61.

6. Odbor ističe da je najbolji interes djeteta višestruki koncept:

(a) Materijalno pravo: pravo djeteta da njegov/njen interes bude procijenjen i ima prednost kada se razmatraju različiti interesi, kako bi se donijela odluka o određenom pitanju, i jamstvo da će ovo pravo biti primijenjeno uvijek kada se donosi odluka o djetetu, određenoj skupini djece ili skupini neimenovane djece, ili djeci općenito. Članak 3, stavak 1. uspostavlja osnovnu obvezu za države, obvezu koja je direktno primjenjiva (samoizvršiva) i na koju se može pozivati pred sudom.

(b) Fundamentalno, interpretativno pravno načelo: ako se jedna zakonska odredba može tumačiti na više načina, bit će odabrano ono tumačenje koje je najviše u funkciji najboljeg interesa djeteta. Prava koja su definirana Konvencijom i Fakultativnim protokolima će prilikom tumačenja služiti kao okvir.

(c) Pravilo postupka: Prilikom donošenja odluka koja će utjecati na neko dijete, određenu skupinu djece ili na djecu općenito, proces donošenja odluka mora sadržavati procjenu mogućeg utjecaja (pozitivnog ili negativnog) te odluke na dijete ili djecu na koju se ona odnosi. Procjena i utvrđivanje najboljeg interesa djeteta zahtijeva uspostavljanje postupovnih jamstava. Također, obrazloženje odluke mora dokazati da je dano pravo eksplicitno uzeto u obzir. Države članice će u tom smislu objasniti na koji način se prilikom donošenja odluke poštuje to pravo, odnosno što se smatra najboljim interesom djeteta; na kojim kriterijima se zasniva; i kako je interes djeteta procjenjivan u odnosu na druge čimbenike, bilo da je riječ o općenitijim pitanjima politike ili pojedinačnim slučajevima.

7. U ovom općem komentaru, izraz „najbolji interes djeteta“ ili „djetetov najbolji interes“ je relevantan za sve tri ovdje razrađene dimenzije.

B. Struktura

8. Ovaj opći komentar se odnosi samo na stavak 1. članka 3. Konvencije i ne proteže se na stavak 2. članka 3. koji se odnosi na dobrobit djeteta, ni stavak 3. članka 3. koji se odnosi na obvezu država stranaka da osiguraju da su institucije, usluge i ustanove/objekti u skladu s ustanovljenim standardima te da postoje mehanizmi koji osiguravaju poštivanje tih standarda.

9. Odbor opisuje ciljeve (poglavlje II.) ovog općeg komentara i objašnjava prirodu i opseg obveza država stranaka (poglavlje III.). Također, izložena je i pravna analiza stavka 1. članka 3. (poglavlje IV.) koja ukazuje na veze s drugim općim načelima Konvencije. Poglavlje V. je posvećeno praktičnoj primjeni načela najboljeg interesa djeteta, dok su u poglavlju VI. navedene smjernice za diseminaciju općeg komentara.

II. Ciljevi

10. Cilj ovog općeg komentara je osigurati da države članice Konvencije primjenjuju i poštuju načelo najboljeg interesa djeteta. Komentar također utvrđuje uvjete odgovarajućeg razmatranja, posebno kada je riječ o sudskim i administrativnim odlukama, kao i drugim aktivnostima koje se tiču djeteta kao pojedinca, i u svim fazama usvajanja zakona, politika, strategija, programa, planova, proračuna, zakonodavnih i financijskih inicijativa i smjernica – odnosno, svih provedbenih mjera – koje se odnose na djecu u općem smislu ili djecu kao posebnu skupinu. Odbor očekuje da će ovaj opći komentar služiti kao smjernica svima koji donose odluke u vezi s djecom, uključujući roditeljima i skrbnicima.

11. Najbolji interes djeteta je dinamičan koncept koji obuhvaća razna pitanja koja se stalno razvijaju. Ovaj opći komentar utvrđuje okvir za procjenjivanje i utvrđivanje

najboljeg interesa djeteta; ovim komentarom se ne izražava pokušaj propisivanja što je najbolje za dijete u bilo kojoj situaciji i u bilo kojem trenutku.

12. Glavni cilj ovog općeg komentara jest osnažiti razumijevanje i primjenu prava djece da se njihov najbolji interes procijeni i da uvijek ima prednost, a u nekim slučajevima bude i najvažniji kriterij (vidi stavak 38.). Opći cilj ovog komentara jest promicati stvarne promjene u stavovima, što će dovesti do potpunog poštovanja djece kao nosilaca prava. Konkretnije rečeno, navedeno podrazumijeva, odnosno ima posljedice za sljedeće:

- (a) razradu svih provedbenih mjera koje poduzimaju vlade;
- (b) pojedinačne odluke sudskih i upravnih vlasti ili javnih institucija preko njihovih zastupnika, koje se odnose na jedno dijete ili više poimenično određene djece;
- (c) odluke koje donose organizacije civilnog društva i privatni sektor, uključujući profitne i neprofitne organizacije, koje pružaju usluge za djecu ili usluge koje imaju utjecaja na djecu;
- (d) smjernice za aktivnosti koje poduzimaju osobe koje rade s djecom ili u korist djece, uključujući roditelje i skrbnike.

III. Priroda i opseg obveza država stranaka

13. Svaka država stranka mora poštivati i provoditi pravo djeteta da se njen/njegov interes procijeni i uzme u obzir kao čimbenik koji ima prednost te ima obvezu poduzeti sve potrebne, ciljane i konkretne mjere za punu provedbu ovog prava.

14. Stavak 1. članka 3. uspostavlja okvir s tri različite vrste obveza država stranaka:

(a) obvezu osiguravanja da je najbolji interes djeteta *na odgovarajući način integriran i dosljedno primijenjen* u svim aktivnostima koje poduzimaju javne institucije, posebno u okviru svih provedbenih mjera, administrativnih i sudskih postupaka koji direktno ili indirektno utječu na djecu;

(b) obvezu osiguravanja da sve sudske i administrativne odluke, politike i zakonodavstvo koji se odnose na djecu pokazuju da je najbolji interes djeteta čimbenik koji ima prednost. Ta obveza uključuje i opis na koji način je najbolji interes djeteta sagledan i procijenjen, i do koje mjere je najbolji interes djeteta utjecao na odluku.

(c) obvezu osiguravanja da su interesi djeteta procijenjeni i uzeti u obzir kao čimbenik koji ima prednost u odlukama i aktivnostima privatnog sektora, uključujući u okviru pružanja usluga, ili bilo kojih drugih privatnih organizacija ili institucija koje donose odluke koje se odnose na djecu ili imaju utjecaj na njih.

15. Da bi osigurale poštivanje odredbi o najboljem interesu djeteta, države stranke moraju poduzeti određene provedbene mjere u skladu s člancima 4., 42. i stavkom 6. članka 44. Konvencije, i osigurati će da najbolji interes djeteta bude čimbenik koji ima prednost u svim aktivnostima, uključujući:

(a) provjeru i, kada je potrebno, usvajanje izmjena u okviru nacionalnog zakonodavstva i drugih izvora prava s ciljem primjene načela iz stavka 1. članka 3. i osiguravanje da je uvjet da se najbolji interes djeteta razmotri kao materijalno pravo i kao proceduralno pravilo prisutan i primijenjen u svim nacionalnim zakonima i propisima, regionalnim ili drugim lokalnim propisima, pravilima na osnovu kojih se upravlja privatnim i javnim institucijama koje pružaju usluge koje se odnose na djecu i sudskim i upravnim postupcima na svim razinama;

(b) poštivanje najboljeg interesa djeteta prilikom koordinacije i provedbe politika na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini;

(c) uspostavljanje postupaka i mehanizama za pritužbe, pravne lijekove i naknada s ciljem potpunog ostvarivanja prava djeteta da se njegov/njen najbolji interes na odgovarajući način integrira i dosljedno primjenjuje u svim provedbenim mjerama, sudskim i administrativnim postupcima koji su relevantni za dijete i utječu na njega ili nju;

(d) poštivanje najboljeg interesa djeteta prilikom raspodjele nacionalnih sredstava za programe i mjere usmjerene na ostvarivanje prava djeteta, i u aktivnostima za koje je dodijeljena međunarodna ili razvojna pomoć;

(e) Stavljanje izričitog naglaska na najbolji interes djeteta prilikom uspostavljanja, nadzora i evaluacije postupka prikupljanja podataka i, kada je to potrebno, podržavanje istraživanja u području prava djeteta;

(f) pružanje informacija i edukacije o stavku 1. članka 3. i njegovoj praktičnoj primjeni, za sve koji donose odluke koje direktno ili indirektno utječu na djecu, uključujući stručnjake i druge osobe koje djeluju u korist djece i rade s djecom;

(g) pružanje odgovarajućih informacija djeci, njihovim obiteljima i skrbnicima, kroz odgovarajuće formulacije, odnosno na jeziku koji razumiju, kako bi sve navedene skupine razumjele djelokrug prava koja su zaštićena stavkom 1. članka 3., kao i uspostavljanje odgovarajućih uvjeta koji će omogućiti djeci da izraze svoje mišljenje i posvećivanje odgovarajuće pažnje njihovom mišljenju;

(h) borba protiv svih negativnih stavova i shvaćanja koji ograničavaju potpuno ostvarivanje prava djeteta da se njegov/njen najbolji interes procijeni i ima prvenstvo razmatranja, kroz promotivne programe u koje su uključeni mediji, društvene mreže i sama djeca, s ciljem da se djeca prepoznaju kao nosioci prava.

16. Da bi najbolji interesi djece u najvećoj mogućoj mjeri bili ostvareni, treba uzeti u obzir sljedeće parametre:

(a) univerzalnu, nedjeljivu, međuovisnu i uzajamno povezanu prirodu prava djeteta;

(b) prepoznavanje djece kao nosioca prava;

(c) globalnu prirodu i doseg Konvencije;

(d) obvezu država stranaka da poštuju, štite i omogućuće ostvarivanje svih prava sadržanih u Konvenciji;

(e) kratkoročne, srednjoročne i dugoročne efekte aktivnosti koje vremenom utječu na razvoj djeteta.

IV. Pravna analiza i veze s općim načelima Konvencije

A. Pravna analiza stavka 1. članka 3.

1. “ U svim akcijama koje se odnose na djecu ”

(a) “u svim akcijama”

17. Cilj stavka 1. članka 3. jest osigurati da je ovo pravo zajamčeno u okviru svih odluka i aktivnosti koje se odnose na djecu. To znači da je prilikom provedbe svih akcija koje se odnose na dijete ili djecu potrebno uzeti u obzir njihov najbolji interes kao čimbenik koji

ima prednost. Riječ „akcija“ se ne odnosi samo na odluke, već se odnosi i na sve akte, postupanje, prijedloge, usluge, postupke i druge mjere.

18. Nedjelovanje ili nepoduzimanje akcija i propusti se također smatraju „akcijama“; na primjer, kada socijalne službe propuste poduzeti akcije u cilju zaštite djece od zanemarivanja ili zlostavljanja.

(b) “koje se odnose na”

19. Ova zakonska obveza odnosi se na sve odluke i aktivnosti koje direktno ili indirektno utječu na djecu. Zato se izraz „koje se odnose na“ odnosi u prvom redu na mjere i odluke koje se direktno odnose na dijete, djecu kao skupinu ili djecu u općem smislu, a također i na druge mjere čije posljedice utječu na pojedino dijete, djecu kao skupinu ili djecu u općem smislu, čak iako ona nisu direktno predmet tih mjera. U skladu s Općim komentarom Odbora br. 7 (2005.), takve akcije uključuju one usmjerene na djecu (npr. u vezi sa zdravljem, skrbi ili obrazovanjem), kao i akcije koje uključuju djecu i druge skupine stanovništva (npr. u vezi sa životnom sredinom, stambenim pitanjima ili prometom) (stavak 13.(b)). Zato se izraz „koje se odnose“ mora tumačiti u veoma širokom smislu.

20. Sve akcije koje poduzima država na neki način utječu na djecu. To ne znači da je za svaku akciju koju poduzima država potrebno pokrenuti cjelokupan i službeni proces procjene i utvrđivanja najboljeg interesa djeteta. Međutim, ako će neka odluka imati značajan utjecaj na dijete ili djecu, potrebno je osigurati visoku razinu zaštite i provesti detaljne postupke za utvrđivanje najboljeg interesa djeteta.

Zato, kada je riječ o mjerama koje nisu izravno usmjerene na dijete ili djecu, bit će potrebno razjasniti izraz „koje se odnose na“, uzimajući u obzir okolnosti tog određenog slučaja, kako bi se bolje razumio utjecaj te akcije na dijete ili djecu.

(c) “djecu”

21. Riječ „djeca“ se, bez diskriminacije bilo koje vrste, u skladu s člancima 1. i 2. Konvencije, odnosi na sve osobe mlađe od 18 godina koje su u nadležnosti države stranke.

22. Stavak 1. članka 3. odnosi se na djecu kao pojedince i obvezuje države članice da prilikom donošenja svake pojedinačne odluke procijene i uzimaju u obzir najbolji interes djeteta kao čimbenika s prvenstvom razmatranja.

23. Međutim, riječ „djeca“ implicitno podrazumijeva da se pravo na prvenstvo razmatranja najboljeg interesa ne odnosi samo na djecu kao pojedince, već i na djecu općenito ili djecu kao skupinu. U skladu s tim, države su obvezne procijeniti i uzeti u obzir, kao čimbenik s prvenstvom razmatranja, najbolji interes djece kao skupine ili u općem smislu u svim akcijama koje se odnose na djecu. To se posebno odnosi na sve provedbene mjere. Odbor⁴ ističe da je najbolji interes djeteta istovremeno kolektivno i individualno pravo i da primjena tog prava na djecu starosjedilačkog podrijetla kao skupinu nalaže da se razmotri na koji način je to pravo povezano s kolektivnim kulturnim pravima.

24. Navedeno ne treba razumjeti tako da se prilikom donošenja odluke o pojedinačnom djetetu njegovi/njeni interesi moraju poistovjetiti s interesima djece općenito. Naprotiv, stavak 1. članka 3. podrazumijeva da je najbolji interes djeteta potrebno procijeniti prema okolnostima u pojedinačnom slučaju. Postupci za utvrđivanje najboljeg interesa djece, kao pojedinaca i kao skupine, navedeni su u poglavlju V.

⁴ Opći komentar br.11 (2009.) o djeci starosjedilačkog podrijetla i njihovim pravima prema Konvenciji, stavak 30.

2. “bilo da ih poduzimaju javne ili privatne ustanove socijalne skrbi, sudovi, državna uprava ili zakonodavna tijela”

25. Obveza država da posvete odgovarajuću pažnju najboljem interesu djeteta je sveobuhvatna obveza koja se odnosi na sve javne i privatne institucije socijalne skrbi, sudove, državnu upravu i zakonodavna tijela koja se bave djecom. Iako roditelji nisu konkretno spomenuti u stavku 1. članka 3., najbolji interes djeteta će biti njihova „temeljna briga“ (stavak 1. članka 18.).

(a) “javne ili privatne ustanove socijalne skrbi”

26. Ove termine ne treba shvaćati u uskom smislu ili tako da se odnose samo na socijalne ustanove *stricto sensu*, već ih treba razumjeti tako da označavaju sve ustanove čiji rad i odluke utječu na djecu i ostvarivanje njihovih prava. To nisu samo ustanove povezane s ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (npr. skrb, zdravlje, životna sredina, obrazovanje, poslovna sfera, slobodno vrijeme, igra, itd.), već i ustanove koje se bave građanskim pravima i slobodama (npr. upisom u matične knjige rođenih, zaštitom od nasilja u svim okruženjima, itd.). Privatne ustanove socijalne zaštite također podrazumijevaju organizacije iz privatnog sektora – profitne ili neprofitne – koje sudjeluju u pružanju usluga od ključne važnosti za ostvarivanje prava djeteta i koje, kao alternativa, djeluju u ime državnih službi ili surađuju s njima.

(b) “sudovi”

27. Odbor naglašava da se riječ „sudovi“ odnosi na sve sudske postupke, na svim razinama – bez obzira upravljaju li postupkom profesionalni suci ili laici – i na sve relevantne postupke koji se odnose na djecu, bez ikakvog ograničenja; uključujući postupke mirenja, medijacije i arbitraže.

28. U kaznenim postupcima, načelo najboljeg interesa se primjenjuje u slučajevima djece u sukobu (tj. za koju se smatra, koja su optužena ili za koju je utvrđeno da su prekršila pravo) ili u kontaktu (kao žrtve ili svjedoci) sa zakonom, kao i slučajevima djece koja trpe posljedice sukoba njihovih roditelja sa zakonom. Odbor⁵ ističe kako zaštita najboljeg interesa djeteta znači da je prilikom postupanja s djecom prijestupnicima potrebno odbaciti tradicionalne metode pravosudnog sustava, poput represije ili kazne, u korist rehabilitacije i ciljeva restorativne pravde.

29. U građanskim postupcima, u slučajevima utvrđivanja očinstva, zlostavljanja ili zanemarivanja, ponovnog spajanja obitelji, smještanja, itd., dijete može štititi svoje interese samostalno ili uz pomoć zastupnika. Postoji mogućnost da će dijete trpjeti određene posljedice tijekom saslušanja prilikom provedbe postupaka, npr. u vezi s posvojenjem ili razvodom, odlukama o skrbništvu, boravištu, kontaktima i drugim pitanjima koja su bitna za život i razvoj djeteta, kao i tijekom postupaka koji se odnose na zanemarivanje ili zlostavljanje. U svim takvim situacijama i prilikom donošenja svih odgovarajućih odluka, bilo materijalne ili procesne prirode, sudovi moraju osigurati uzimanje u obzir najboljeg interesa djeteta i moraju dokazati da je to učinjeno na djelotvoran način.

(c) “državna uprava”

30. Odbor ističe širok raspon odluka koje donosi državna uprava, na svim razinama, odnosno da takve odluke obuhvaćaju, između ostalog, odluke u području obrazovanja, skrbi, zdravstva, okoliša, životnih uvjeta, zaštite, azila, imigracije, državljanstva, itd.

⁵ Opći komentar br. 10 (2007) o pravima djece u maloljetničkom pravosuđu, stavak 10.

Pojedinačne odluke koje donosi državna uprava u ovim područjima moraju se procjenjivati i moraju biti vođene načelom najboljeg interesa djeteta, u pogledu svih provedbenih mjera.

(d) “zakonodavna tijela”

31. Činjenica da se obveza država stranaka proteže na njihova „zakonodavna tijela“ jasno ukazuje da se stavak 1. članka 3. odnosi na djecu u općem smislu, a ne samo na djecu kao pojedince. Usvajanje bilo kojeg zakona ili propisa ili kolektivnih sporazuma – poput bilateralnih ili multilateralnih trgovinskih ili mirovnih ugovora – treba biti provedeno uzimajući u obzir najbolji interes djeteta. Pravo djeteta da se procijeni njegov/njen najbolji interes i uzme u obzir kao čimbenik s prvenstvom razmatranja potrebno je uvesti u cjelokupno relevantno zakonodavstvo, a ne samo u zakone koji se konkretno odnose na djecu. Ova obveza se odnosi i na odobravanje proračuna, u čijoj pripremi i razradi je potrebno uzeti u obzir najbolji interes djeteta kako bi proračun bio odgovarajući sa stajališta prava djeteta.

3. “najbolji interes djeteta”

32. Koncept najboljeg interesa djeteta je složen, a što je najbolji interes potrebno je utvrditi u svakom pojedinačnom slučaju. Zakonodavac, sudac, administrativno, socijalno ili obrazovno tijelo će kroz tumačenje i primjenu stavka 1. članka 3. Konvencije i u skladu s drugim odredbama Konvencije, pojasniti ovaj koncept i konkretno ga upotrijebiti. Prema tome, koncept najboljeg interesa djeteta je fleksibilan i prilagodljiv. Potrebno ga je prilagoditi i definirati u skladu s određenim okolnostima i konkretnom situacijom djeteta ili djece u pojedinačnom slučaju, uzimajući u obzir osobni kontekst, situaciju i potrebe. Prilikom donošenja odluka koje se tiču pojedinaca, potrebno je procijeniti i utvrditi najbolji interes djeteta uzimajući u obzir konkretne okolnosti u kojima se nalazi dijete. U slučaju kolektivnih odluka – koje donosi primjerice zakonodavac – najbolji interes djeteta potrebno je procijeniti i utvrditi uzimajući u obzir okolnosti u kojima se nalazi ta konkretna skupina djece ili djeca općenito. U oba slučaja će se procjena i utvrđivanje najboljeg interesa djeteta provesti uz puno poštovanje prava djeteta iz Konvencije i njenih Fakultativnih protokola.

33. Načelo najboljeg interesa djeteta će se primjenjivati u svim pitanjima koja se odnose na dijete ili djecu i uzet će se u obzir prilikom rješavanja svih potencijalnih neslaganja između prava koja su utvrđena Konvencijom ili drugim ugovorima o ljudskim pravima. Potrebno je posvetiti pažnju mogućim rješenjima koja su u najboljem interesu djeteta. To znači da su prilikom usvajanja provedbenih mjera države obvezne razjasniti najbolji interes sve djece, što uključuje djecu u ranjivim situacijama. Potrebno je posvetiti pažnju utvrđivanju mogućih rješenja koja su u najboljem interesu djeteta.

34. Zahvaljujući svojoj fleksibilnosti, koncept najboljeg interesa djeteta može ponuditi rješenja za pojedinačne situacije djece te može unaprijediti znanje o razvoju djeteta. Međutim, koncept također može stvoriti prostor za manipulacije; primjerice, koncept najboljeg interesa djeteta zlopotrebljavale su vlade i druge državne vlasti kako bi opravdale rasističke politike; roditelji kako bi obranili vlastite interese u sporovima o skrbništvu; stručnjaci koji nisu htjeli uložiti napor i koji odbacuju procjenu najboljeg interesa djeteta kao irelevantan ili nevažan postupak.

35. U kontekstu provedbenih mjera, kako bi se prilikom pripreme i provedbe zakona i politika na svim razinama vlasti osiguralo uzimanje u obzir najboljeg interesa djeteta kao čimbenika s prvenstvom razmatranja, potrebno je stalno procjenjivanje utjecaja prava djeteta (PUPD), kako bi se predvidio utjecaj različitih prijedloga zakona, politike ili

proračunskih izdvajanja za djecu i ostvarivanje njihovih prava te provedbu evaluacije utjecaja prava djeteta kako bi se procijenio istinski utjecaj primjene tih mjera.⁶

4. “mora imati prednost”

36. Najbolji interes djeteta mora imati prednost prilikom usvajanja svih provedbenih mjera. Riječ „mora“ implicira čvrstu pravnu obvezu država i ističe da države nemaju diskrecijsko pravo, kada provode bilo koju aktivnost, u smislu provođenja procjene i uvažavanja najboljeg interesa djeteta kao čimbenika s prvenstvom razmatranja.

37. Izraz „imati prednost“ ukazuje da se najbolji interes djeteta ne smije razmatrati na istoj razini s ostalim čimbenicima. Ova snažna formulacija je upotrijebljena zbog posebnog položaja djeteta: ovisnosti, zrelosti, zakonskog statusa, a često i nemogućnosti da se njen/njegov glas čuje. Sposobnost djece da iznose argumentaciju u korist vlastitih interesa je ograničena i slabija od sposobnosti koje u tom smislu imaju odrasli, a osobe koje su uključene u donošenje odluka koje utječu na djecu moraju biti potpuno svjesne njihovih interesa. Ako interesi djece nisu posebno istaknuti, često ih se previđa.

38. Pravo na najbolji interes je dodatno osnaženo kod posvajanja (članak 21.): u tom slučaju to pravo nije čimbenik „koji mora **imati prednost**“ već se o njemu vodi računa „u **najvećoj** mjeri“. Najbolji interes djeteta će biti presudan čimbenik prilikom donošenja odluke o posvojenju, ali i u drugim situacijama.

39. Međutim, s obzirom da stavak 1. članka 3. pokriva širok raspon situacija, Odbor prepoznaje potrebu za određenim stupnjem fleksibilnosti u njegovoj primjeni. Kada se jednom procijeni i utvrdi najbolji interes djeteta, može se dogoditi da je on u suprotnosti s drugim interesima ili pravima (npr. onima druge djece, javnosti, roditelja, itd.). Moguća neslaganja najboljeg interesa djeteta u pojedinačnom slučaju i najboljeg interesa skupine djece ili djece općenito, moraju se rješavati od slučaja do slučaja, tako što će se pažljivo razmotriti interesi svih zainteresiranih strana kako bi se utvrdio odgovarajući kompromis. Na isti način je potrebno postupiti kada su prava drugih osoba u suprotnosti s najboljim interesom djeteta. Ako je usklađivanje neizvedivo, vlasti i donositelji odluka moraju analizirati i razmotriti prava svih zainteresiranih strana, uzimajući u obzir da pravo na prvenstvo razmatranja najboljeg interesa djeteta znači da je interes djeteta prioritet, a ne samo jedan od čimbenika. U skladu s tim, potrebno je dati veću važnost onome što je najbolje za dijete.

40. Stajalište da interes djeteta „ima prednost“ zahtijeva određenu svijest o važnosti koju moraju imati interesi djece prilikom provođenja svih aktivnosti i o spremnosti da njihovi interesi budu prioritet u svim okolnostima, a posebno kada aktivnost neosporno utječe na određenu djecu.

B. Najbolji interes djeteta i veze s drugim općim načelima Konvencije

1. Najbolji interes djeteta i pravo na nediskriminaciju (čl. 2.)

41. Pravo na nediskriminaciju nije samo pasivna obveza koja zabranjuje sve oblike diskriminacije prilikom uživanja prava iz Konvencije, već također od države zahtijeva poduzimanje odgovarajućih proaktivnih mjera koje osiguravaju jednake mogućnosti za svu djecu kako bi uživala prava sadržana u Konvenciji. Ostvarivanje ovog prava može zahtijevati uvođenje pozitivnih mjera kako bi se uklonile situacije u kojima je nejednakost očigledna.

⁶ Opći komentar br. 5 (2003.) o općim mjerama provedbe Konvencije o pravima djeteta, stavak 45.

2. Najbolji interes djeteta i pravo na život, opstanak i razvoj (čl. 6.)

42. Države moraju stvoriti okruženje u kojem se poštuje ljudsko dostojanstvo i u kojem je osiguran cjeloviti razvoj djeteta. Prilikom procjene i utvrđivanja najboljeg interesa djeteta, država mora osigurati puno poštovanje njegovog ili njenog prirodnog prava na život, opstanak i razvoj.

3. Najbolji interes djeteta i pravo djeteta da bude saslušano (čl. 12.)

43. U procjenu najboljeg interesa djeteta mora biti uključeno i poštivanje prava djeteta na slobodno izražavanje njegovih/njenih stavova te je potrebno posvetiti odgovarajuću pozornost tim stavovima u svim pitanjima koja se odnose na dijete. To je jasno navedeno u Općem komentaru broj 12. Odbora, u kojem se također ističe neraskidiva veza između stavka 1. članka 3. i članka 12. Ta dva članka Konvencije su komplementarna: cilj prvog je ostvariti najbolji interes djeteta, dok drugi navodi metodologiju koja se koristi kako bi se saslušali stavovi djeteta ili djece i kako bi se oni uključili u sva pitanja koja se odnose na njega/nju, uključujući procjenu njegovog/njenog najboljeg interesa. Stavak 1. članka 3. nije moguće primijeniti na ispravan način ako se ne slijede upute iz članka 12. Na sličan način, stavak 1. članka 3. unapređuje funkcionalnost članka 12., ističući ključnu ulogu djece u svim odlukama koje utječu na njihov život⁷.

44. Kada je u pitanju pravo djeteta da bude saslušano, potrebno je uzeti u obzir razvojne mogućnosti djeteta (čl. 5.). Odbor je već utvrdio da kako dijete stječe više znanja, iskustva i što više toga razumije, tako roditelji, zakonski skrbnici ili druge osobe koje su pravno odgovorne za njega/nju moraju pretvoriti vođenje i usmjeravanje u smjernice i savjete, a kasnije komunicirati međusobno na jednakoj osnovi⁸. Slično tome, kako dijete sazrijeva, tako će njegovi ili njeni stavovi bivati sve važniji za procjenu njegovog ili njenog najboljeg interesa. Dojenčad i mala djeca imaju jednako pravo kao i sva druga djeca na procjenu njihovih najboljih interesa, iako ne mogu izražavati svoje mišljenje ili se predstavljati na isti način kao starija djeca. Države moraju osigurati odgovarajuće uvjete, uključujući zastupanje, kada je to prikladno, prilikom procjene najboljih interesa; isto se odnosi i na djecu koja ne mogu ili ne žele izraziti svoje stavove.

45. Odbor podsjeća da stavak 2. članka 12. Konvencije definira pravo djeteta da bude saslušano, izravno ili uz pomoć zastupnika, tijekom bilo kojeg sudskog ili upravnog postupka koji se na njega/nju odnosi (za detaljniji pregled vidjeti poglavlje V. B).

V. Provedba: procjena i utvrđivanje najboljeg interesa djeteta

46. Kao što je navedeno u prethodnom dijelu, „najbolji interes djeteta“ je pravo, načelo i proceduralno pravilo utemeljeno na procjeni svih elemenata interesa djeteta ili djece u konkretnoj situaciji. Kada se s ciljem donošenja odluke o konkretnoj mjeri procjenjuje i utvrđuje najbolji interes djeteta, potrebno je postupati u skladu sa sljedećim:

(a) Prvo, u okviru određenog činjeničnog konteksta pojedinačnog slučaja, potrebno je saznati koji su elementi relevantni za procjenu najboljeg interesa, dati im konkretan sadržaj i odmjeriti ih u uzajamnom odnosu;

(b) Drugo, da bi se tako postupilo, potrebno je provesti postupak koji će osigurati pravna jamstva i odgovarajuću primjenu prava.

⁷ Opći komentar broj 12. stavci 70. - 74.

⁸ Ibid., stavak 84.

47. Procjena i utvrđivanje najboljeg interesa djeteta su dva koraka koje je potrebno provesti prilikom donošenja odluke. „Procjena najboljeg interesa“ se sastoji od evaluacije i dovođenja u ravnotežu svih elemenata koji su potrebni za donošenje odluke u konkretnoj situaciji u korist određenog djeteta ili skupine djece. „Procjenu najboljeg interesa“ provodi donositelj odluke sa svojim osobljem – ako je moguće to će biti multidisciplinarni tim – uz obvezno sudjelovanje djeteta. „Utvrđivanje najboljeg interesa“ je formalan proces koji se sastoji od strogih postupovnih jamstava, pripremljenih s ciljem utvrđivanja najboljeg interesa djeteta na temelju procjene najboljeg interesa.

A. Procjena i utvrđivanje najboljeg interesa

48. Procjena najboljeg interesa djeteta je određena aktivnost koju je potrebno provesti u svakom pojedinačnom slučaju, uzimajući u obzir određene okolnosti svakog djeteta, skupine djece ili djece općenito. Te okolnosti odnose se na pojedine značajke određenog djeteta ili djece, poput između ostalog, dobi, spola, zrelosti, iskustva, pripadnosti manjinskoj skupini, tjelesne, senzorne ili intelektualne teškoće u razvoju, kao i na društveni i kulturni kontekst u kojem se nalazi dijete ili djeca, poput prisutnosti ili odsustva roditelja, pitanja živi li dijete s njima, kvalitete odnosa djeteta i njegove/njene obitelji ili skrbnika, okoliša u smislu sigurnosti, dostupnosti kvalitetnih alternativnih sredstava za obitelj, širu obitelj ili skrbnike, itd.

49. Postupak utvrđivanja najboljeg interesa djeteta potrebno je započeti procjenom konkretnih okolnosti koje dijete čine jedinstvenim. Takvim stavom se implicira da će neki elementi biti upotrijebljeni dok drugi neće, a također se utječe na način sagledavanja međusobnog odnosa elemenata. Procjena najboljeg interesa se sastoji od istih elemenata i kada govorimo o djeci u općenitom smislu.

50. Odbor smatra kako je korisno pripremiti djelomičan i nasumičan popis elemenata koji donositelji odluka u postupcima utvrđivanja najboljeg interesa djeteta mogu uključiti u procjenu najboljeg interesa. Djelomičnost elemenata s popisa ogleđa se u tome što je uvijek moguće dodati nove stavke i razmatrati druge čimbenike koji su relevantni u skladu sa određenim okolnostima pojedinog djeteta ili skupine djece. Svi elementi u okviru popisa moraju biti uzeti u obzir i ujednačeni u kontekstu pojedine situacije. Cilj popisa je pružiti konkretne smjernice, ali i omogućiti fleksibilnost.

51. Takav popis elemenata će poslužiti kao smjernica za državu ili donositelja odluke prilikom zakonskog uređivanja konkretnih područja koja se odnose na djecu, poput obitelji, usvojenja i propisa u području maloljetničkog pravosuđa, a kada je to potrebno, moguće je uvesti i dodatne elemente u skladu s lokalnom pravnom tradicijom. Odbor želi istaknuti da je prilikom dodavanja elemenata na popis potrebno uzeti u obzir da krajnja svrha najboljeg interesa djeteta mora biti osiguravanje potpunog i učinkovitog uživanja svih prava sadržanih u Konvenciji i cjeloviti razvoj djeteta. U skladu s tim, elementi koji su u suprotnosti s pravima sadržanim u Konvenciji, ili elementi čiji bi efekt bio u suprotnosti s pravima u okviru Konvencije, ne se mogu smatrati vjerodostojnima za procjenu najboljeg interesa djeteta ili djece.

1. Elementi koje je potrebno uzeti u obzir prilikom procjenjivanja najboljeg interesa djeteta

52. U skladu s ovim uvodnim napomenama, Odbor smatra kako je potrebno uzeti u obzir sljedeće elemente prilikom procjenjivanja i utvrđivanja najboljeg interesa djeteta, u skladu s određenom situacijom:

(a) Mišljenje djeteta

53. Članak 12. Konvencije opisuje pravo djece na izražavanje vlastitog mišljenja u svim odlukama koje se odnose na njih. Bilo koja odluka koja ne uzima u obzir mišljenje djece i ne posvećuje odgovarajuću pozornost tom mišljenju, u skladu s njihovim uzrastom i zrelošću, ne poštuje mogućnost da dijete ili djeca utječu na utvrđivanje njihovog najboljeg interesa.

54. Činjenica da je dijete veoma malo ili da je ugroženo (npr. ima teškoću u razvoju, pripadnik je manjinske skupine, migrant je, itd.) ne lišava to dijete prava na izražavanje vlastitog mišljenja, niti može umanjiti važnost koju to mišljenje zaslužuje prilikom utvrđivanja njegovog/njenog najboljeg interesa. Usvajanje određenih mjera koje jamče ostvarivanje jednakih prava djeci koja žive u takvim okolnostima, bit će podložno provođenju posebne procjene u kojoj će i sama djeca sudjelovati u postupku donošenja odluke, i osiguravanju razumne prilagodbe⁹ i podrške, ako je to potrebno, kako bi se osiguralo njihovo potpuno sudjelovanje u procjeni njihovog najboljeg interesa.

(b) Identitet djeteta

55. Kako djeca nisu homogena skupina, prilikom utvrđivanja njihovog najboljeg interesa potrebno je uzeti u obzir postojeću različitost. Identitet djeteta se sastoji od karakteristika poput spola, seksualne orijentacije, nacionalnog podrijetla, vjeroispovijesti i uvjerenja, kulturnog identiteta, karaktera. Iako sva djeca i svi mladi imaju iste osnovne potrebe, način izražavanja tih potreba ovisi o širokom rasponu osobnih, tjelesnih, socijalnih i kulturnih aspekata, što uključuje i njihove razvojne mogućnosti. Pravo djeteta na očuvanje vlastitog identiteta zajamčeno je Konvencijom (članak 8.) i mora se poštivati i uzeti u obzir prilikom procjene najboljeg interesa djeteta.

56. Kada govorimo o vjerskom i kulturnom identitetu, na primjer u kontekstu udomiteljske obitelji ili osiguravanja smještaja za dijete, odgovarajuća pozornost posvećuje se poželjnom kontinuitetu u odgoju djeteta i djetetovoj etničkoj, vjerskoj, kulturnoj i jezičnoj pripadnosti, a donositelj odluke mora uzeti u obzir taj određeni kontekst prilikom procjenjivanja i utvrđivanja najboljeg interesa djeteta. Isto vrijedi i u slučaju posvojenja, razdvajanja od roditelja ili razvoda roditelja. Posvećivanje odgovarajuće pozornosti najboljem interesu djeteta implicitno znači da djeca imaju pristup kulturi (i jeziku, ako je to moguće) svoje zemlje i obitelji podrijetla te pristup informacijama o svojoj biološkoj obitelji, u skladu sa zakonskim i profesionalnim propisima pojedine zemlje. (vidjeti stavak 4. članka 9).

57. Iako je potrebno posvetiti pozornost očuvanju vjerskih i kulturnih vrijednosti i tradicija kao sastavnom dijelu identiteta djeteta, prakse usmjerene postizanju tog cilja koje nisu u skladu s pravima utvrđenim Konvencijom, nisu u skladu s najboljim interesom djeteta. Kulturni identitet ne može biti izgovor ili opravdanje donositeljima odluka i vlastima za inzistiranje na tradicijama i vrijednostima koje negiraju prava djeteta ili djece koja su zajamčena Konvencijom.

(c) Očuvanje obiteljske sredine i održavanje odnosa

58. Odbor podsjeća da je potrebno provesti procjenu i utvrđivanje najboljeg interesa djeteta u kontekstu potencijalnog razdvajanja djeteta od njenih/njegovih roditelja (članak 9,

⁹ Vidjeti članak 2. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom: „Razumna prilagodba” znači potrebnu i odgovarajuću prilagodbu i podešavanja, koja ne predstavljaju neproporcionalno ili neprimjereno opterećenje, da bi se u pojedinačnom slučaju, tamo gdje je to potrebno [...] osiguralo ravnopravno uživanje ili korištenje svih ljudskih prava i temeljnih sloboda na izjednačenoj osnovi s drugima.

18. i 20.). Odbor također ističe da su navedeni elementi konkretna prava, a ne samo elementi koji će se uzimati u obzir prilikom utvrđivanja najboljeg interesa djeteta.

59. Obitelj je osnovna jedinica društva i prirodna sredina za razvoj i dobrobit njenih članova, osobito djece (preambula Konvencije). Pravo djeteta na obiteljski život zaštićeno je u okviru Konvencije (članak 16.). Riječ „obitelj“ treba tumačiti u širokom smislu, tako da podrazumijeva biološku obitelj, usvojitelje i udomiteljsku obitelj, ili ovisno o pojedinim okolnostima, članove šire obitelji ili zajednice u skladu s lokalnim običajima (članak 5.).

60. Sprečavanje razdvajanja obitelji i održavanje obitelji na okupu važne su sastavnice sustava zaštite djeteta, a utemeljene su na pravu opisanom u stavku 1. članka 9., koji navodi da se „dijete ne odvaja od svojih roditelja protiv njihove volje, osim u slučajevima kad [...] je takvo odvajanje prijeko potrebno u najboljem interesu djeteta“. Također, dijete koje je odvojeno od jednog ili oba roditelja ima pravo „redovito održavati osobne odnose i neposredne kontakte s oba roditelja, osim ako je to u suprotnosti s njegovim najboljim interesom“ (stavak 3. članka 9.). Isto se također odnosi na sve osobe koje imaju pravo skrbnništva, zakonske i običajne skrbnike, udomiteljsku obitelj i osobe s kojima dijete ima snažan osobni odnos.

61. Zbog teških posljedica koje djeca snose uslijed odvajanja od roditelja, postupke odvajanja treba provoditi samo ako su sve ostale mogućnosti iscrpljene, odnosno ako se dijete nalazi u neposrednoj opasnosti ili u drugim nužnim okolnostima; potrebno je izbjegavati pokretanje postupka odvajanja ukoliko je moguće pružiti djetetu zaštitu manje radikalnim rješenjima. Prije nego što se pokrene postupak za odvajanje, država treba pružiti podršku roditeljima u izvršavanju njihovih roditeljskih obveza, i obnoviti ili unaprijediti kapacitet obitelji da brine o svom djetetu, osim ako je odvajanje potrebno kako bi se zaštitilo dijete. Ekonomski razlozi ne mogu biti opravdanje za odvajanje djeteta od obitelji.

62. Cilj Smjernica za alternativnu skrb o djeci¹⁰ jest osigurati da se djeca ne uključuju u sustav alternativne zaštite bez razloga; a kada se pruža alternativna zaštita, da ona bude ostvarena u odgovarajućim uvjetima, koji su u skladu s pravima najboljim interesom djeteta. Osobito treba uzeti u obzir da „financijsko i materijalno siromaštvo ili uvjeti, izravno i isključivo povezani s takvim siromaštvom, nikada ne smiju biti jedino opravdanje za izdvajanje djeteta iz roditeljske skrbi [...] već takvu situaciju treba promatrati kao upozorenje za potrebu pružanja odgovarajuće potpore obitelji“ (članak 15.).

63. Odvajanje djeteta od roditelja također ne može biti temeljeno na tome što dijete ima teškoću u razvoju ili na invaliditetu roditelja¹¹. Odvajanje se može razmatrati samo u slučajevima kada podrška koja je obitelji potrebna kako bi se očuvala obiteljska jedinica nije dovoljno učinkovita kako bi se izbjegao rizik da dođe do zanemarivanja ili napuštanja djeteta ili do opasnosti za sigurnost djeteta.

64. U slučaju odvajanja, država mora jamčiti, kada je to moguće, da je multidisciplinarni tim dobro obučениh stručnjaka procijenio situaciju u kojoj se nalaze dijete i njegova/njena obitelj, uz odgovarajuću ulogu suda, u skladu s člankom 9. Konvencije, i utvrdio da ni jedna druga mogućnost ne može osigurati ostvarivanje najboljeg interesa djeteta.

65. Kada je odvajanje nužno, donositelji odluka će osigurati da dijete zadrži povezanost i odnos sa svojim roditeljima i obitelji (braćom i sestrama, rođacima i osobama s kojima je dijete imalo snažnu osobnu povezanost), osim ako je to u suprotnosti s najboljim interesom djeteta. Kada je dijete smješteno izvan obitelji, kvaliteta odnosa i potreba za održavanjem

¹⁰ Rezolucija Opće skupštine 64/142, dodatak.

¹¹ Konvencija o pravima osoba s invaliditetom, čl. 13. st. 4.

odnosa će biti uzeti u obzir prilikom donošenja odluka o učestalosti i trajanju posjeta i drugih kontakata.

66. Kada su odnosi djeteta s obitelji prekinuti zbog migracije (roditelja bez djeteta ili djeteta bez roditelja), prilikom procjenjivanja najboljeg interesa djeteta u odnosu na odluke o ponovnom spajanju obitelji, potrebno je uzeti u obzir očuvanje obitelji.

67. Odbor smatra da je podjela odgovornosti između roditelja najčešće u najboljem interesu djeteta. Međutim, prilikom donošenja odluke o odgovornostima roditelja, jedini kriterij će biti što je u najboljem interesu tog određenog djeteta. Automatska dodjela roditeljske odgovornosti u korist jednog ili oba roditelja od strane suda je u suprotnosti s najboljim interesima. Prilikom procjenjivanja najboljeg interesa djeteta, sudac mora, pored drugih elementa koji su relevantni za konkretan slučaj, uzeti u obzir pravo djeteta na očuvanje veze s oba roditelja.

68. Odbor pozdravlja ratifikaciju i primjenu konvencija Haške konferencije o međunarodnom privatnom pravu,¹² koje omogućavaju primjenu najboljeg interesa djeteta i pružaju jamstva za provedbu najboljeg interesa u slučaju da roditelji žive u različitim državama.

69. U slučajevima kada roditelji ili primarni skrbnici izvrše kazneno djelo, potrebno je omogućiti provedbu mjera koje su alternativa pritvoru i primijeniti ih ovisno o određenom slučaju, uz temeljno razmatranje očekivanih posljedica provođenja različitih kazni na najbolji interes djeteta ili djece koja su pogođena u tim situacijama.¹³

70. Očuvanje obiteljske sredine obuhvaća očuvanje šireg opsega veza koje je dijete uspostavilo. Te veze se odnose na proširenu obitelj, odnosno bake i djedove, tetke/ujake/stričeve kao i prijatelje, školu i šire okruženje, a posebno su relevantne u slučajevima kada su roditelji razdvojeni i žive na različitim mjestima.

(d) Skrb, zaštita i sigurnost djeteta

71. Prilikom procjenjivanja i utvrđivanja najboljeg interesa djeteta ili djece općenito, potrebno je uzeti u obzir obvezu države da osigura djetetu zaštitu i skrb koja je potrebna za ostvarivanje dobrobiti djeteta (članak 3, stavak 2.). Izraze „zaštita i skrb“ također je potrebno tumačiti u širem smislu jer njihovi ciljevi nisu obrazloženi u ograničenom ili negativnom obliku (npr. „da se dijete zaštiti od povreda“), već u kontekstu sveobuhvatnog ideala osiguranja „dobrobiti“ i razvoja djeteta. Dobrobit djece u širem smislu obuhvaća njihove osnovne materijalne, fizičke, obrazovne i emotivne potrebe, kao i potrebe za ljubavlju i sigurnošću.

72. Emocionalna skrb je osnovna potreba djece; ukoliko roditelji ili drugi primarni skrbnici ne zadovolje emotivne potrebe djeteta, potrebno je poduzeti mjere koje će doprinijeti da dijete razvije sigurne međuljudske odnose. Potrebno je da djeca razviju povezanost sa skrbnikom u veoma ranoj dobi, i ako je to primjereno, tu povezanost je potrebno održavati kako bi se djetetu osiguralo stabilno okruženje.

73. Prilikom procjenjivanja najboljeg interesa djeteta potrebno je posvetiti pozornost sigurnosti djeteta, odnosno, pravu djeteta na zaštitu od svih oblika tjelesnog ili duševnog nasilja, povreda ili zlorabica (članak 19.), seksualnog zlostavljanja, vršnjačkog pritiska,

¹² To su konvencije broj 28. o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece iz 1980. godine; Broj 33. o Zaštiti djece i suradnji u vezi s međudržavnim posvojenjem iz 1993. godine; Broj 23. o Priznavanju i primjeni odluka u vezi s obvezama uzdržavanja iz 1973. godine; Broj 24. o Pravu koje se primjenjuje na obveze uzdržavanja iz 1973. godine.

¹³ Vidjeti preporuke dana iz opće rasprave o djeci čiji su roditelji u pritvoru (2011).

vršnjačkog nasilja, ponižavajućeg postupka, itd.,¹⁴ kao i zaštitu od seksualnog, ekonomskog i drugog izrabljivanja, narkotika, rada, oružanog sukoba, itd. (članci 32-39).

74. Primjena pristupa koji se temelji na najboljem interesu djeteta prilikom donošenja odluka podrazumijeva provođenje trenutne procjene sigurnosti i integriteta djeteta, međutim načelo predostrožnosti također zahtijeva procjenjivanje budućeg rizika od povreda i drugih posljedica odluka o sigurnosti djeteta.

(e) Ranjive situacije

75. Važan element koji je potrebno uzeti u obzir su situacije kada su djeca ranjiva, poput teškoće u razvoju, pripadnosti manjinskoj skupini, statusa izbjeglice ili azilanta, kada su žrtve zlostavljanja ili kada žive na ulici, itd. Utvrđivanje najboljeg interesa ranjivog djeteta ili djece ne treba se promatrati isključivo kao sredstvo za ostvarivanje svih prava propisanih Konvencijom, već i kao kontekst za ostvarivanje drugih normi ljudskih prava povezanih s tim konkretnim situacijama, poput prava propisanih, između ostalog, Konvencijom o zaštiti osoba s invaliditetom i Konvencijom o statusu izbjeglica.

76. Najbolji interes djeteta u određenoj ranjivoj situaciji neće biti jednak najboljem interesu druge djece ranjive u istoj ranjivoj situaciji. Vlasti i donositelji odluka moraju uzeti u obzir različite vrste i stupnjeve ranjivosti svakog pojedinačnog djeteta, zato što je svako dijete jedinstveno i svaku situaciju treba promatrati u odnosu na jedinstvenost određenog djeteta. Potrebno je provesti individualnu analizu slučaja svakog djeteta počevši od samog rođenja, uz redovne procjene multidisciplinarnog tima i preporuke za razumnu prilagodbu tijekom cjelokupnog procesa razvoja djeteta.

(f) Pravo djeteta na zdravlje

77. Pravo djeteta na zdravlje (članak 24.) i njegovo/njeno zdravstveno stanje su ključna za procjenu najboljeg interesa djeteta. Međutim, ukoliko postoji više načina za liječenje određenog zdravstvenog problema ili ako je ishod nekog načina liječenja neizvjestan, potrebno je procijeniti prednosti svakog načina liječenja u odnosu na rizike i moguće nuspojave, a također je potrebno saslušati i stavove djeteta o tim pitanjima i uzeti ih u obzir u skladu s dobi i zrelošću djeteta. U tom smislu je djeci potrebno pružiti odgovarajuće i primjerene informacije kako bi razumjela situaciju i sve relevantne aspekte u vezi s njihovim interesima te im pružiti mogućnost, kada je to moguće, da nakon što su adekvatno informirana, daju osobni pristanak na određeni način liječenja.¹⁵

78. Odbor,¹⁶ primjerice u odnosu na zdravlje adolescenata, navodi da su države stranke obvezne adolescentima osigurati, kako u školama tako i izvan njih, pristup odgovarajućim informacijama koje su ključne za njihovo zdravlje i razvoj, kako bi oni sami mogli donositi odgovarajuće odluke povezane s ponašanjem koje utječe na njihovo zdravlje. Takve informacije su, između ostalog, i podaci o upotrebi i zloupotrebi duhana, alkohola i drugih supstanci, prehrani, odgovarajuće informacije o seksualnosti i reproduktivnom zdravlju, o opasnostima rane trudnoće, prevenciji HIV-a/AIDS-a i seksualno prenosivih bolesti. Adolescenti s psiho-socijalnim poremećajima imaju pravo na liječenje i njegu u zajednici u kojoj žive, u skladu s mogućnostima koje su dostupne u tim zajednicama. Kada je potreban smještaj u bolnicu ili stambenu zajednicu, prije donošenja takve odluke potrebno je procijeniti najbolji interes djeteta i uzeti u obzir stavove djeteta; isto vrijedi i u slučaju

¹⁴ Opći komentar broj 13. (2011.) o pravu djeteta na slobodu od svih oblika nasilja.

¹⁵ Opći komentar broj 15. (2013.) o pravu djeteta na uživanje najvišeg dostupnog zdravstvenog standarda (članak 24.), stavak 31.

¹⁶ Opći komentar broj 4. (2003.) o zdravlju adolescenata i razvoju u kontekstu Konvencije o pravima djeteta.

mlađe djece. Zdravlje djeteta i mogući načini liječenja također mogu biti dio procjene najboljeg interesa i utvrđivanja najboljeg interesa prilikom donošenja drugih vrsta važnih odluka (npr. izdavanja dozvole boravka iz humanitarnih razloga).

(g) Pravo djeteta na obrazovanje

79. Dostupnost besplatnog kvalitetnog obrazovanja, što uključuje obrazovanje u ranom djetinjstvu, neformalno obrazovanje i povezane aktivnosti je u najboljem interesu djeteta. Sve odluke o mjerama i aktivnostima u vezi s obrazovanjem koje se odnose na određeno dijete ili skupinu djece, moraju biti donesene uz poštivanje najboljeg interesa djeteta ili djece. Kako bi promicale obrazovanje ili kvalitetnije obrazovanje za veći broj djece, države stranke moraju raspolagati dobro obučanim kadrom nastavnika i drugim stručnjacima koji rade u područjima bliskim obrazovnom sustavu, moraju imati okruženja koja su prilagođena djeci i odgovarajuće metode poučavanja i učenja, uzimajući u obzir da obrazovanje nije samo ulaganje u budućnost, već i prilika za aktivnosti koje donose sreću, poštovanje, sudjelovanje i ostvarenje ambicija. Ispunjavanje ovog kriterija i unapređivanje odgovornosti djece za nadilaženje ograničenja ranjivosti bilo koje vrste bit će u njihovom najboljem interesu.

2. Ujednačavanje elemenata prilikom procjene najboljeg interesa

80. Potrebno je istaknuti da je osnovna procjena najboljeg interesa opća procjena svih elemenata relevantnih za najbolji interes djeteta, a važnost svakog pojedinog elementa ovisi o važnosti ostalih elemenata. Nisu svi elementi relevantni u svakom pojedinačnom slučaju, a različiti elementi se mogu upotrijebiti na različite načine u pojedinačnim slučajevima. Sadržaj i važnost svakog elementa će se u konačnoj procjeni svakako razlikovati od slučaja do slučaja i od djeteta do djeteta, ovisno o vrsti odluke i konkretnim okolnostima.

81. U okviru procjene najboljeg interesa, prilikom razmatranja određenog slučaja i njegovih okolnosti, elementi mogu biti u suprotnosti jedni sa drugima. Na primjer, očuvanje obiteljske sredine može biti u suprotnosti s potrebom da se dijete zaštiti od opasnosti od nasilja ili zlostavljanja od strane roditelja. U takvim situacijama je potrebno usporediti elemente i utvrditi rješenje koje je u skladu s najboljim interesom djeteta ili djece.

82. Prilikom usporedbe različitih elemenata, nužno je imati na umu da je svrha procjenjivanja i utvrđivanja najboljeg interesa djeteta osiguravanje potpunog i učinkovitog uživanja svih prava sadržanih u Konvenciji i Fakultativnim protokolima, i cjelokupni razvoj djeteta.

83. Postoji mogućnost pojave situacija u kojima je čimbenike „zaštite“ koji utječu na dijete (npr. one koji mogu implicirati ograničavanje ili restrikciju prava) potrebno procijeniti u odnosu na mjere „osnaživanja“ (što implicira potpuno uživanje prava bez ograničenja). U takvim situacijama, smjernice za postizanje ravnoteže među elementima su dob i zrelost djeteta. Prilikom procjenjivanja zrelosti djeteta potrebno je uzeti u obzir njegov/njen stupanj tjelesnog, emotivnog, kognitivnog i socijalnog razvoja.

84. Prilikom procjene najboljeg interesa potrebno je uzeti u obzir da će se sposobnosti djeteta razvijati. U skladu s tim, umjesto donošenja konačnih i nepovratnih odluka, donositelji odluka trebaju razmotriti mjere koje je moguće revidirati ili prilagoditi na odgovarajući način. Kako bi ostvarili taj cilj, osim procjene tjelesnih, emotivnih, obrazovnih i drugih potreba djeteta u trenutku donošenja odluke, potrebno je razmotriti moguće razvoje događaja u odnosu na razvoj djeteta, i analizirati ih s kratkoročnog i dugoročnog stajališta. U tom kontekstu, odlučivanje se treba temeljiti na procjeni kontinuiteta i stabilnosti sadašnje i buduće situacije u kojoj se dijete nalazi.

B – Postupovna jamstva koja osiguravaju provedbu najboljeg interesa djeteta

85. Kako bi se osiguralo ispravno provođenje prava djeteta da njegovi ili njeni interesi imaju prednost, potrebno je uspostaviti postupovna jamstva koja su prilagođena potrebama djeteta. Koncept najboljeg interesa djeteta je sam po sebi postupovno jamstvo (vidjeti stavak 6. (b) u gornjem tekstu).

86. Javne vlasti i organizacije koje donose odluke koje se odnose na djecu moraju postupati u skladu s obvezom procjenjivanja i utvrđivanja najboljeg interesa djeteta, dok se od osoba koje svakodnevno donose odluke koje se odnose na djecu (npr. roditelji, skrbnici, nastavnici, itd.) ne očekuje strogo poštivanje ove procedure koja se sastoji od dva koraka, iako odluke koje se svakodnevno donose također moraju poštivati i odražavati najbolji interes djeteta.

87. U cilju donošenja odluka koje se odnose na djecu, države moraju uspostaviti formalne postupke, sa strogim postupovnim jamstvima, za procjenjivanje i utvrđivanje najboljeg interesa djeteta te uspostaviti mehanizme za evaluaciju rezultata tih postupaka. Države moraju razviti transparentne i objektivne postupke za donošenje svih odluka koje donose zakonodavci, suci ili državna uprava, osobito u područjima koja izravno utječu na dijete ili djecu.

88. Odbor poziva države i sve osobe koje su zadužene za procjenjivanje i utvrđivanje najboljeg interesa djeteta, da posvete posebnu pozornost sljedećim mehanizmima zaštite i jamstvima:

(a) Pravo djeteta da iznosi vlastito mišljenje

89. Ključni element postupka je komunikacija s djecom s ciljem omogućavanja svrhovitog sudjelovanja djeteta i prepoznavanja njegovog/njenog najboljeg interesa. Ta vrsta komunikacije treba se, između ostalog, sastojati od pružanja informacija djeci o postupku i mogućim održivim rješenjima i uslugama, kao i od prikupljanja informacija od djece i utvrđivanja njihovih mišljenja.

90. Kada dijete želi izraziti svoje mišljenje i kada je to pravo ostvareno uz pomoć zastupnika, obveza tog zastupnika jest da precizno prenese stavove djeteta. U slučaju da je mišljenje djeteta u suprotnosti s mišljenjem zastupnika, potrebno je uspostaviti postupak koji će omogućiti djetetu da zahtijeva postavljanje posebnog zastupanja (npr. staratelja *ad litem*), ukoliko je to potrebno.

91. Postupak procjenjivanja i utvrđivanja najboljeg interesa skupine djece se donekle razlikuje od istog postupka u slučaju pojedinačnog djeteta. Kada se radi o interesima velike skupine djece, institucije državne uprave moraju pronaći način kako će saznati stavove reprezentativnog uzorka takve skupine i posvetiti odgovarajuću pozornost njihovim stavovima prilikom planiranja mjera ili prilikom donošenja zakonodavnih odluka koje se direktno ili indirektno odnose na tu skupinu, kako bi se osiguralo da svi stavovi svih kategorija djece budu u jednakoj mjeri uzeti u obzir. Postoji mnogo primjera kako se to može postići, uključujući saslušanja djece, dječje parlamente, dječje organizacije, dječje sindikate i druga reprezentativna tijela, rasprave u školi, internetske društvene mreže, itd.

(b) Utvrđivanje činjenica

92. Kako bi se dobili svi elementi potrebni za provedbu procjene najboljeg interesa, dobro obučeni stručnjaci moraju raditi na prikupljanju činjenica i informacija o konkretnom slučaju. Takav postupak se može sastojati od razgovora s, između ostalog, osobama koje su bliske s djecom, drugim ljudima koji su u svakodnevnom kontaktu s djecom, svjedocima

određenih incidenata. Prikupljene podatke i informacije potrebno je potvrditi i analizirati prije nego što se upotrebe u procjeni najboljeg interesa djeteta ili djece.

(c) Doživljaj vremena

93. Djeca i odrasli na različite načine doživljavaju protok vremena. Kašnjenja ili odugovlačenja prilikom donošenja odluka ostavljaju negativne posljedice na djecu i njihov razvoj. Zbog toga se preporučuje da se prednost da postupcima ili procesima koji se odnose ili utječu na djecu te da se rješavaju u najkraćem mogućem roku. Trenutak donošenja odluke trebao bi, u mjeri u kojoj je to moguće, biti u skladu s djetetovim shvaćanjem načina na koji on/ona može imati korist od te odluke. Odluke je potrebno preispitati u odgovarajućim intervalima jer se dijete razvija i njegov/njen kapacitet izražavanja vlastitog mišljenja napreduje. Sve odluke u vezi sa njegovom, liječenjem, zbrinjavanjem i drugim mjerama koje se odnose na dijete potrebno je periodično preispitati u smislu njegove/njene percepcije vremena, i njegovih/njenih kapaciteta i razvoja (članak 25.).

(d) Kvalificirani stručnjaci

94. Djeca su raznovrsna skupina, u okviru koje svatko ima svoje karakteristike i potrebe koje mogu na odgovarajući način procijeniti samo kvalificirani profesionalci, stručnjaci u području razvoja djece i adolescenata. Zato je potrebno da se službeni postupak procjenjivanja provodi u prijateljskoj i sigurnoj atmosferi te da tim postupkom upravljaju stručnjaci koji su prošli edukaciju u područjima, između ostalog, dječje psihologije, dječjeg razvoja i drugih relevantnih područja ljudskog i socijalnog razvoja, koji imaju iskustvo u radu s djecom i koji će informacije koje dobivaju, razmatrati na objektivan način. Kada i koliko je to moguće, multidisciplinarni timovi stručnjaka trebali bi biti uključeni u postupak procjene najboljeg interesa djeteta.

95. Procjena posljedica alternativnih rješenja mora se oslanjati na opće znanje (tj. iz područja prava, sociologije, obrazovanja, socijalnog rada, psihologije, zdravlja, itd.) o vjerojatnim posljedicama svakog mogućeg rješenja za dijete, uzimajući u obzir njegove/njene individualne karakteristike i prethodno iskustvo.

(e) Pravno zastupanje

96. Djetetu će biti potrebno odgovarajuće pravno zastupanje prilikom službene procjene i utvrđivanja najboljeg interesa djeteta od strane sudova ili drugih odgovarajućih tijela. Kada je dijete upućeno na upravni ili sudski postupak tijekom kojeg se utvrđuje njegov/njen najbolji interes, djetetu će biti dodijeljen pravni zastupnik, kao i skrbnik ili zastupnik njenih/njegovih stavova, u slučajevima kada postoji potencijalni sukob između stranaka u postupku donošenja odluke.

(f) Pravno obrazloženje

97. Kako bi se dokazalo poštivanje prava djeteta da se provede procjena i uzme u obzir njegov/njen najbolji interes kao čimbenik s prvenstvom razmatranja, za svaku odluku u vezi s djetetom ili djecom mora postojati razlog zbog kojeg se donosi (motivacija) i ona mora biti opravdana i obrazložena. U motivaciji je potrebno eksplicitno navesti činjenice u vezi s okolnostima u kojima se nalazi dijete, koji elementi su utvrđeni kao relevantni u okviru procjene najboljeg interesa, sadržaj elemenata u pojedinačnom slučaju i na koji način su elementi uzeti u obzir jedni u odnosu na druge s ciljem utvrđivanja najboljeg interesa djeteta. Ako se odluka razlikuje od mišljenja djeteta, ta odluka mora biti obrazložena na način koji ukazuje na to da najbolji interes djeteta ima prednost, bez obzira na neslaganje djeteta s odlukom. Nije dovoljno samo u općem smislu navesti da su drugi čimbenici značajniji od najboljeg interesa djeteta; svi faktori u vezi sa pojedinim slučajem moraju biti opisani te je potrebno obrazložiti razlog pripisivanja većeg značaja. Razlozi moraju na

vjerodostojan način prikazati zbog čega najbolji interes djeteta nije dovoljno značajan da bi imao prednost pred drugim čimbenicima. Potrebno je voditi računa o okolnostima uslijed kojih najbolji interes djeteta mora biti najvažniji kriterij (vidjeti pasus 38.).

(g) Mehanizmi za provjeru ili reviziju odluka

98. U okviru svojih pravnih sustava, države bi trebale uspostaviti mehanizme za žalbe na odluke ili revizije odluka koje se odnose na djecu, kada te odluke djeluju kao da nisu u skladu s odgovarajućim postupcima za procjenjivanje i utvrđivanje najboljeg interesa djeteta ili djece. Uvijek treba postojati mogućnost da se na državnoj razini podnese zahtjev za provjeru odluke ili da se podnese žalba na odluku. Djecu je potrebno upoznati s tim mehanizmima i oni trebaju biti dostupni djetetu ili njegovom/njenom pravnom zastupniku, ako se smatra da postupovna jamstva nisu poštovana, da su činjenice pogrešne, da postupak procjene najboljeg interesa nije proveden na odgovarajući način ili da je nekim drugim čimbenicima pripisan prevelik značaj. Tijelo koje provodi provjeru mora uzeti u obzir sve ove aspekte.

(h) Procjena utjecaja prava djeteta (PUPD)

99. Kao što je prethodno navedeno, usvajanje svih provedbenih mjera treba se provesti kroz postupak koji osigurava da najbolji interes djeteta ima prednost. Procjena utjecaja prava djeteta (PUPD) može predvidjeti utjecaj bilo kojeg prijedloga politike, zakona, propisa, proračuna ili druge administrativne odluke koja utječe na djecu i uživanje njihovih prava te treba biti komplementarna s trenutačnim nadzorom i evaluacijom utjecaja mjera na prava djeteta.¹⁷ PUPD treba biti ugrađena u vladine postupke na svim razinama, počevši od razvoja politike i drugih općih mjera, s ciljem uspostavljanja dobrog upravljanja u području prava djeteta. Prilikom provođenja PUPD moguće je razviti različite metodologije i prakse. U najmanju ruku se kao kontekst mora koristiti Konvencija i njeni Fakultativni protokoli, osobito kako bi se osiguralo da su procjene utemeljene na općim načelima i da se prilikom njihovih provođenja posebno obrati pažnja na različit utjecaj različitih mjera koje se razmatraju za djecu. Sama procjena utjecaja može se temeljiti na informacijama koje pruže djeca, civilno društvo i stručnjaci, kao i relevantne službe u okviru vlade te akademski istraživači i na dokumentiranim iskustvima u zemlji ili izvan nje. Analiza treba sadržavati preporuke za izmjene, alternative i unapređenja i treba biti dostupna javnosti.¹⁸

VI. Diseminacija

100. Odbor preporučuje državama da što šire distribuiraju i predstave ovaj opći komentar skupštinama, vladama i sudstvu, na nacionalnoj i lokalnoj razini. Djeca također trebaju biti upoznata s općim komentarom – uključujući i onu koja su marginalizirana – kao i svi stručnjaci koji rade s djecom i u korist djece (uključujući suce, pravnike, nastavnike, skrbnike, socijalne radnike, službenike javnih i privatnih institucija socijalne zaštite, zdravstvene radnike, učitelje itd.) i civilno društvo u širem smislu. Kako bi se ovo postiglo, potrebno je prevesti opći komentar na relevantne jezike, pripremiti verzije komentara koje će biti razumljive djeci, održavati konferencije, seminare, radionice i druge relevantne događaje za razmjenu primjera dobre prakse za primjenu općeg komentara. Opći komentar

¹⁷ Opći komentar br. 16 (2013.) o obvezama država u smislu utjecaja poslovnog sektora na prava djeteta, stavovi 78.-81.

¹⁸ Države mogu pronaći primjere u Izvještaju Posebnog izvjestitelja o pravu na hranu, i u Smjernicama o procjeni utjecaja trgovinskih i financijskih sporazuma na ljudska prava (A/HRC/19/59/Add.5).

je također potrebno uključiti u materijal za službene edukacije, edukacije za stupanje na radno mjesto i edukacije na radu, svih relevantnih stručnjaka i tehničkog osoblja.

101. Države trebaju u periodično izvještavanje Odboru uključiti informacije o izazovima s kojima su se suočavale i mjerama koje su morale primijeniti kako bi postigle poštivanje najboljeg interesa djeteta u svim sudskim i administrativnim odlukama i aktivnostima koje se odnose na dijete kao pojedinca, kao i u svim fazama usvajanja provedbenih mjera u vezi s djecom općenito ili s djecom kao konkretnom skupinom.
