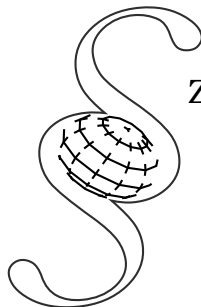


urednica

Irena Jager Agius

**OTROKOVE PRAVICE
V SLOVENIJI**
od normativnih standardov
do učinkovitega varstva

Zbornik ob 25-letnici Konvencije o otrokovih pravicah



Zbirka Mednarodno pravo

Urednica:

Irena Jager Agius

OTROKOVE PRAVICE V SLOVENIJI

od normativnih standardov do učinkovitega varstva

Zbornik ob 25-letnici Konvencije o otrokovih pravicah

Zbirka Mednarodno pravo

Glavni urednik zbirke:

dr. Andraž Zidar

Odgovorna urednica zbirke:

dr. Ana Polak Petrič

Sekretarka zbirke:

Sabina Osredkar

Izdajatelj in založnik: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, Ljubljana, in

Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije

Za založbo: Hermina Krajnc

Ljubljana 2014

Predgovor:

Karl Erjavec

Spremna beseda:

Vlasta Nussdorfer

Poslanice:

Marta Santos Pais, Nadžat Maala Mdžid, Lejla Zerugi

Uvodni prispevek:

mag. Irena Jager Agius

Strokovna redakcija:

mag. Irena Jager Agius, dr. Ana Polak Petrič, dr. Andraž Zidar, Sabina Osredkar

Lektoriranje in prevajanje:

Helena Škrlep, Amerisa Kurbegović, Tea Mejak

Oblikovna zasnova knjige:

Dušan Zidar, akad. kip. spec.

Avtorski prispevki v knjigi ne izražajo uradnih stališč izdajateljev.

Vse pravice pridržane. © MZZ RS in Založba FDV, 2014.

Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.

KAZALO

PREDGOVOR

(Karl Erjavec) V

POSLANICE

(Marta Santos Pais, Nadžat Maala Mdžid, Lejla Zerugi) VII

SPREMNA BESEDA

(Vlasta Nussdorfer) XIII

UVODNI PRISPEVEK

Razvoj mednarodnega prava otrokovih pravic
(Irena Jager Agius) XVII

SEZNAM KRATIC XXIX

I. DEL:

KONVENCIJA O OTROKOVIH PRAVICAH IN SPLOŠNO O VARSTVU OTROKOVIH PRAVIC V SLOVENIJI

Konvencija o otrokovih pravicah – *magna carta* otrokovih pravic in njeno izvajanje v Sloveniji
(Alenka Šelih) 3

Pregled ustavnosodne presoje otrokovih pravic
(Jerica Trefalt) 29

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije kot osrednja institucija za varstvo
otrokovih pravic
(Tone Dolčič) 61

Delovanje civilnodružbenih organizacij na področju otrokovih pravic v Sloveniji
(Liana Kalčina, Majda Struc, Sara Geiger Smole, Alja Otavnik) 71

II. DEL:

NEKATERA AKTUALNA PODROČJA VARSTVA OTROKOVIH PRAVIC

Varstvo otrok beguncev - izkušnje od osamosvojitve Republike Slovenije do danes (Dominika Marolt Maver)	99
Pomen Izbirnega protokola h Konvenciji o otrokovih pravicah glede vključevanja otrok v oborožene spopade (Vasilka Sancin)	119
Zloraba otroka – vloga zakonodaje, preprečevalnih ukrepov in družbene odgovornosti (Lea Javornik Novak)	137
Ukradeno dostojanstvo: spolno zlorabljeni in izkoriščeni otroci nikdar niso nastopali v »otroški pornografiji« (Anton Toni Klančnik)	149
Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede postopka sporočanja kršitev in vloga Slovenije v pogajalskem procesu (Eva Tomič, Anja Marija Arko, Nina Lenardič Purkart)	173

III. DEL:

BESEDILA KONVENCIJE IN NJENIH IZBIRNIH PROTOKOLOV

Konvencija o otrokovih pravicah	195
Pogodbeno stanje	217
Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede vključevanja otrok v oborožene spopade	223
Pogodbeno stanje	229
Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede prodaje otrok, otroške prostitucije in otroške pornografije	235
Pogodbeno stanje	245
Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede postopka sporočanja kršitev ..	251
Pogodbeno stanje	261
PREDSTAVITEV AVTORJEV	263
SUMMARY	269

PREDGOVOR

Z velikim veseljem pozdravljam izdajo četrte knjige v Zbirki Mednarodno pravo. Tako kakor pri njeni predhodnici, knjigi Pravo mednarodnih pogodb, je razveseljivo, da je tudi publikacija, ki je pred vami, delo domačih avtorjev, predvsem pa, da njena vsebina zadeva eno od temeljnih mednarodnopravnih področij in obenem eno od področij, na katerih je naša zunanja politika še posebno tvorna – otrokove pravice.

Otroci so temeljni in hkrati najranljivejši člen naše družbe. Ravno zaradi te ranljivosti je spoštovanje in zagotavljanje njihovih pravic posebno občutljivo in pomembno področje. Otrokove pravice so dosegle ustrezno raven normativnega varstva, kljub temu pa smo pričé velikemu številu kršitev ne le po svetu, temveč tudi pred lastnim pragom.

Otrokove pravice so pomemben del prednostnih nalog slovenske zunanje politike, in to ne le na področju človekovih pravic, ampak tudi v zvezi z razvojnim sodelovanjem, humanitarno pomočjo in varnostno politiko. Slovenija je prepoznavna po svoji vodilni vlogi v številnih pobudah, kakršni sta vključitev izobraževanja za človekove pravice na dnevni red Organizacije združenih narodov in obravnava vprašanja otrok v oboroženih spopadih v okviru Nata. S podporo različnim projektom za izboljšanje splošne blaginje otrok, s plodnim delovanjem v Izvršnem odboru Unicefa in s projektom Naše pravice si je Slovenija po osamosvojitvi v mednarodni skupnosti pridobila sloves zagovornice otrokovih pravic.

Ob praznovanju 25. obletnice sprejema Konvencije o otrokovih pravicah je naša država marca letos skupaj z Avstrijo, Lihtenštajnom in Švico v Ženevi pripravila dogodek na visoki ravni, Ministrstvo za zunanje zadeve pa je skupaj z Zvezo prijateljev mladine Slovenije ob robu 24. nacionalnega otroškega parlamenta aprila letos organiziralo okroglo mizo, na kateri so otroci in mladostniki dajali svoja mnenja in predloge o izvajanju konvencije doma in po svetu. Tudi s knjigo Otrokove pravice v Sloveniji smo želeli počastiti sprejem tega ključnega mednarodnopravnega dokumenta o varstvu otrokovih pravic. Naj poudarimo, da je to prva publikacija v slovenskem prostoru, v kateri so objavljena besedila konvencije in njenih treh protokolov na enem mestu. Z branjem člankov dobimo vpogled v nastajanje mednarodnopravnih temeljev varstva otrokovih pravic in njihov vpliv na slovenske ustavnopravne zasnove ter se spoznamo z dejavno vlogo Slovenije pri razvoju novih standardov teh pravic. Izdaja knjige je hkrati priložnost za predstavitev in analizo stanja otrokovih pravic pri nas, vključno s pravnim in institucionalnim vidikom.

Ponosen sem, da smo z izdajo četrte knjige v Zbirki Mednarodno pravo, ki je plod sodelovanja med Ministrstvom za zunanje zadeve in Fakulteto za družbene vede, ponovno potrdili pomen te zbirke za razvoj mednarodnega prava v Sloveniji, predvsem na področjih, na katerih je slovenska diplomacija še zlasti dejavna. S stalnostjo, produktivnostjo in kakovostjo zbirke nam je nedvomno uspelo še poglobiti strokovnost in znanje na področju mednarodnega prava v Ministrstvu za zunanje zadeve.

Urednikom knjige in Zbirke Mednarodno pravo, avtorjem člankov in vsem, ki so pripomogli k nastanku nove publikacije, se iskreno zahvaljujem, vas pa tudi tokrat z največjim veseljem vabim k branju.

Karl Erjavec
minister za zunanje zadeve

POSLANICE

Poslanica posebne predstavnice generalnega sekretarja Organizacije združenih narodov za problematiko nasilja nad otroki

Konvencija o otrokovih pravicah poziva vlade, naj otroke obravnavajo resno in spodbujanju njihovih pravic namenijo ustrezno pozornost v zakonih in usmeritvah, proračunskih odločitvah in vsakodnevnih dejavnostih na vseh upravnih ravneh. Pri tem je nujno zavarovati otrokovo pravico do svobode pred nasiljem. Nasilje nad otroki je namreč zelo razširjen pojav, ki ogroža vse otrokove pravice.

Na mednarodni ravni je ratifikacij in posledično izvajanja mednarodnih pogodb o zaščiti otrok pred nasiljem vse več. Medtem ko se izbirni protokol glede prodaje otrok, otroške prostitucije in otroške pornografije vztrajno približuje cilju splošne ratifikacije, 25-letnica Konvencije o otrokovih pravicah sovпада z začetkom veljavnosti tretjega izbirnega protokola glede postopka sporočanja kršitev. S tem ko otrokom omogoča dostop do pravnih sredstev in možnost pritožbe zoper kršitve njihovih pravic Odboru za otrokove pravice, tretji protokol utrjuje sistem prevzemanja odgovornosti za otrokove pravice na mednarodni ravni. Od držav zahteva, da vzpostavijo notranjepravna sredstva, zato je pomemben korak k temu, da se otrokom zagotovi dejanski dostop do sodnega varstva na državni ravni.

V zadnjih letih je bil dosežen pomemben napredek glede zaščite otrok pred nasiljem. Kot je razvidno iz svetovne raziskave, ki jo je objavil moj urad v letu 2013, se je izboljšal naš vpogled v oblike nasilja, ki so mu izpostavljeni otroci, in razloge za to. Mnoge države skušajo s strateškimi ukrepi ugotovitve te raziskave prenesti v prakso in doseči učinkovito zaščito.

Tako se število držav, ki v svoje programe vključujejo preprečevanje in odpravo nasilja, nedvomno povečuje. Poleg tega se krepí pravno varstvo otrok pred vsemi oblikami nasilja v vseh regijah: danes 38 držav vse oblike nasilja prepoveduje v celoti, 90 % pa jih je sprejelo zakonodajo o zaščiti otrok pred spolnim izkoriščanjem. Izvajajo se pomembne kampanje ozaveščanja o vseprisotnosti nasilja, njegovem preprečevanju in seznanjanju z njim ter v podporo spremembi odnosa in vedenja, ki dopuščata nasilje.

Kljub temu je napredek prepočasen in preveč neenakomeren, da bi lahko naredili velik korak naprej pri preprečevanju nasilja in zaščiti otrok pred njim. Danes je na milijone deklic in dečkov še vedno izpostavljenih različnim oblikam nasilja zaradi nepremišljenih, neuskklajenih in nezadostno podprtih strategij, razdrobljenosti in neizvajanja zakonodaje ter nezadostnega financiranja programov v pomoč družini in pristopov, ki upoštevajo razlike med spoloma in otroka postavljajo na prvo mesto. Poleg tega so podatki in izsledki raziskav o pojavnosti nasilja še naprej skromni in se le redko upoštevajo pri oblikovanju politik in odločanju o proračunu.

Nasilje za zaprtimi vrati doma, v skupnosti ali v povezavi s kaznivimi dejanji je tesno povezano. Nasilje vzbuja strah in negotovost ter škoduje družinam in skupnostim, predvsem pa otrokom. Zaradi njega trpi tudi družba kot celota, saj je pogosto povezano z nezadostno pravno ureditvijo, pregonom kaznivih dejanj in zaupanjem v pravosodje ter razširjenostjo nekaznovanja. Posledica tega sta prikrajšanost in globoko ukoreninjen strah otrok, poleg tega sta ogrožena njihovo zdravje in šolski uspeh, kar dolgoročno pomeni odvisnost od socialne pomoči. Hkrati pa to prinaša daljnosežne posledice za družbo, saj se velike vsote denarja namesto za socialne prejemke usmerjajo drugam, kar upočasnjuje gospodarski razvoj ter spodjeda človeški in družbeni kapital. Zato bi bilo nujno zagotoviti, da se v program razvoja po letu 2015 vključijo tudi jasni cilji in kazalniki na področju nasilja nad otroki.

Konvencija o otrokovih pravicah je mednarodna pogodba o človekovih pravicah z največjim številom ratifikacij. Ob njeni okrogli obletnici moramo graditi na njenih dosežkih, se učiti iz pridobljenih izkušenj in si še bolj prizadevati za dinamično, v prihodnost usmerjeno strategijo, s katero bomo zagotovili, da otroci nikjer in nikoli ne bodo izpostavljeni nasilju.

Marta Santos Pais,
posebna predstavnica generalnega sekretarja
Organizacije združenih narodov
za problematiko nasilja nad otroki

Poslanica posebne poročevalke Organizacije združenih narodov o prodaji otrok, otroški prostituciji in otroški pornografiji

S sprejemom Konvencije o otrokovih pravicah in njenih izbirnih protokolov so države in mednarodna skupnost soglasno obsodile vse oblike prodaje in spolnega izkoriščanja otrok ter jih obravnavajo kot kazniva dejanja, ki resno ogrožajo zdravje in razvoj otrok ter uživanje vseh njihovih pravic. Proti njim se borijo z mednarodnimi akti, spremembami zakonodaje, akcijskimi načrti, organizacijo treh svetovnih kongresov proti spolnemu izkoriščanju otrok, zagotavljanjem pomoči in ustreznih služb ter ozaveščanjem.

Po zaslugi teh prizadevanj smo dosegli precejšen napredek. Vendar pa prodaja in spolno izkoriščanje otrok v svetovnem merilu naraščata in presegata državne meje. Žrtve teh kaznivih dejanj so milijoni otrok, kar je tudi posledica čedalje večje dostopnosti otroške pornografije ter nagovarjanja in pridobivanja za spolne namene po družabnih omrežjih, spletu, prek mobilnih telefonov in drugih novih tehnologij. Poleg tega se povečuje spolno izkoriščanje otrok v turizmu, k čemur pripomorejo predvsem nenehne selitve spolnega turizma v države s pomanjkljivo zakonodajo in nadzorom. Na to pomembno vplivajo tudi vse večja izpostavljenost otrok, sprejemanje tovrstnih pojavov v družbi in nekaznovanje storilcev.

Še veliko je treba storiti, da bi otroke ustrezno zaščitili pred temi kaznivimi dejanji. Težavno je že nepoznavanje dejanskega obsega tega pojava. Pomanjkljivi so tudi pravni okviri. Tako še vedno nismo dosegli splošne ratifikacije Izbirnega protokola h Konvenciji o otrokovih pravicah glede prodaje otrok, otroške prostitucije in otroške pornografije, zakoni številnih držav pa niso skladni z ratificiranimi mednarodnimi akti. V nekaterih državah so otroci žrtve spolnega izkoriščanja kazensko preganjani ali kaznovani. Poleg tega v številnih državah ni vzpostavljena izventeritorialna jurisdikcija za vsa kazniva dejanja spolnega izkoriščanja otrok. Nezadostna družbena odgovornost podjetij, pomanjkljivo čezmejno sodelovanje in primerna obravnava povpraševanja so še drugi pomembni izzivi, ki so pred nami.

Ob 25. obletnici sprejema Konvencije o otrokovih pravicah moramo strniti vrste in tako poskrbeti, da bodo otrokove pravice deležne primerne pozornosti vseh. Prodaja in spolno izkoriščanje otrok imata svetovne razsežnosti. Za učinkovito preprečevanje tega trdovratnega pojava in boj proti njemu se je treba odzvati na svetovni ravni, in sicer v mednarodnopravnem okviru in s čezmejnim sodelovanjem. Vzpostaviti moramo tudi celovite in vzdržne sisteme varstva, ki bodo izhajali iz otrokovih pravic in

bodo dostopni vsem otrokom, temeljili pa bodo na zgodnjem odkrivanju, podpori in rehabilitaciji, na pregonu storilcev in preprečevanju.

Do sveta, v katerem ne bo prodaje in spolnega izkoriščanja otrok, nas čaka še dolga pot, polna izzivov.

Nadžat Maala Mdžid,
posebna poročevalka
Organizacije združenih narodov
o prodaji otrok, otroški prostituciji in otroški pornografiji

Poslanica posebne predstavnice generalnega sekretarja Organizacije združenih narodov za otroke v oboroženih spopadih

Letos mineva četrto stoletje od sprejema Konvencije o otrokovih pravicah. Na mojem področju delovanja se konvencija pri obravnavi otrok vojakov zgleduje po mednarodnem humanitarnem pravu. Varstvo so je okrepilo z izbirnim protokolom glede vključevanja otrok v oborožene spopade, ki je zvišal starostno mejo za rekrutiranje in uporabo otrok vojakov v državnih oboroženih silah ter posebej poudaril, da morajo tudi druge oborožene skupine spoštovati to starostno mejo. Do zdaj je protokol podpisalo in ratificiralo ali k njemu pristopilo 158 držav članic.

Konvencija o otrokovih pravicah in njeni izbirni protokoli so temelj prizadevanj mojega urada za zaščito otrok pred posledicami oboroženih spopadov. Prav tako so podlaga za spremljanje grobih kršitev otrokovih pravic na podlagi pooblastila Varnostnega sveta in s tem povezane akcijske načrte za odpravo teh kršitev, sklenjene s stranmi v oboroženih spopadih. Ta pravni okvir zagotavlja tudi zaščito in preventivno obravnavo v državah podpisnicah, ki niso udeležene v spopadih, s tem pa krepitev vloge prava na splošno. Moj urad in UNICEF s kampanjo spodbujata ratifikacijo Izbirnega protokola h Konvenciji o otrokovih pravicah glede vključevanja otrok v oborožene spopade ali pristop k njemu – ko bomo pridobili še 38 držav, bomo s tem dosegli njuno univerzalnost.

Toda tako konvencija in njen izbirni protokol glede vključevanja otrok v oborožene spopade sta nejasna. Prvi člen konvencije sicer določa, da je otrok vsako človeško bitje, mlajše od 18 let, vendar državam dopušča podrobnejšo opredelitev v notranji zakonodaji. To je iz nekaterih zakonodajnih vidikov smiselno, a skrajno problematično, kadar države pogodbenice ne spoštujejo starosti za rekrutiranje v oborožene sile ali kadar oborožene skupine, ki niso državne oborožene sile, delujejo v državah nepogodbenicah. Prizadevati si moramo za odpravo teh pravnih vrzeli s pozivi k splošni ratifikaciji Izbirnega protokola h Konvenciji o otrokovih pravicah glede vključevanja otrok v oborožene spopade in k dvigu spodnje starostne meje na 18 let v državah, ki so ob ratifikaciji dale izjavo o nižji starosti za rekrutiranje.

Znotraj boja proti terorizmu se pojavljajo težave pri uresničevanju pravic otrok, ki so povezani ali domnevno povezani z oboroženimi skupinami, tudi v povezavi z dolgotrajnim ali nezakonitim pridržanjem, saj se pri tem pozablja na številne oblike zaščite, zagotovljenega s konvencijo in njenimi protokoli. Zato so nujni resne razprave in ukrepi v korist teh otrok ne samo na ravni OZN in nevladnih organizacij, temveč držav samih.

To zahteva oblikovanje skupine vodilnih držav, ki bi si prizadevale za doseg celovitega varstva po konvenciji in njenih protokolih, pozivale druge države k ratifikaciji Izbirnega protokola h Konvenciji o otrokovih pravicah glede vključevanja otrok v oborožene spopade in preučile možnosti za zaščito otrok, obravnavanih po protiteroristični zakonodaji brez potrebnega varstva zaradi njihove starosti. Slovenija je tako doma in na mednarodni ravni res veliko storila za blaginjo otrok nasploh, predvsem pa za otroke v oboroženih spopadih. Upam, da bo tudi v prihodnjih letih pri tem ohranila vodilno vlogo.

Lejla Zerugi,
posebna predstavnica generalnega sekretarja
Organizacije združenih narodov
za otroke v oboroženih spopadih

SPREMNA BESEDA

Otrokove pravice kot ogledalo ravni demokratične in humane družbe

Deklaracija (1959) in pozneje Konvencija o otrokovih pravicah (1989) sta spodbudili velike spremembe v pravni zaščiti in položaju otrok, pa tudi v tradicionalnem razumevanju otroštva. Konvencija sicer izhaja iz prepričanja, da so najprej in predvsem starši ali skrbniki otrok tisti, ki so, tudi zakonsko, odgovorni za otroka. Najbolje lahko sledijo njegovim razvojnim zmožnostim ter mu zagotovijo ustrezno usmerjanje in svetovanje pri uveljavljanju njegovih pravic. Družina, ozračje razumevanja in pozitivnega komuniciranja ter ljubečih odnosov je tisto okolje, ki omogoča poln in skladen razvoj otrokove osebnosti in zaščito vseh njegovih pravic.

Kot nekdanja državna tožilka in zdaj varuhinja človekovih pravic ugotavljam, da žal, pri sicer manjšem številu otrok, ni vedno tako. Zaradi neustreznih socialnih in ekonomskih razmer nekateri nimajo možnosti za razvoj vseh svojih sposobnosti, so žrtve številnih oblik telesnega ali duševnega nasilja, spolnih zlorab, zanemarjanja, surovega ravnanja, trpinčenja ali celo izkoriščanja. Da bi otroke zaščitili, je Slovenija, tudi zaradi obveznosti po Konvenciji o otrokovih pravicah, razvila dokaj dobre sisteme socialnega varstva, zdravstvene zaščite, predšolskega varstva in izobraževanja, pomoči otrokom in staršem, institucionalnega varstva in nastanitve otrok, rejništva, posvojitve, svetovanja ter pravnega in sodnega varstva. Država je torej razvila celovit sistem zaščite otrok, vendar se ugotovljene nepravilnosti ali neučinkovitosti pri delovanju lokalnih ali osrednjih državnih oblasti, na katere Varuh neutrudno opozarja, odpravljajo prepočasi, problemi pa se ne rešujejo vselej z interdisciplinarnim sodelovanjem in medresorskim usklajevanjem. Povsem nesprejemljive so zlasti trditve nekaterih institucij, da niso odgovorne za nerešena vprašanja ali dileme zaščite otrokovih pravic – prepogosto si zgolj birokratsko dopisujejo, prelagajo odgovornost na ramena drugih in se ne zavzamejo za usodo prav vsakega otroka v stiski z vso dolžno odgovornostjo in neposredno obveznostjo po Konvenciji o otrokovih pravicah.

Kot varuhinja ugotavljam, da v slovenski družbi še nismo storili dovolj za zaščito otrokovih koristi, tako da bi te imele prednost pri sprejemanju odločitev v vseh zadevah, v katerih so udeleženi otroci, ali v postopkih, ki pomembno vplivajo na njihov položaj. Še vedno ne pretehtamo dovolj njihovih mnenj, želja in interesov ter na tej nezadostni podlagi odločamo o njihovih dolgoročnih koristih. Institucije

nekaterih primerov kršenja otrokovih pravic še vedno ne obravnavajo z vso dolžno skrbnostjo ter zlasti ne dovolj obzirno in hitro. Nesprejemljivo je namreč, da mora otrok kar nekajkrat obujati boleče spomine, ponoviti in pojasnjevati zanj neugodne dogodke – večkrat z elementi kaznivega dejanja – pred socialnim delavcem, zdravnikom, psihologom, kriminalistom, sodnikom in nazadnje še pred enim ali celo pred nekaj sodnimi izvedenci.

Da bi okrepili glas otroka, smo pri Varuhu razvili mrežo zagovornikov otrok, ki so jim v oporo, ko se znajdejo v navzkrižnem ognju med interesi staršev, ki se razhajajo, staršev, ki ne zmorejo dovolj kakovostno opravljati svoje vloge, in med interesi številnih institucij, ki ne zmorejo medsebojnega sodelovanja in interdisciplinarne obravnave posamičnega primera v korist otroka. O delovanju zagovornikov in nujnosti obstoja tega instituta je Varuh leta 2013 poročal državnemu zboru. Ta je ob koncu obravnave posebnega poročila sprejel priporočilo vladi, da pripravi poseben zakon. Z njim naj bi se zagovorništvo otrok institucionaliziralo v samostojni in neodvisni pravni osebi, ki bo zagotavljala enake storitve vsem otrokom v Sloveniji, ne glede na kraj njihovega bivanja. Upam, da bo nova oblast udejanjila priporočilo državnega zbora.

Otroci so udeleženi v postopkih pred sodiščem ali drugimi organi, vendar njihovega mnenja ne pridobimo vselej in otrokom ne pojasnimo dovolj, kakšna je funkcija organa, kako postopki tečejo in kakšne so mogoče posledice vsake izbire. Otroci bi morali imeti možnost, da jim pri ugotavljanju ustreznosti odločitev svetujejo osebe, ki imajo dovolj strokovnega znanja, pridobljenega pri interdisciplinarnem usposabljanju o pravicah in potrebah otrok različnih starostnih skupin ter o postopkih, ki so prilagojeni otrokom. Odvetniki, ki zastopajo otroke kot pooblaščeneci, kriminalisti, tožilci, sodniki, socialni delavci in drugi bi morali biti usposobljeni in seznanjeni z vprašanji, povezanimi z otrokovimi pravicami, se stalno in temeljito usposabljati ter biti zmožni pogovarjati se z otroki v skladu z njihovo stopnjo razumevanja.

Če bi spoštovali dostojanstvo vsakega otroka, ga ne bi nikoli kruto ali s tepežem kaznovali ob njegovi neposlušnosti ali neizpolnjevanju starševskih pričakovanj. Pa vendar je telesno kaznovanje za nekatere starše še vedno sprejemljiva metoda vzgoje, zlasti ob pomanjkanju znanja in starševskih kompetenc za vzgojo z zaupanjem, spoštovanjem in priznavanjem otrokove subjektivitete. Nesprejemljivo se zdi, da celo nekateri strokovnjaki javno razglašajo, da je klofuta ali dve povsem normalno ravnanje. Bi to isto trdili za urejanje odnosov med starejšimi? Seveda ne. S tem izkazujejo nespoštovanje otrokove osebnostne integritete in dostojanstva, kar je slaba popotnica za njegov zdravi razvoj. Če kaj, potem si otrok zapomni vse krivice in nespoštovanja in zato večkrat pozneje v življenju svojstveno, tudi z uporom in kljubovalnostjo ali celo nasiljem, sporoča, da je bil prizadet in da so bile njegove

pravice kršene. Zato pričakujem, da bodo odločevalci, novoizvoljeni parlamentarci, zmogli dovolj odločnosti in sprejeli Družinski zakonik, s katerim bodo telesno kaznovanje otrok, pa čeprav na načelni ravni in brez sankcij, prepovedali in s tem izkazali ničelno toleranco do vseh oblik telesnega nasilja nad otroki.

Z veseljem ugotavljam, da postaja vprašanje varovanja zasebnosti otrok vse pomembnejše. K temu smo prispevali tudi pri Varuhu, saj smo z vso skrbnostjo skupaj s Središčem za zagovorništvo in informiranje o pravicah otrok in mladostnikov (ZIPOM), delujočim pri Zvezi prijateljev mladine Slovenije (ZPMS), z Društvom novinarjev Slovenije, Novinarskim častnim razsodiščem in policijo sooblikovali Smernice za poročanje o otrocih. Pozvali smo slovensko javnost, starše ali skrbnike otrok, medije in vse, ki skrbijo za blaginjo otrok, naj spoštujejo njihovo pravico do zasebnosti in jih varujejo pred neupravičenim razkrivanjem v javnosti v vseh primerih, ko je razkritje v nasprotju z dolgoročnimi interesi otrok.

Otroci ob končanem šolanju ob vseh sicer bogatih vzgojnih in izobraževalnih programih nimajo dovolj znanja in vedenja o svojih pravicah, o poteh in postopkih za uveljavljanje človekovih pravic. Država bo morala nameniti več pozornosti izobraževanju o človekovih pravicah, da bi otroci in pozneje kot odrasli ljudje znali in zmogli ubrati prave poti za njihovo uveljavljanje. Vse prevečkrat kot varuhinja ugotavljam, da bi bilo manj zlorab in kršenj človekovih pravic, če bi ljudje poznali svoje pravice ter se zanje dejavno in pravočasno zavzeli.

Naj nazadnje opozorim na izjemen pomen delovanja nevladnih organizacij pri varovanju otrokovih pravic. Ne bom jih posebej imenovala, kajti vsaka izmed njih, tako tiste, ki delajo na državni ravni, kakor posamična društva širom po Sloveniji, je enako pomembna. Prispevale so k večji obveščenosti in ozaveščenosti slovenske javnosti o otrokovih pravicah ter razkrivale njihove kršitve. Nenehno so opozarjale, da je nujno spoštovati ugotovitve mednarodnih nadzornih mehanizmov po mednarodnih konvencijah in storiti več, da država sprejme ustrezne ukrepe za uresničevanje njihovih priporočil. Zlasti bi omenila Odbor OZN za otrokove pravice, ki je junija 2013 sprejel Sklepne ugotovitve o združenem tretjem in četrtem rednem poročilu Republike Slovenije o izvajanju Konvencije o otrokovih pravicah. Sloveniji je priporočil ustrežnejšo organiziranost na ravni države za spremljanje in zagotavljanje otrokovih pravic. Država bo morala resno pretehtati več kakor petdeset priporočil, ki se nanašajo na posamične probleme ali skupine otrok, in sprejeti ukrepe za večje spoštovanje otrokovih pravic. Pričakujem, da se bo ustrezno odzvala ter pripravila akcijski načrt uresničevanja priporočil.

Verjamem, da bomo to publikacijo, izdano ob 25-letnici Konvencije o otrokovih pravicah, še dolgo z zadovoljstvom prebirali kot pregleden, strokovno bogat in navdihujoč zbir besedil, ki nas bo opominjal, da je raven spoštovanja otrokovih pravic pravzaprav ogledalo ravni demokratične in humane družbe. Zato se Ministrstvu za

zunanje zadeve in Fakulteti za družbene vede zahvaljujem za smelo odločitev o njeni pripravi in izdaji.

Vlasta Nussdorfer,
varuhinja človekovih pravic

Irena Jager Agius*

UVODNI PRISPEVEK

Razvoj mednarodnega prava otrokovih pravic

20. novembra 2014 praznujemo 25. obletnico sprejema Konvencije o otrokovih pravicah¹, ki s svojo skoraj univerzalno veljavnostjo otrokom² vsega sveta zagotavlja enake pravice. Kljub temu in kljub normativnemu napredku na področju spoštovanja in varstva otrokovih pravic na mednarodni in nacionalni ravni v zadnjih letih so razmere, v katerih otroci še danes živijo v nekaterih delih sveta, obupne, kršene so njihove temeljne pravice in niti v gospodarsko najbolj razvitih državah ne uživajo vsi otroci enakih pravic. Največji vzrok kršitev je revščina, saj pomanjkanje sredstev za življenje vpliva na možnost zadovoljevanja osnovnih življenjskih potreb, kakršne so hrana, voda, zdravstvo in šolstvo. Celo v državah, v katerih je ta problem manjši in otroci praviloma uživajo temeljne pravice, so nekateri še vedno žrtve nasilja, zlorabe ali diskriminacije.

Pojem otroka se je skozi zgodovino in različne kulture razvijal in spreminjal, s tem pa se je spreminjal tudi njegov status pripadnika človeške družbe. Potem ko so ga še v srednjem veku dojemali kot majhnega odraslega, so sredi 19. stoletja na podlagi ideje, da mu je treba dati določeno varstvo, v posameznih državah, predvsem v Franciji, začeli urejati nekatera področja, kot sta zaščita otrok na delovnem mestu in pravica otrok do izobrazbe, s čimer so začele nastajati prve zasnove progresivnega razvoja

* Univerzitetna diplomirana pravica, magistrica znanosti, pooblaščenica ministrice, vodja Oddelka za mednarodno javno pravo v Sektorju za mednarodno pravo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije.

1 Konvencija o otrokovih pravicah, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13; konvencija objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 15/90. Konvencija je začela veljati 2. 9. 1990.

2 Skladno s 1. členom in za namene konvencije je otrok vsako človeško bitje, mlajše od 18 let, razen če zakon, ki se uporablja za otroka, določa, da se polnoletnost doseže že prej.

otrokovih pravic (t. i. *'minors' rights*).³ V začetku 20. stoletja se je začelo vzpostavljati nadaljnje varstvo otrok, vključno z zdravstvenim, socialnim in pravnim, ki se je razširilo najprej na regionalni in nato na mednarodni ravni.

Zgodovinski dokument, ki je na mednarodni ravni prvi priznal obstoj posebnih pravic, ki pripadajo otrokom, odgovornost staršev do njih in dolžnost človeštva dati otroku najboljše, kar je mogoče, je bila Ženevska deklaracija o otrokovih pravicah, sprejeta v Društvu narodov leta 1924⁴. Deklaracija je posredno naslovila pravice otrok do razvoja, varstva in pomoči.⁵ Otrokove pravice so bile odtelej na mednarodni ravni deležne čedalje večje pozornosti.

Potem ko je leta 1948 tudi Splošna deklaracija o človekovih pravicah⁶ priznala potrebo po posebni skrbi in pomoči otrokom,⁷ vključno z ustreznim pravnim varstvom, je bila v Organizaciji združenih narodov leta 1959 sprejeta Deklaracija o otrokovih pravicah⁸, ki je že v preambuli poudarila potrebo otrok do posebne skrbi in varstva ter določila deset temeljnih načel⁹ in hkrati tlakovala pot nadaljnjemu prizadevanju

3 Children's Rights History, Humanium for Children's Rights, dostopno na: <<http://humanium.org/en/childrens-rights-history/>>.

4 Geneva Declaration of the Rights of the Child, dostopno na: <<http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm>>.

5 Otrokom je ne glede na raso, narodnost ali vero: 1. treba nuditi potrebna sredstva za telesni in duševni razvoj; 2. lačnega otroka je treba nahraniti, bolnega negovati, prizadetemu in prestopniku pomagati, siroti nuditi zatočišče; 3. v stiski je treba najprej nuditi tolažbo otroku; 4. otrok mora imeti možnost preživljati se in mora biti zaščiten pred vsemi oblikami izkoriščanja; 5. otrok mora odrasti v zavesti, da bo s svojimi sposobnostmi pomagal soljudem (Prevod I. Jager Agius; povzeto po Ženevske deklaraciji o otrokovih pravicah.)

6 Universal Declaration of Human Rights, dostopno na: <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>>.

7 Materinstvo in otroštvo sta upravičena do posebne skrbi in pomoči. Vsi otroci, bodisi da so rojeni kot zakonski ali zunaj zakonske skupnosti, uživajo enako socialno varstvo. Starši imajo prednostno pravico pri izbiri vrste izobraževanja svojih otrok. (Splošna deklaracija o človekovih pravicah, drugi odstavek 25. člena in tretji odstavek 26. člena, Društvo za Združene narode za Slovenijo, dostopno na: <<http://www.unaslovenia.org/book/export/html/36>>).

8 Universal Declaration of the Rights of the Child, dostopno na: <<http://www.un.org/cyberschoolbus/humanrights/resources/child.asp>>.

9 1. Vsi otroci brez razlikovanja glede na raso, barvo kože, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodno ali socialno poreklo, lastnino, rojstvo ali druge okoliščine, njihove lastne okoliščine ali okoliščine njihove družine, uživajo pravice, ki jih določa ta deklaracija; 2. otroci imajo pravico do posebnega varstva, da se jim zagotovi telesni, duševni, moralni in družbeni razvoj v svobodi in dostojanstvu, za uresničevanje česar mora biti največja otrokova korist glavno vodilo; 3. otrok ima od rojstva pravico do imena in državljanstva; 4. otroci imajo pravico do

mednarodnopravne ureditve tega področja. Deloma sta nekatere posebne pravice otrok priznala že Pakt o državljskih in političnih pravicah¹⁰ in Pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah¹¹, ki sta zagovarjala zaščito otrok pred izkoriščanjem in podpirala pravico do šolanja, nato pa Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 138 o minimalni starosti za sklenitev delovnega razmerja, ki je določila najnižjo starost 18 let¹².

socialnega varstva, da se poskrbi za njihovo zdravo rast in razvoj, za doseg česar se zagotovita posebna skrb in varstvo otroku in materi, vključno s posebno skrbjo še pred otrokovim rojstvom; otrok ima pravico do ustrezne prehrane, nastanitve, oddiha in zdravstvene oskrbe; 5. pravica do posebnega izobraževanja in skrbi za otroke, ki so telesno, duševno ali socialno prizadeti; 6. otrok potrebuje za poln in skladen razvoj svoje osebnosti ljubezen in razumevanje, zato mora, kjer je to mogoče, odraščati ob skrbi in odgovornosti svojih staršev, v vzdušju naklonjenosti, moralne in materialne varnosti, razen v izjemnih okoliščinah; otrok v prvih letih življenja ne sme biti ločen od matere; socialne službe morajo zagotoviti posebno skrb otrokom brez družine in ustrezne pomoči; država pomaga vzdrževati otroke v velikih družinah; 7. otroci imajo pravico do šolanja, ki naj bo brezplačno in obvezno vsaj na ravni osnovne šole; otrok naj prejme izobrazbo, ki mu bo pomagala pri splošni vzgoji, na temelju enakih možnosti za razvoj lastnih sposobnosti, lastne presoje ter občutka moralne in socialne odgovornosti, da bo postal koristen član družbe; največja otrokova korist je vodilno načelo odgovornih za izobrazbo in vzgojo otroka; to je predvsem odgovornost staršev; otrok mora imeti možnost za igro in zabavo, ki sta usmerjeni v iste namene kakor izobrazba; 8. v kakršnih koli okoliščinah mora biti otrok med prvimi, ki je deležen varstva in tolažbe; 9. otrok ima pravico do zaščite pred vsemi oblikami zanemarjanja in izkoriščanja, ne sme biti predmet nikakršne oblike trgovine; otrok ne sme biti zaposlen pred določeno najnižjo starostjo, ne sme biti vključen v nikakršno delo ali zaposlitev, ki bi vplivala na njegovo zdravje ali šolanje ali ovirala njegov telesni, duševni ali moralni razvoj; 10. otroka je treba zaščititi pred navadami, ki bi lahko pospeševale kakršno koli obliko diskriminacije, odraščati mora v duhu razumevanja, strpnosti in prijateljstva med ljudmi ter ob zavedanju, da bo s svojimi sposobnostmi pomagal soljudem. (Prevod I. Jager Agius; povzeto po Deklaraciji o otrokovih pravicah.)

- 10 Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13, pakt objavljen v Sl. l. SFRJ, št. 7/71.
- 11 Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13, pakt objavljen v Sl. l. SFRJ, št. 7/71.
- 12 Konvencija MOD o minimalni starosti za sklenitev delovnega razmerja, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij UNESCO, mednarodnih večstranskih pogodb o zračnem prometu, konvencij mednarodne organizacije dela, konvencij mednarodne pomorske organizacije, carinskih konvencij in nekaterih drugih mednarodnih večstranskih pogodb, Ur. l. RS, št. 54/92 in 13/97, konvencija objavljena v Sl. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 14/82.

Temeljni mednarodni akt, ki je za države zavezujoč in v celoti namenjen otrokovim pravicam, pa je Konvencija o otrokovih pravicah. Konvencijo je z resolucijo št. 44/25 20. novembra 1989 soglasno sprejela Generalna skupščina Organizacije združenih narodov in velja za mednarodno pogodbo, ki je bila najhitreje in najširše sprejeta ter je začela veljati prej kakor v enem letu po njenem sprejemu. Konvencija je mednarodnopravno uredila širok obseg otrokovih pravic ter hkrati nadzorni mehanizem poročanja držav o njihovem spoštovanju in zagotavljanju. Konvencija o otrokovih pravicah je danes skoraj splošno ratificirana¹³, njeno izvajanje pa mora biti cilj celotnega človeštva.

Leta 2000 je bil h konvenciji sprejet izbirni protokol glede vključevanja otrok v oborožene spopade,¹⁴ katerega namen je bil zapolniti pravno praznino neurejenega področja otrok vojakov. Njihovo novačenje in masivna uporaba v oboroženih silah sta značilna predvsem za civilne spopade v podsaharski Afriki v 90. letih prejšnjega stoletja. Izbirni protokol je starostno mejo novačenja in neposrednega sodelovanja otrok v oboroženih spopadih dvignil na 18 let.¹⁵ Istega leta je bil sprejet še drugi izbirni protokol glede prodaje otrok, otroške prostitucije in otroške pornografije,¹⁶ ki prepoveduje vpletanje otrok v prostitucijo in pornografijo. Ta dejavnost je za nekatere otroke sredstvo v boju proti revščini, večinoma pa so vpleteni proti svoji volji. Gre za problem držav v razvoju, pa tudi razvitih. Leta 2011 je bil h konvenciji sprejet še tretji protokol o postopku sporočanja kršitev,¹⁷ s katerim je bil vzpostavljen pritožbeni postopek za zadnji mednarodnopravni dokument o človekovih pravicah, ki tega postopka še ni imel. Protokol omogoča pritožbo Odboru za otrokove pravice

13 Na dan 5. 11. 2014 ima konvencija 194 pogodbenic. Njeno splošno oziroma celovito uveljavitev onemogočajo tudi številni pridržki. Več o tem v prispevku A. Šelih, razdelek Konvencija o otrokovih pravicah, za pogodbeno stanje glej III. del knjige, za vsebino pridržkov in izjav glej tudi: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en>.

14 Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede vključevanja otrok v oborožene spopade, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 23/04.

15 Otroci so v okviru določb o zaščiti civilistov v oboroženih spopadih sicer uživali zaščito na podlagi Ženevskih konvencij iz leta 1949 in dopolnilnih protokolov iz leta 1977, tudi zaščito pred novačenjem in sodelovanjem v sovražnostih, pri čemer je bila starostna meja postavljena na 15 let. Za več o tem glej članek V. Sancin.

16 Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede prodaje otrok, otroške prostitucije in otroške pornografije, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 23/04.

17 Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede postopka sporočanja kršitev; slovenski prevod protokola je pregledala in verificirala Stalna koordinacijska skupina za redakcijo slovenskih besedil mednarodnih aktov, ki se objavljajo v Uradnem listu Republike Slovenije, vendar še ni bil objavljen.

vsakemu otroku, ki meni, da so kršene njegove temeljne pravice,¹⁸ t. i. individualno pritožbo. Omogoča pa tudi postopek t. i. meddržavnih pritožb in postopek preiskav ob resni informaciji o hudih ali sistematičnih kršitvah.¹⁹

Tretji izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah o postopku sporočanja kršitev utrjuje sistem prevzemanja odgovornosti za otrokove pravice na mednarodni ravni.²⁰ Z njegovo uveljavitvijo aprila letos se vzpostavlja zaokrožen korpus mednarodnega prava otrokovih pravic, ki si ob 25-letnici sprejema temeljnega akta zasluži posebno pozornost.

Slovenija na področju človekovih pravic v mednarodni skupnosti zastopa progresivni pristop, ki narekuje nadaljnjo kodifikacijo mednarodnega prava človekovih pravic, hkrati pa konkretne aktivnosti za njihovo uveljavljanje. V okviru varovanja in promocije človekovih pravic kot pomembnega segmenta slovenske zunanje politike spadajo otrokove pravice med njene ključne prednostne naloge. Otrokove pravice in blagor otrok so »tradicionalna« prednostna naloga Slovenije tudi na področju varnostne politike in humanitarne pomoči ter razvojnega sodelovanja. Na tem področju naša država sledi temeljnim zakonodajnim in strateškim dokumentom²¹ ter programom za izvedbo strategije, ki jo usmerjajo pri izvajanju projektov mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči tudi otrokom.

Slovenija si na različnih mednarodnih forumih dejavno prizadeva za višanje standardov spoštovanja in varstva otrokovih pravic ter je pri tem prepoznavna v mednarodnih organizacijah, tudi z vodenjem posameznih pobud. Slovenija je bila dvakrat članica Izvršnega odbora Unicefa in mu leta 2011 predsedovala²². Prav tako podpira mandata posebnih predstavnic generalnega sekretarja za otroke v oboroženih spopadih in za problematiko nasilja nad otroki ter je članica skupin prijateljic obeh mandatov, na medvladni ravni pa je bila pobudnica oblikovanja Izbirnega protokola h Konvenciji o otrokovih pravicah glede postopka sporočanja kršitev in konec leta 2012 ena od pobudnic obravnave problematike otrok v oboroženih spopadih v okviru NATO. V OZN v Ženevi skupaj z Nemčijo vodi neformalno skupino za otrokove pravice, katere glavna naloga je usklajevanje aktivnosti različnih akterjev na področju otrokovih

18 Prvotno je konvencija določala le mehanizem poročanja držav.

19 Več o tem v prispevku E. Tomič, A. M. Arko, N. Lenardič Purkart.

20 M. Santos Pais, glej poslanico ob izdaji knjige.

21 Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju, Ur. l. RS, št. 70/06, Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju za obdobje do leta 2015, Ur. l. RS, št. 73/08.

22 Glej: <<http://www.mzz.gov.si/nc/en/newsroom/news/article/3867/28379/>>, in tudi: <<http://www.youtube.com/watch?v=b6T5FRD7jNE>>.

pravic, predvsem v Svetu OZN za človekove pravice. Pri eni od prednostnih nalog, tj. krejitvi vloge otrok, ozaveščanju otrok o njihovih pravicah in zagotavljanju dostopa do pravosodnih organov, je Slovenija leta 2005 zelo uspešno vpeljala projekt izobraževanja Naše pravice, ki temelji na Konvenciji o otrokovih pravicah. Projekt so zasnovali, začeli in vodili slovenski strokovnjaki med predsedovanjem OVSE ter je vključeval številne vlade držav OVSE, nevladne organizacije in strokovnjake. Učni pripomoček je bil preveden v 21 jezikov. Projekt je več kot 175.000 otrokom omogočil dejavno izobraževanje o njihovih pravicah v številnih državah.²³

Taka zunanjepolitična usmeritev Slovenije vpliva tudi na notranje normative, politične in socialne standarde. Obletnica sprejema temeljnega mednarodnopravnega akta o otrokovih pravicah – Konvencije o otrokovih pravicah, navajane tudi kot »*magna carta* otrokovih pravic« ali »mala ustava otrokovih pravic«, je hkrati priložnost za objavo njenega celotnega korpusa v eni knjigi, predstavitev njenega vpliva na notranjepravno ureditev ter prakso spoštovanja in varstva otrokovih pravic Republiki Sloveniji, obravnavo nekaterih teoretičnih in praktičnih vidikov posameznih področij otrokovih pravic ter ne nazadnje splošnega pregleda in analize stanja otrokovih pravic v naši državi.

V knjigi, ki je pred vami, ugledni avtorji, teoretiki in praktiki, vladni in nevladni strokovnjaki predstavljajo svoje delovne in strokovne izkušnje s področja otrokovih pravic, njihovega urejanja, varstva in spremljanja v Republiki Sloveniji. Pri vpogledih v našo prakso in stanje na tem področju izhajajo iz mednarodnopravnih temeljev varstva otrokovih pravic, ki jih zagotavlja predvsem Konvencija o otrokovih pravicah s svojimi protokoli, ter iz na njej grajene slovenske ureditve, obravnavajo nekatere splošne razsežnosti tega varstva ter navajajo časovne in vsebinske vidike nastajanja mednarodnih in notranjih standardov. V člankih je vsebinski vpogled v normative standarde in prakso spoštovanja otrokovih pravic v slovenskem prostoru od splošnega nato zožen na posebna področja, predvsem tista, ki jih urejajo protokoli h konvenciji, ki to nadgrajujejo. Izdajo te knjige spremljajo in bogatijo poslanice posebnih predstavnic generalnega sekretarja Organizacije združenih narodov, ki poudarjajo pomen zagotavljanja posebnega varstva otrok na posebno občutljivih področjih in pohvalijo zlasti vidno vlogo Slovenije v dolgoletnem prizadevanju za blaginjo otrok.

Knjiga ima tri dele. Prvi del obsega prispevke, ki nas seznanjajo z normativnimi temelji varstva otrokovih pravic, posebej s Konvencijo o otrokovih pravicah, pregledom ustavnosodne prakse ter institucijami za spodbujanje zagotavljanja varstva otrokovih

23 Več o projektu na: <http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/zunanja_politika/clovekove_pravice/projekt_izobrazevanja_nase_pravice/>.

pravic v Sloveniji. Avtorica prvega prispevka Alenka Šelih zgodovinsko oriše nastajanje Konvencije o otrokovih pravicah – *magne carte* otrokovih pravic, kot jo poimenuje, in navede dejavnike, ki so spodbudili njen nastanek. Po razčlembi temeljnih načel konvencije podrobno obdela predvsem eno izmed njih, tj. načelo največje otrokove koristi. Avtorica prikaže vsebino in okvir, v katerem to načelo deluje, pa tudi njegove sestavine in se opredeli do posameznih vsebin načela, kakor ga je oblikoval Odbor OZN za otrokove pravice v svojih poročilih, priporočilih in pripombah. Prispevek nato usmeri v slovensko ustavnopravno ureditev, ki opredeljuje otrokove pravice, nato pa na izbrano ustavnosodno prakso. V zadnjem delu prispevka se osredotoči na priporočila Odbora OZN za otrokove pravice iz leta 2013, ki se nanašajo na zagotovitev pravic zlasti otrokom, pripadnikom različnih manjšin (romskim otrokom, otrokom »izbrisanih«, otrokom, ki živijo v revščini, otrokom s posebnimi potrebami). Avtorica sklone svoj prispevek z mislijo, da je v sedanjem položaju človeške družbe kot celote težko z gotovostjo trditi, da se bo varstvo otrokovih pravic še okrepilo, vendar velja staviti vsaj na ohranitev ravni dosedanjega varstva ter razširitev na čim večji krog držav in čim več otrok.

Jerica Trefalt v drugem prispevku daje kronološki vpogled v pomembnejše odločitve Ustavnega sodišča Republike Slovenije s področja otrokovih pravic. Analizira odločbe, v katerih je to sodišče presojalo člene ustave, ki neposredno določajo otrokove pravice, pa tudi tiste, v katerih je tehtalo ustavo in zakone, ki zadevajo otrokove pravice le posredno. Avtorica ugotavlja, da je glavno vodilo pri ustavnosodni presoji otrokova korist, pri čemer ustavno sodišče upošteva tako pravice iz ustave kot iz področnih mednarodnih pogodb, ki zavezujejo Republiko Slovenijo.

Tone Dolčič v svojem prispevku opiše vlogo in delo Varuha človekovih pravic kot osrednje institucije v državi za varstvo otrokovih pravic. Osredotoči se na varuhovo delo v zvezi z njimi in predstavi skupino za otrokove pravice, ki deluje v okviru urada. Posebej razčleni delovna področja skupine, opozori na njene uspehe in tudi pomanjkljivosti ter prikaže varuhovo sodelovanje z različnimi institucijami v Sloveniji in tujini. Po avtorjevem mnenju je njegovo delovanje na splošni ravni prispevalo k priznanju otrokovih pravic, ki jih je treba spoštovati, in na konkretni ravni rešilo nezanemarljivo število prijav različnih kršitev.

Liana Kalčina, Majda Struc, Sara Geiger Smole in Alja Otavnik predstavijo nevladne organizacije, ki se v Sloveniji ukvarjajo z otrokovimi pravicami, ter njihovo vlogo, medsebojne povezave in delo. Posebej se seznanimo s pionirskim delovanjem Zveze prijateljev mladine Slovenije (ZMPS), ki je že pred sprejemom Konvencije o otrokovih pravicah opozarjala na otrokove pravice in dosegla njihovo vključitev v ustavo tedanje Socialistične republike Slovenije, si prizadevala za čimprejšnjo ratifikacijo konvencije v tedanji zvezni državi in za ustanovitev varuha otrokovih pravic. Seznanimo se tudi s pomenom in delovanjem nevladnih organizacij v Republiki Sloveniji

glede na uresničevanje posameznih otrokovih pravic, posebno z vlogo, delovanjem in poslanstvom Središča za zagovorništvo in informiranje o pravicah otrok in mladostnikov (Središče ZIPOM), novoustanovljene koalicije nevladnih organizacij. V drugem delu prispevka sta prikazana vpliv civilnodružbenih organizacij na položaj oziroma stanje otrokovih pravic pri nas in njihova vloga pri poročanju naše države Odboru za otrokove pravice. Avtorice prispevek zaključijo z mislijo, da je za uresničitev zastavljenih ciljev in prejetih priporočil potrebno neprekinjeno dolgoročno usmerjeno prizadevanje in sodelovanje vseh, ki delujejo za otroke in z njimi ter sledenje vodilo otrokove največje koristi.

Drugi del knjige obsega nekatera aktualna področja varstva otrokovih pravic, na katerih je bila dopolnjena in nadgrajena Konvencija o otrokovih pravicah. Avtorji obravnavane vidike varstva umestijo tudi v slovenski prostor. V prvem prispevku avtorica Dominika Marolt Maver predstavi dve področji zaščite beguncev: začasno zatočišče in mednarodno zaščito, oboje v povezavi z zaščito otrok, in sicer od osamosvojitve Republike Slovenije do danes. Ugotavlja, da je notranjepravno urejanje področja začasnega zatočišča postalo pomembno po koncu leta 1991 zaradi takratnih razmer na Zahodnem Balkanu, mednarodna zaščita pa ob koncu prejšnjega in na začetku tega tisočletja. Avtorica prikaže tudi vpliv prava EU, predvsem na postopke mednarodne zaščite mladoletnikov brez spremstva v Republiki Sloveniji. Avtorica zaključi prispevek z ugotovitvijo, da živimo v času prenekaterih kriznih žarišč, od koder prihajajo v EU begunci, med njimi veliko otrok. Pozdravlja sprejem smernic EU za odpravo vzrokov nezakonitih migracij, v čemer vidi možnost učinkovite in trajnostne rešitve perečega problema trgovanja z ljudmi in nezakonitih migracij.

Prispevek Vasilke Sancin je namenjen shematični predstavitvi mednarodnopravnega normativnega in institucionalnega okvira zaščite otrok v oboroženih spopadih, vključno s poudarki na vlogi Slovenije in izpolnjevanju prevzetih obveznosti. Osrednja pozornost je na analizi, pomenu in oceni Izbirnega protokola h Konvenciji o otrokovih pravicah glede vključevanja otrok v oborožene spopade. Avtorica ugotavlja, da se pozornost mednarodne skupnosti tej problematiki – zaščiti otrok v oboroženih spopadih – povečuje, kar potrjujeta tudi kodifikacija mednarodnopravnih pravil ter ustanavljanje institucij in mehanizmov v ta namen, vendar poudarja, da je glede na dejanske podatke uporaba otrok v različnih vlogah v oboroženih spopadih še vedno resen problem. Kot prednostno nalogo tako posameznih držav, kot mednarodne skupnosti kot celote vidi v tem, da morajo biti ukrepi namenjeni prevenciji ter ustreznemu odzivu, ko pride do zlorabe otrok v oboroženih spopadih ter predvsem rehabilitaciji otrok, ki so bili vključeni v oborožene spopade po končanju sovražnosti.

Lea Javornik Novak zajame splošnejši obseg kršitev pravice do zaščite pred nasiljem - različne oblike zlorabe otrok in družinskega nasilja. Opozori, da je nasilje v družini

poznano vsem družbenim ureditvam, in pojasnjuje, da različni konteksti te družbene prakse ustvarjajo različne načine reševanja te problematike. Po njenem mnenju so na mednarodni ravni najbolj poznane pravne oziroma zakonodajne, zdravstvene in socialne perspektive. Navaja, da vse oblike zlorabe, telesnega in duševnega nasilja, surovega ravnanja in zanemarjanja ogrožajo otrokov razvoj in grobo kršijo temeljne otrokove pravice. Poudari še pomemben prispevek Zakona o preprečevanju nasilja v družini k dvigu občutljivosti družbe za problem nasilja v družini in nasilja nad otroki, ki je vse dotlej veljal za intimno področje vsake družine, v katero nima nihče pravice posegati. Zaključí, da spreminjanje splošnega družbenega odnosa do nasilja dolgotrajen proces, s katerim naj se ustvari otrokom prijazno in spodbudno okolje, v katerem ni prostora prav za nobeno obliko nasilja.

Anton Toni Klančnik v svojem prispevku zoži temo nasilja na spolno izkoriščanje in spolne zlorabe. Najprej predstavi zgodovinski prerez med sprejemom Konvencije o otrokovih pravicah in njenim izbirnim protokolom glede prodaje otrok, otroške prostitucije in otroške pornografije, oriše potrebo in pomen izpopolnitve konvencije ter spregovori o ureditvi področja na regionalni in mednarodni ravni s predstavitvijo pomembnejših mehanizmov in instrumentov za varstvo in pomoč otrokom tovrstnih zlorab. V ta okvir umesti tudi Slovenijo in navede nekatere pravne vidike tega področja, vključno s tistimi, ki bi jih bilo treba še izvesti. Avtor obravnava tudi izraz »otroška pornografija« ter v sklepnem delu prispevka razpravlja o sedanjih in prihodnjih izzivih in dilemah uporabe interneta ter t. i. informacijsko-komunikacijskih tehnologij.

Zadnji prispevek v drugem delu je posvečen tretjemu izbirnemu protokolu h Konvenciji o otrokovih pravicah glede postopka sporočanja kršitev. Eva Tomič, Anja Marija Arko in Nina Lenardič Purkart ponovno opozorijo na skoraj univerzalno uveljavitev konvencije, vendar donedavno odsotnost t. i. pritožbenega postopka po konvenciji in navedejo razloge za to. V nadaljevanju podrobno predstavijo začetek in nadaljnji potek pobude za pripravo protokola, v katero je bila zelo močno vključena tudi slovenska diplomacija, ter natančen potek pogajanj za njegov sprejem. Prav tako podrobno je razložena vsebina protokola ter sam postopek s pritožbo in njegov cilj. V zaključku se seznanimo z dosedanjim pogodbenim stanjem protokola in vzroki, zakaj ga Slovenija kot ena od pobudnic za njegov sprejem še ni ratificirala.

V zadnjem, tretjem delu knjige so objavljena besedila Konvencije o otrokovih pravicah in njenih treh protokolov. To so uradna slovenska besedila aktov, pri čemer je zaradi starejšega prevoda opravljena delna uredniška redakcija nekaterih izrazov v prevodu konvencije. Za besedilom vsakega akta je objavljen tudi aktualen splošni pregled pogodbenega stanja, na podlagi katerega bralec dobi vpogled v mednarodni obseg veljavnosti konvencije in njenih protokolov.

Literatura

Pravni akti:

Konvencija o otrokovih pravicah, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13; konvencija objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 15/90.

Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13, pakt objavljen v Sl. l. SFRJ, št. 7/71.

Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13, pakt objavljen v Sl. l. SFRJ, št. 7/71.

Konvencija ILO o minimalni starosti za sklenitev delovnega razmerja, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij UNESCO, mednarodnih večstranskih pogodb o zračnem prometu, konvencij mednarodne organizacije dela, konvencij mednarodne pomorske organizacije, carinskih konvencij in nekaterih drugih mednarodnih večstranskih pogodb, Ur. l. RS, št. 54/92 in 13/97, konvencija objavljena v Sl. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 14/82.

Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede vključevanja otrok v oborožene spopade, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 23/04.

Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede prodaje otrok, otroške prostitucije in otroške pornografije, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 23/04.

Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede postopka sporočanja kršitev, dostopno na: <https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_Res_66_138-E.pdf> (3. 4. 2014).

Splošna deklaracija o človekovih pravicah, Društvo za Združene narode za Slovenijo, dostopno na: <<http://www.unaslovenia.org/book/export/html/36>> (20. 10. 2014), tudi: Universal Declaration of Human Rights, dostopno na: <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>> (15. 8. 2014).

Universal Declaration of the Rights of the Child, <<http://www.un.org/cyberschoolbus/humanrights/resources/child.asp>> (15. 8. 2014).

Geneva Declaration of the Rights of the Child, <<http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm>> (14. 8. 2014).

Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33I/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06, 47/13, 47/13, 47/13 in 47/13.

Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju, Ur. l. RS, št. 70/06.

Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju za obdobje do leta 2015, Ur. l. RS, št. 73/08.

Spletne strani:

<https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en> (25. 7. 2014).

<<http://humanium.org/en/childrens-rights-history/>> (25. 7. 2014).

<<http://www.mzz.gov.si/nc/en/newsroom/news/article/3867/28379/>> (15. 8. 2014).

<<http://www.youtube.com/watch?v=b6T5FRD7jNE>> (16. 8. 2014).

<http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/zunanja_politika/clo-vekove_pravice/projekt_izobrazevanja_nase_pravice/> (15. 8. 2014).

SEZNAM KRATIC

ACLI	Associazioni cristiane lavoratori Italiani (Krščanska združenja italijanskih delavcev)
AEPD	Agencia Española de Protección de Datos (Španska agencija za varstvo podatkov)
CEPOL	European Police College (Evropska policijska akademija)
CRC	Convention on the Rights of the Child (Konvencija o otrokovih pravicah)
CRONSEE	Mreža ombudsmanov jugovzhodne Evrope
EFC	European Financial Coalition (Evropska finančna koalicija)
EKČP	Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin
ENOC	Evropska mreža varuhov otrokovih pravic
EU	Evropska unija
EURODAC	European Dactyloscopy (Evropski avtomatski sistem za identifikacijo prstnih odtisov)
HIV	Human Immunodeficiency virus (virus humane imunske pomanjkljivosti)
IKT	Informacijsko-komunikacijske tehnologije
ILO	International Labor Organization (Mednarodna organizacija dela)
KCM	Krizni center za mlade in otroke
KOP	Konvencija o otrokovih pravicah
KZ	Kazenski zakonik
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MEKUOP	Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic
MKPI	Konvencija o pravicah invalidov
MKS	Mednarodno kazensko sodišče
MOD	Mednarodna organizacija dela
MORK	Mednarodni odbor Rdečega križa
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Organizacija severnoatlantske pogodbe)
NVO	Nevladne organizacije

ODIHR	OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (Urad OVSE za demokratične institucije in človekove pravice)
OdIUS	Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights (Visoki komisariat ZN za človekove pravice)
OP	Otroški parlament
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN, ZN	Organizacija združenih narodov
PDEU	Pogodba o delovanju Evropske unije
P2P	Peer-to-peer (vsak z vsakim)
RS	Republika Slovenija
SČP	Svet za človekove pravice
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
SIPP	Skupina za izvedbo pilotskega projekta
SRS	Socialistična republika Slovenija
TSO, TCSO	Transnational child sexual offenders (transnacionalni storilci spolnih zlorab otrok)
UNDOC	United Nations Office on Drugs and Crime (Urad Združenih narodov za droge in kriminal)
UNDP	United Nations Development Programme (Program Združenih narodov za razvoj)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organizacija ZN za izobraževanje, kulturo in znanost)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Visoki komisariat Združenih narodov za begunce)
UNICEF	United Nations Children's Fund (Sklad Združenih narodov za otroke)
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women (Razvojni sklad Združenih narodov za ženske)
UPB	Uradno prečiščeno besedilo
Ur. l.	Uradni list
US RS, US	Ustavno sodišče Republike Slovenije
VGT	Virtual Global Task Force (Mednarodno zavezništvo proti spolni zlorabi otrok na spletu)
ZDA	Združene države Amerike
ZDoh	Zakon o dohodnini
ZDRS	Zakon o državljanstvu Republike Slovenije
ZDVDTP	Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb
ZEKom	Zakona o elektronskih komunikacijah

ZIPOM	Središče za zagovorništvo in informiranje o pravicah otrok in mladostnikov
ZIRD	Zakon o izvajanju rejniške dejavnosti
ZKP	Zakon o kazenskem postopku
ZPMS	Zveza prijateljev mladine Slovenije
ZMZ	Zakon o mednarodni zaščiti
ZMZPP	Zakon o mednarodnem zasebnem pravu in postopku
ZNB	Zakon o nalezljivih boleznih
ZObr	Zakon o obrambi
ZPND	Zakon o preprečevanju nasilja v družini
ZSDP	Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih
ZSSloV	Zakon o službi v Slovenski vojski
ZTuj	Zakon o tujcih
ZZLat	Zakon o začasnem zatočišču
ZZZDR	Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih
ZZZRO	Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb

I. DEL:

**KONVENCIJA O OTROKOVIH PRAVICAH
IN SPLOŠNO O VARSTVU OTROKOVIH
PRAVIC V SLOVENIJI**

Alenka Šelih^{*}

KONVENCIJA O OTROKOVIH PRAVICAH – *MAGNA CARTA* OTROKOVIH PRAVIC IN NJENO IZVAJANJE V SLOVENIJI

Uvod

Ko je bila Konvencija o otrokovih pravicah¹ (v nadaljevanju KOP) leta 1989 sprejeta, so jo doživljali kot veliko novost in je zbudala mnogo velikih pričakovanj za boljši položaj otrok po vsem svetu. Priprave zanjo so trajale celo desetletje, kar je dajalo upanje, da gre za dobro pripravljen in premišljen mednarodnopravni dokument, ki bo vplival na položaj in pravice otrok ter jih tudi utrdil.

Četrtsotletno obdobje, ki letos mineva od sprejema te konvencije, je primerna priložnost, da prikažemo družbene okoliščine, ki so vplivale na njen nastanek, in nekatera njena temeljna načela. Strokovna literatura v Sloveniji, ki se posveča pravnemu položaju otroka in njegovim pravicam, se je doslej ukvarjala predvsem s posameznimi področji teh pravic – na primer v družinskem pravu, v šolskem pravu, v pravu, ki se nanaša na pravice otrok s posebnimi potrebami – besedilo same konvencije pa se ni podrobneje razčlenjevalo.² Tak prikaz bi v celoti presegel okvir enega prispevka, zato se ta prispevek omejuje na predstavitev temeljnega načela in enega izmed temeljnih institutov konvencije, namreč načela (največjih) otrokovih koristi (3. člen KOP).

* Zasluzna profesorica Univerze v Ljubljani in članica Slovenske akademije znanosti in umetnosti.

1 Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13; konvencija objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 15/90.

2 Glej npr. M. Končina Peternel, nav. delo, B. Novak, nav. delo, A. Puhar, nav. delo, M. Kavkler, nav. delo.