

MEĐUNARODNA SURADNJA U ZAŠTITI RANJIVIH

Mirela ŽUPAN

Pravni fakultet Osijek, Stjepana Radića 13, Osijek, Hrvatska

mzupan@pravos.hr

<https://dx.doi.org/10.21857/yrvgqt3d89>

Sažetak

Globalizacija i otvaranje tržišta rada država članica Europske unije uzrokuje učestale migracije pojedinaca i članova njihovih obitelji. Neovisno o tome je li riječ o kratkotrajnim ili dugotrajnim migracijama ili u konačnici o iseljavanju, nepobitno su zbog njih u posljednjem desetljeću nastupile značajne demografske promjene stanovništva Slavonije i Baranje. Fokus je ovog rada u posljedicama tih trendova na pravnu sigurnost najranjivijih – djece, samohranih roditelja, ranjivih odraslih: invalida te starijih. Naime, obitelji čiji članovi žive u većem broju država ili, primjerice, iseljenici koji se u mirovini vraćaju u tuzemstvo, često se nalaze u procjepu između pravnih sustava različitih država, stoga ne uživaju dostatnu pravnu zaštitu niti u jednoj od njih. Unutar EU-a, ali i u okviru međunarodnih organizacija (Ujedinjenih naroda te Haške konferencije za međunarodno privatno pravo) razvijaju se sustavi pravosudne i administrativne suradnje koji služe kao logistika građanima koji svoje privatno-pravne zahtjeve trebaju ostvariti u inozemstvu. Pravosudna i administrativna suradnja osobito je razvijena za sporove oko roditeljske odgovornosti za djecu te radi zaštite njihovih osobnih i imovinskih prava, kao i za ostvarivanje prava djece za zakonsko uzdržavanje. U kontekstu ranjivih odraslih usmjerena je suradnja radi zaštite osobnih prava te imovine. Učinkovitost europskih propisa te međunarodnih sporazuma bitno ovisi o načinu na koji se oni prenose u nacionalni pravni sustav. Ovaj rad smjera evaluirati smisao, svrhu i domašaj prekogranične pravosudne i administrativne suradnje, s osobitim naglaskom na učinkovitost tih mehanizama u hrvatskim prilikama. Istraživanje doprinosi jačanju pravne sigurnosti i punom ostvarenju prava i interesa ranjivih, čiji je broj zbog demografskih promjena bitno povećan u Slavoniji i Baranji.

Ključne riječi: međunarodna suradnja, središnje tijelo, izravna suradnja, pravna sigurnost, djeca, ranjivi odrasli

Ključna poruka rada: Mehanizmi međunarodne pravosudne i administrativne suradnje ustanovljeni pravom EU-a i međunarodnim sporazumima štite ranjive: djecu, invalide, starije, čije su životne okolnosti povezane s brojnim državama. Istraživanje njihove primjene u hrvatskim prilikama doprinosi jačanju pravne sigurnosti i ostvarenju prava i interesa ranjivih, čiji je broj zbog demografskih promjena u Slavoniji i Baranji povećan.

1. Uvod

Intenziviranje regionalnih i globalnih migracija radne snage reflektira se na obiteljski život radnika, ali i ostalih članova njegove obitelji. Na različitim se razinama obrasci prakticiranja obiteljskoga života razlikuju od tradicionalnoga. Bračni drugovi odnosno partneri često nose različita državljanstva te žive u državi koja je, u odnosu na njih ili jednoga od njih, treća država. Istovremeno, i obitelji tradicionalnijeg tipa koje su pogođene migracijom radnika u inozemstvo učestalo prakticiraju netipičan obrazac obiteljskoga života: članovi obitelji žive razdvojeno, u isto vrijeme u različitim državama, ili pak određene periode zajedno u jednoj ili drugoj državi. Rastući su fenomen migracije mladih roditelja za poslom dok djecu ostavljaju kod roditelja („left behind children“) (Kaczmarska i Masumi 2022: 2). Naposljetku, raste i broj prekograničnih predmeta u vezi ranjivih odraslih (Adriaenssens i sur., 2022), gdje se u pravilu radi o institucionalizaciji u specijalizirane ustanove za skrb odnosno obiteljsku skrb u inozemstvu, ili pak sezonskim migracijama osoba treće životne dobi u klimatski povoljne zemlje u kojima posjeduju nekretnine (Franzina i Frimston, 2020: 9).

Obitelji koje nisu vezane za jednu državu, u slučaju obiteljskih prijevora ili zahtjeva ne mogu očekivati zaštitu ili interes samo jedne od država u kojoj članovi tih obitelji žive ili nose njihovu pripadnost. Upravo suprotno, države su zainteresirane podvoditi pod svoja pravila obitelji čiji članovi nose njihovu državnu pripadnost (pa čak i kada žive u inozemstvu), a u posljednjem desetljeću sve više i obitelji čiji članovi na njezinom području imaju središte životnih odnosa (a imaju strano podrijetlo) (Kunda, 2019: 296).

Pravo se u gore navedenim pitanjima razvija brzim tempom, dok pritom njegova složenost neprestano raste. Normativni pluralizam se širi, budući da stvaranje, provedba, primjena i praćenje zakona više nisu ograničeni na teritorijalne i funkcionalne granice jedne države. Ovaj rad problematizira pravnu zaštitu djece i ranjivih odraslih u internacionaliziranim obiteljima. Početno se dotiče tradicionalnih međunarodno-privatnopravnih mehanizama ostvarenja pravne zaštite. U prvom dijelu rada definiraju se „sukob zakona“ i „sukob nadležnosti“ te elaborira razloge i dosege unifikacije prava kod pravne zaštite djece i ranjivih odraslih. Glavnina rada razmatra potporne mehanizme realizaciji prekogranične pravne zaštite: modele međunarodne suradnje u zaštiti osobnih i imovinskih prava ranjivih. Okosnica su rada pozitivno pravni instrumenti međunarodnog i europskog prava kojima se realizira suradnja putem središnjih tijela, neposredna suradnja nadležnih tijela kao i izravna sudačka komunikacija.

2. Temeljni pristup pravnoj zaštiti ranjivih obitelji i pojedinaca

2.1. „Sukob nadležnosti“ i „sukob prava“ kao izazovi internacionaliziranih obitelji

Prava i obveze u vezi odnosa članova obitelji kao i pravnu zaštitu ranjivih, osobito djece i ranjivih odraslih, u pravilu samostalno određuju suverene države. Poredbeno-pravno je moguće pronaći bogatstvo različitih pristupa i pravnih rješenja, koja su često i dijametralno suprotstavljena (Scherpe, 2019: 1088). U tuzemnim se predmetima pravna zaštita osobnih ili imovinskih prava pojedinca u pravilu ostvaruje primjenom domaćeg, nacionalnog, u konačnici u nas hrvatskoga prava. Pojedinci vezani uz jedan pravni poredak stoga mogu predvidjeti pravna rješenja i odgovore na moguće pravne prijemore. Međutim, ukoliko činjenice vezane za osobe, njihovu imovinu ili mjesto poduzimanja pravnih radnji ukazuju na povezanost s većim brojem pravnih sustava, govorimo o međunarodno obilježenom građanskopravnom odnosu. Tomu nisu iznimka niti sporovi vezani za obitelji, djecu ili ranjive odrasle osobe. Rješavanju takve prekogranične pravne stvari pristupa se bitno drukčije nego bi to bilo u iste pravne stvari u tuzemnim situacijama. U međunarodno obilježenim predmetima tijela prvo moraju utvrditi svoju međunarodnu nadležnost. Ukoliko domaća tijela jesu nadležna postupati, predstoji im nadalje utvrđivanje materijalnog prava koje je mjerodavno za bit spora. Stoga, čak i ukoliko je hrvatsko tijelo nadležno provoditi postupak, prava i obveze neće se nužno prosuđivati po hrvatskom pravu (Župan, 2016: 125; Župan, 2018: 1).

2.2. Unifikacija prava

Unatoč internacionalizaciji i europeizaciji obitelji i obiteljskoga života, postignut je konsenzus tek oko malobrojnih ujednačenih (unificiranih/zajedničkih) pravila materijalnog obiteljskog prava (Carruthers, 2024). Različitost prava država u kojima se obiteljski život odvija zapravo predstavlja „sukob prava“, a on pogađa međunarodne obitelji kroz pravnu nesigurnost kojoj su izložene. Kako bi migrirajuće obitelji i njihovi najranjiviji članovi dobile makar neki stupanj pravne sigurnosti, rastu globalni i regionalni naponi na približavanju pravnih pravila za rješavanje međunarodno obilježenog spora. Ta se pravna pravila tiču međunarodne nadležnosti, mjerodavnog materijalnog prava, procesnih radnji i instituta, poput pravila o sprečavanju dvostruke litispendencije i paralelenih postupaka, izricanju privremenih mjera, ali i postupaka i razloga za odbijanje priznanja i ovrhe stranih odluka. Normiranje rezultira mozaikom pravnih propisa međunarodne, europske i nacionalne provenijencije.

Globalno ujednačavanje provodi Haška konferencija za međunarodno privatno pravo (Haška konferencija). Prekogranične pravne stvari u vezi djece i ranjivih odraslih normirane su nekolicinom temeljnih haških konvencija, a to su kronološkim redom usvajanja: Konvencija od 25. listopada 1980. o građanskopravnim vidovima međunarodne otmice djece (Haška konvencija o otmici); Konvencijom o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju, ovrsi i suradnji u odnosu na roditeljsku odgovornost i o mjerama za

zaštitu djece, sastavljena u Hagu 19. listopada 1996. (Haška konvencija o mjerama dječje zaštite); Haška konvencija od 23. studenog 2007. o međunarodnoj naplati potpore za djecu i drugih oblika obiteljskog uzdržavanja te Haška konvencija o međunarodnoj zaštiti ranjivih odraslih iz 2000.

Vođene idejom pune slobode kretanja osoba, države članice Europske unije (EU) kreću s paralelnom unifikacijom prava na regionalnoj razini. Olakšavanje pravnog prometa između država članica započinje klasičnim konvencijskim putem, da bi od 1997. one ovlastile institucije EU na donošenje europskog sekundarnog prava. Usvojene uredbe normiraju pravnu zaštitu djece: Uredba Vijeća (EU) 2019/1111 od 25. lipnja 2019. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću te o međunarodnoj otmici djece (preinaka); te Uredba (EZ) Europskog parlamenta i Vijeća br. 4/2009 od 10. siječnja 2009. o međunarodnoj sudskoj nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju i ovrši odluka te suradnji u predmetima uzdržavanja. Europska unija aktivno radi na usvajanju zakonodavstva o pitanju roditeljstva, koje će zaokružiti pravnu zaštitu djece u prekograničnim situacijama. Jednako tako posljednjih se godina u institucijama EU raspravljalo o usvajanju pravila za međunarodnu zaštitu ranjivih odraslih. Posljednji moment predstavljaju dva prijedloga Komisije od 31. svibnja 2023.: prijedlog uredbe kojom će se regulirati prekogranični slučajevi zaštite odraslih osoba među državama članicama EU-a i prijedlog odluke Vijeća kojom će se države članice EU-a obvezati da pristupe Konvenciji o zaštiti odraslih osoba Haške konferencije o međunarodnom privatnom pravu iz 2000.

Uredbe koje usvaja EU nadjačavaju u svom polju primjene domaće pravo, kao i ostala pravna pravila ugovorena kroz višestranu i dvostranu međunarodnu sporazume. Štoviše, u materijalnom polju primjene uredbe ili direktive države članice izgubile su samostalne vanjske pregovaračke ovlasti. Stoga, EU pregovara na usvajanju *pro futuro* višestranih konvencija, a istovremeno kontrolira i sklapanje i sadržaj dvostranih međunarodnih ugovora država članica sa trećim državama (Župan, 2019: 259). Stoga se neminovno EU pravo dotiče i pitanja obveza koje za države članice proizlaze iz članstva u drugim međunarodnim organizacijama. U odnosu na prekograničnu zaštitu djece i ranjivih odraslih osobito je važan odnos naprama Haškoj konferenciji, Ujedinjenim narodima, Komisiji za građanska stanja te Vijeću Europe. Konvencije kojima se na globalnoj razini štite ljudska prava, prava djece ili ranjivih odraslih, poglavito Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950., neodvojive su od sustava EU prava.

U pogledu zaštite prava ranjivih od konvencijskoga međunarodnog javnog prava presudne su konvencije Ujedinjenih naroda: Konvencija o ostvarivanju alimentacijskih zahtjeva u inozemstvu iz 1956.; Konvencija o pravima djeteta iz 1989. te Konvencija o pravima osoba s invaliditetom iz 2006.

3. Modeli suradnje u prekograničnoj zaštiti ranjivih

Sam razvoj ujednačenog međunarodnog obiteljskog zakonodavstva nije dovoljan za učinkovitu pravosudnu zaštitu u međunarodnom okruženju. Pravne stvari koje uključuju pravosudne sustave i tijela različitih suverenih država nameću koegzistenciju različitih, često nekompatibilnih nacionalnih postupovnih pravila i standarda. Prekogranična suradnja u području građanskog prava tradicionalno se obavljala putem izvršne vlasti. Komunikacija se poimala neodvojivom od pitanja suvereniteta države i tijela javne vlasti da odlučuju u privatnim stvarima vezanim za njezine građane. Shodno, suradnja je podrazumijevala sudjelovanje konzularnih ili diplomatskih ureda, a time i involviranost ministarstva vanjskih poslova ili ministarstava pravosuđa (González Beilfuss, 2021: 351).

Takve okolnosti mogu obeshrabriti pojedince da ostvare svoja prava. Ranjivi članovi obitelji često nemaju dostatna sredstva i kapacitete za angažiranje pravnog zastupnika ili poduzimaju pravne radnje u inozemstvu. Složenost sustava pravnih pravila te brzorastući broj sporova koji se odnose na ranjive pojedince i obitelji nameću praktične izazove i tijelima javne vlasti. Stoga je svim dionicima u prekograničnom ostvarenju pravne zaštite ranjivih potrebna logistika koja će omogućiti sigurno, brzo, manje formalno i operativno odvijanje međunarodne suradnje u rješavanju ovih pravnih stvari.

3.1. Suradnja putem mreže središnjih tijela

Početak institucionalizirane međunarodne suradnje datira u sredinu 20. stoljeća (Sardebner, 1999) kada je po prvi puta Konvencijom o ostvarivanju alimentacijskih zahtjeva u inozemstvu iz 1956. normiran model prijamnih i otpremnih tijela (Duncan, 2008). Model uspostavljanja globalne mreže imenovanih središnjih tijela potom je preuzela Haška konferencija za međunarodno privatno pravo koja ju je promaknula u uvriježeni popratni mehanizam rješavanja zahtjeva i sporova koji se tiču ranjivih obitelji, poglavito djece ali i ranjivih odraslih (Bruch, 1994: 37). Zadaće i dužnosti središnjih tijela razvijeni su tijekom proteklih desetljeća u nizu konvencija. Sustav suradnje svakom je novom konvencijom složeniji i sadržajniji te nameće državama ugovornicama nove oblike suradnje u potpori pravne zaštite ranjivih. Osobitosti općih i posebnih zadaća suradnih tijela biti će kasnije detaljno elaborirane za odabrane pravne stvari.

Mehanizam suradnje središnjih tijela propisuju i konvencije Vijeća Europe koje se odnose na međunarodno obiteljsko pravo. To su prvenstveno Konvencija o priznanju i ovrsi odluka o skrbništvu nad djecom iz 1980., Konvencija o izvršavanju dječjih prava iz 1996. te Konvencija o kontaktima iz 2003.

Početkom 2000.-tih, u vrijeme uspostavljanja europske pravosudne suradnje u građanskim, uključivo obiteljskim stvarima, sustav suradnje putem središnjih tijela nije dobio odgovarajuću pozornost Bruxellesa. Naime, niti su Bruxelles konvencija ni Uredba br. 1347/2000 (tzv. Bruxelles II) sadržavale odredbe o suradnji. Međutim, brza zamjena

posljednje revidiranom Uredbom br. 2201/2003 uvela je središnja tijela u regulatorni sustav EU-a. Budući da je usvajanje revidirane uredbe odvijalo užurbano, pravila o suradnji Haške konvencije iz 1996. jednostavno su preuzeta u uredbu, u tek nešto izmijenjenom obliku (Magnus i Mankowski, 2012: 18).

Promjena stava europskoga zakonodavca u normiranju suradnje jasno se očitovala usvajanjem Uredbe br. 4/2009. u vezi obveza uzdržavanja. Budući da je ta uredba donesena usporedno s Haškom konvencijom iz 2007. (Beaumont, 2014). Europski zakonodavac bio je inspiriran ulogom središnjih tijela u konvenciji (Grubišić, 2020: 416). Tako su u ovom slučaju uredbom usvojena detaljna i egzaktna pravila u pogledu središnjih tijela, što podrazumijeva i znatno povećanje njihovih zadaća i obveza prema građanima te nadležnim tijelima (Curry-Sumner, 1994). Taj trend nastavljen je usvajanjem Uredbe br. 2019/1111.

Ukoliko promatramo Republiku Hrvatsku, materijalno, vremensko i teritorijalno polje primjene razlikuje se od instrumenta do instrumenta. Haška konvencija o otmici djece na snazi je od osamostaljenja Republike Hrvatske. Haška konvencija iz 1996. u nas je snazi u nas siječnja 2010. Nekoliko godina kasnije, 2014. godine, s pravnim djelovanjem započinje i suradnja u okviru međudržavnog posvojenja. Europski modeli suradnje primjenjuju se u pravilu na zahtjeve podnesene nakon od stupanja Hrvatske u punopravno članstvo, dok uredbe usvojene nakon 1. srpnja 2013. stupaju na snagu u vrijeme kako je predviđeno samom uredbom za sve ostale države članice.

3.1.1. Zajedničke karakteristike suradnje putem središnjih tijela

Mehanizam središnjih tijela prevladavajući je model suradnje za pravne stvari koje se odnose na roditeljsku odgovornost i mjere dječje zaštite, međunarodnu (roditeljsku) otmicu djece, međudržavno posvojenje, obveze uzdržavanja te ranjive odrasle.

Za ovaj je model svojstvena obveza države da imenuje tijelo koje vrši zadaću središnjega tijela. Svaka država odredit će jedno ili više središnjih tijela sa jasnim teritorijalnim (geografskim) ili funkcionalnim razgraničenjem u obavljanju zadaća. Većina država imenuje jedno središnje tijelo za pojedinu konvenciju ili uredbu. Ipak, neke prakticiraju funkcionalnu podjelu pa primjerice imenuju jedno tijelo za ulazne a drugo za izlazne zahtjeve. Veći broj tijela u pravilu će imenovati države koje su sastavljene od više teritorijalnih jedinica, poput federacija. Imenovana središnja tijela vezana su u pravilu uz nacionalna tijela: ministarstvo pravosuđa, ministarstvo obitelji, ministarstvo vanjskih poslova, državno odvjetništvo i drugo, čime u pravilu države odražavaju pripadnost određenom resoru unutarnjeg ustrojstva. Za Republiku Hrvatsku je središnje tijelo za sve Haške konvencije te uredbe EU pri Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike.¹ U tom je smislu u Republici Hrvatskoj zadržana pripadnost resoru

¹ Za pojedinu uredbu podaci po državama dostupni na službenoj stranici europski portal e-pravosuđe <https://e-justice.europa.eu/home.do?plang=hr&action=home>. Za Haške konvencije uz svaku konvenciju se ažurira popis središnjih tijela (Authorities) <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions>

obiteljske politike koja je uvedena u vrijeme rada središnjih tijela kroz tek nekoliko Haških konvencija, iako se u glavnini predmeta koji ulaze u polje primjene ovih konvencija i uredbi ne odlučuje pred tijelima sustava socijalne skrbi (centri), već su postupci najčešće u isključivoj nadležnosti sudova. Model dobre prakse predstavljaju države koje poslove povjeravaju zasebnoj agenciji, poput Češke (Župan, 2023: 529). Države su dužne obavijestiti Ured stalnog tajništva Haške konferencije odnosno Komisiju o nazivima, adresama i sredstvima za komunikaciju imenovanih središnjih tijela, te o jezicima koji su im prihvatljivi za komuniciranje. Navedene informacije mogu se pronaći na mrežnoj stranici Haške konferencije odnosno EU.²

Središnja tijela su dio ustrojstva državne vlasti pojedine države. Ta tijela nemaju pripadnost neke međunarodne organizacije, niti su dijelom njihova institucionalnog okvira. Stoga, države nisu obvezne samo imenovati, nego i utjecati na funkcioniranje suradnje putem središnjih tijela. Rad središnjih tijela osigurava svaka država samostalno. To uključuje dostatna financijska sredstva te odgovarajući kadar koji bi bio osposobljen za rad u središnjem tijelu.³ Iako u pravilu samim konvencijama i uredbama to nije izrijeком navedeno, unutardržavna suradnja između središnjeg tijela i drugih javnih tijela te države, također je dio međunarodno preuzete obveze. Uredbom br. 2019/1111 po prvi je puta u europskom pravosudnom prostoru središnje tijelo izravno ovlašteno za poticanje intra-državne (unutarnje) suradnje nadležnih tijela. Time je ova Uredba implicitno normirala kako osim središnjih tijela i druga nacionalna javna tijela imaju ulogu u primjeni Uredbe. Stoga bi države trebale osigurati odgovarajuća sredstva za osposobljavanje suradnih domaćih nadležnih tijela uključenih u unutarnju komunikaciju. Nacionalni provedbeni zakoni trebali bi u skladu s time propisati pravila odvijanja unutarnje komunikacije.

Kod normiranja obuhvata djelovanja središnjih tijela svim je konvencijama i uredbama svojstvena podjela na opće i posebne zadaće. Opće su zadaće vrlo slične u svim instrumentima, a propisuju obvezu suradnje na predmetima koji ulaze u domašaj konvencije ili uredbе. U pravilu središnja tijela djeluju međusobnom suradnjom te promicanjem suradnje između nadležnih tijela država članica, osobito putem razmjene informacija o nacionalnom zakonodavstvu i postupcima. Ona nadalje pronalaze rješenja i otklanjaju prepreke učinkovitoj primjeni instrumenta te poduzimaju mjere za olakšanje primjene instrumenta i osnaživanje međusobne suradnje. Posebne funkcije se pak odnose na specifične mjere i zadatke vezane za pravnu stvar koja je u domašaju instrumenta.

Središnja tijela održavaju redovite sastanke radi razmjene dobrih praksi te izgradnje međusobnih odnosa. Suradnja se razvija komunikacijom o pojedinačnim slučajevima te periodičnom raspravom o specifičnim problemima. Zagovaranje nacionalnih standarda, dijalog i rasprava dovode do boljeg razumijevanja vrijednosti nacionalnih praksi, ali također i konvergenciji nacionalnih standarda. U odnosu na europske postupke sve to osnažuje uzajamno povjerenje (Lamont, 2015: 94).

² Vidi: <https://e-justice.europa.eu/home?action=home&init=true>

³ Vidi: http://ec.europa.eu/justice/doc_centre/civil/doc/parental_resp_ec_vdm_en.pdf, str.43.

Središnja tijela nisu uvijek dovoljno funkcionalna. U većini država članica imenovano je isto središnje tijelo za suradnju po nizu uredbi i konvencija. Budući da su središnja tijela postupno kroz nove konvencije i uredbe stekla mnogo zadaća i nadležnosti, suočavaju se s velikim radnim opterećenjem. Suradnja između središnjih tijela često je otežana zbog razlika u resursima (ljudskim, tehničkim, financijskim) koji su im na raspolaganju. Osim toga, osoblju središnjeg tijela često nedostaju potpora i osposobljavanje. Praktični vodiči, ako su sastavljeni, nisu prevedeni na nacionalne jezike. Provedbeno zakonodavstvo često nije dovoljno specifično za mjere koje središnja tijela trebaju poduzeti (Schulz, 2020: 407).

Središnja tijela su za stranke dostupna na nacionalnom jeziku te su njihove usluge za stranke u potpunosti besplatne. Obrasci zahtjeva i potvrda koji su zadani po europskim obiteljskim uredbama nisu podložni legalizaciji. Štoviše, građani uživaju olakšani promet javnih isprava kojima se potvrđuje primjerice činjenica rođenja, braka i drugo, sukladno Uredbi br. 2016/1191 (Župan, Poretti i Golub, 2024).

3.2. Izravna suradnja nadležnih tijela

Izravna suradnja nadležnih tijela podrazumijevala bi situaciji u kojoj primjerice sud jedne države neposredno od centra za socijalnu skrb druge države zatražio socio-ekonomsko izvješće. Također je to situacija u kojoj sud jedne države zatraži neposredno od ministarstva unutarnjih poslova druge države podatke o tome da li se dijete nalazi na njezinu teritoriju, pa čak i situacija u kojoj djelatnici centra za socijalnu skrb jedne države odlaze neposredno u drugu državu utvrditi okolnosti u kojima dijete živi.

Takav neposredan način komunikacije prvi je puta omogućila Haška konvencija 1996. Konvencijska obveza ugovornice da pruža tijelima drugih ugovornica pomoć u provedbi mjera ne adresira samo suradnju putem središnjih tijela, već i putem onih tijela koja su u određenoj državi nadležna za pružanje pomoći radi ostvarenja prava na kontakte. Ovdje se dakle govori o sudovima i službama socijalne skrbi. Prema odredbi čl. 35. nadležno tijelo jedne ugovornice može od tijela druge ugovornice tražiti provedbu mjera kojima se osigurava učinkovito ostvarivanje kontakata.

Danas Uredba br. 2019/1111 predviđa izravnu komunikaciju nadležnih tijela. Ona će biti opravdana u slučaju hitnosti kada treba uputiti zahtjev nadležnom tijelu druge države članice da razmotri poduzimanje mjera za zaštitu djeteta ako se pretpostavlja da je dijete u neposrednoj opasnosti. Ova Uredba nadalje predviđa izravnu komunikaciju nadležnih tijela različitih država članica i u situaciji u kojoj je prva komunikacija realizirana preko središnjeg tijela, dok se daljnja komunikacija sa sudom, nadležnim tijelom ili podnositeljem zahtjeva može ostvarivati i izravno. Primjer hitnog slučaja koji omogućuje izravan početni kontakt sa sudom ili nadležnim tijelom zamoljene države članice je izravan zahtjev upućen (recital 76 Uredbe).

Uredba štoviše potiče sklapanje ili održavanje postojećih sporazuma ili aranžmana sa središnjim ili nadležnim tijelima jedne države članice ili više njih, kojima se omogućuje izravna komunikacija u međusobnim odnosima.

3.3. Neposredna sudačka suradnja

Neposredna sudačka suradnja počiva na umrežavanju kroz pravosudne mreže koje definiramo kao „skupine, konferencije, povjerenstva ili organizacije pravnih stručnjaka, sudaca i akademske zajednice (koji dolaze iz različitih zemalja) osnovane na transnacionalnoj razini na autonoman način ili pod okriljem međunarodnih organizacija” (Dallara i Piana, 2017: 41). Mreže se uspostavljaju u globalnim odnosno europskim okvirima. One podupiru širenje najboljih praksi upravljanja prekograničnim predmetima sa ciljem zaštite prava i interese djece. Transnacionalne mreže su postale model “socijalizacije” koji utječe na promjene kulturne paradigme u pravosudnom miljeu.

Neposredna se sudačka suradnja u prekograničnoj zaštiti djece razvila kao neformalna inicijativa seminara za suce međunarodne zaštite djece. Naime, godine 1998. u de Ruwenbergu je preporučeno je da nadležna tijela (npr. predsjednici sudova ili drugi dužnosnici) u različitim jurisdikcijama odrede jednog ili više pravosudnih djelatnika koji će djelovati kao komunikacijski kanal za povezivanje sa njihovim nacionalnim središnjim tijelima, drugim sucima unutar njihovih jurisdikcija i sucima u drugim državama ugovornicama. Smatralo se da bi razvoj takve mreže olakšao komunikaciju i suradnju sudaca na međunarodnoj razini te da bi pomogao osigurati učinkovito djelovanje Haške konvencije o otmici djece 1980. (Lortie, 2015: 137). Krajem 2023. godine IHNJ/MHSM okupljala je 152 imenovana suca iz 88 država.⁴

U okvirima europske pravosudne suradnje u građanskim stvarima također se razvila usporediva mreža koja danas predstavlja najistaknutiji model neposredne sudačke komunikacije na konkretnim predmetima. Postojeći pravni okvir za Europsku pravosudnu mrežu (EJN/EPM) uveden je odlukom iz 2009. god. Ona ima za cilj podupirati uspostavu suradnje među nacionalnim pravosudnim tijelima putem kontaktnih točaka.⁵ U Republici Hrvatskoj u okviru ove mreže djeluju dvije kontakt osobe zaposlene u Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije.⁶

Europski pravni okvir potiče povezivanje s drugim mrežama koje imaju za cilj olakšati suradnju između pravosudnih sustava ili pristupa pravosuđu, pa i mreža koje su osnovale treće države ili međunarodne organizacije, poput HMSM/IHJN. EPM dakle koegzistira s drugim operativnim mehanizmima koji postoje unutar *acquisa* ili međunarodnih konvencija kojih je EU ili države članice ugovornice, što je osobito važno ukoliko je predmet vezan istovremeno za drugu državu članicu i ugovornicu (Simoes De Almeida, 2009: 47.) Pravila zaštite prekograničnih obitelji se dakle konsolidiraju, iako taj proces nije u potpunosti zaživio u praksi.

EPM je kanalizirana kroz portal e-pravosuđe, te će uskoro postupati potpuno digitalizirano. Izravna sudačka komunikaciju u IHJN nije toliko operacionalizirana,

⁴ <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=944>

⁵ https://e-justice.europa.eu/content_european_judicial_network_in_civil_and_commercial_matters-21-hr.do

⁶ https://e-justice.europa.eu/431/HR/about_the_network?CROATIA&member=1

budući je Haška konferencija razvila tek pravno ne-obvezujuća Načela neposredne sudske komunikacije u konkretnim predmetima, uključujući zajednički prihvaćena jamstva (Načela 6-9). Ista impliciraju da procesno pravo pojedine države ostaje netaknuto, te sudac uključen u neposrednu sudsku komunikaciju mora poštivati zakone svoje države. Sudačka neovisnost kao temeljni postupovni standard također ostaje netaknuta, jer tijekom komunikacije svaki sudac mora zadržati svoju neovisnost u donošenju odluke u pravnoj stvari (načelo 6.2.) Zajednički prihvaćena procesna jamstva obvezuju sud koji neposredno komunicira po predmetu da obavijesti stranke o toj komunikaciji, bilježi istu u službenu evidenciju koja je na raspolaganju strankama, pisano bilježi zaključke, omogućujući po potrebi prisustvo stranke i njihovih zastupnika neposrednoj komunikaciji putem npr. tijekom konferencijskog poziva. Uspostava kontakta sa sucem u drugoj državi započinje komunikacijom sudaca Međunarodne haške sudačke mreže s ciljem utvrđivanja identiteta suca koji postupa u slučaju u drugoj državi. Nakon uspostavljanja kontakta sa sucem u drugoj državi, uobičajeno je da se početka komunikacija odvija pisanim putem. Ovaj neobvezujući akt dalje propisuje i premošćivanje jezične barijere između sudaca.

3.4. Digitalizacija međunarodne suradnje

Konvencije i uredbe koje propisuju međunarodnu suradnju u pogledu pravne zaštite ranjivih u pravilu su neutralne u pogledu sredstava komunikacije. Međutim, digitalna transformacija javne uprave i javnih usluga kao alternativno, a u novije vrijeme čak i kao prevladavajuće sredstvo uvodi elektroničku komunikaciju. Štoviše, unutar EU digitalizirana suradnja postala je zlatni standard stupanjem na snagu Uredbe br. 2023/2844. Europska će suradnja stoga postati digitalizirana i u odnosu na sve uredbe koje propisuju pravila za pravnu zaštitu djece u prekograničnim stvarima. U okviru Haške konferencije digitalizacija je moguća u suradnji na predmetima uzdržavanja. Za sve ostale predmete se komunikacija odvija klasičnijim putem, doduše uz korištenje informacijsko komunikacijske tehnologije putem elektronske pošte.

4. Modeli suradnje prema predmetu spora

4.1. Suradnja u pravnoj zaštiti osobnih i imovinskih prava djeteta

4.1.1. Haška konvencija o mjerama dječje zaštite 1996.

Prvi model međudržavne suradnje u pitanjima roditeljske odgovornosti za djecu uvodi Haška konvencija o mjerama dječje zaštite iz 1996. Suradnja u tom smislu obuhvaća sve pravne stvari u vezi osobnih i imovinskih prava djeteta: od pitanja zastupanja, davanja suglasnosti za postupke, prava na susrete i druženje, raspolaganje imovinom, pa do smještaja djeteta u udomiteljstvo i drugo.

Ugovornice Konvencije preuzimaju obvezu osnovati ili imenovati središnja tijela, prenijeti im mandat, ovlasti i sredstva predviđena konvencijskim odredbama, a sve da bi ta tijela

mogla učinkovito izvršavali svoje zadaće. Potencijalni korisnici moraju moći jednostavno utvrditi relevantno središnje tijelo te im ono mora biti lako dostupno (Vodič za dobru praksu 2008, str. 18). Središnje tijelo države ugovornice izravno će, preko tijela s javnim ovlastima ili drugih tijela poduzimati određene radnje kako bi u pravnim stvarima za zaštitu djetetove osobe ili imovine olakšala komunikacija sudova; olakšalo rješavanje spora posredovanjem, mirenjem ili sličnim načinima; osigurala pomoć u otkrivanju potencijalnog mjesta gdje se dijete nalazi ili gdje se pretpostavlja da bi moglo biti i ako je potrebno pružiti zaštitu dok se dijete nalazi na području države kojoj je zahtjev podnesen (čl. 31). Specifične funkcije središnjeg tijela održavaju materijalno polje primjene ove Konvencije. Svaka ugovornica s kojom dijete ima blisku vezu može od središnjeg tijela države ugovornice u kojoj dijete uobičajeno boravi i u kojoj se ono nalazi, neposredno ili preko tijela s javnim ovlastima ili nekih drugih tijela, zatražiti izvješće o okolnostima u kojima se nalazi dijete te da se razmotri potreba poduzimanja mjera za zaštitu osobe i imovine djeteta (čl. 32). Tijela ugovornice koja razmatraju donošenje mjere zaštite mogu zatražiti od bilo kojeg tijela druge države ugovornice koja posjeduje podatak relevantan za zaštitu djeteta, dostavu takvog podatka (čl. 34). Nadležna tijela države ugovornice mogu od tijela druge ugovornice zahtijevati pomoć u provedbi mjera (čl. 35.) poduzetih na temelju Konvencije, posebice kada je u pitanju osiguranje učinkovite primjene prava na susrete i druženje s djetetom te održavanje drugih neposrednih kontakata sa djetetom. Nadalje, tijela države ugovornice u kojoj dijete nema uobičajeno boravište mogu, na zahtjev roditelja koji ima boravište u toj državi i koji želi steći ili ostvarivati kontakt sa djetetom, prikupiti podatke ili dokaze i ispitati podobnost takvog roditelja za ostvarivanje kontakata te uvjeta pod kojima se oni mogu ostvarivati.

Studija Međunarodne socijalne službe ukazuje da središnja tijela imaju nezamjenjivu i vitalnu ulogu u provedbi konvencijskih ciljeva, osobito poboljšanja kontakata, provjere rizika zlostavljanja djeteta u inozemstvu, prekogranične otmice djece te spora o roditeljskoj skrbi (ISS Report, 2008). Ipak, suradnji je središnjih tijela u okviru Konvencije svojstvena složenost i neujednačena praksa. Brojni koraci u obavljanju ovih zadataka nisu jasno definirani njezinim odredbama, što otvara prostor diskreciji u postupanju. Različita praksa proizlazi i iz činjenice da ova tijela postupaju u skladu s nacionalnim propisima koji se razlikuju od države do države.

4.1.2. Uredbe 2201/2003 te 2019/1111 (tzv. Bruxelles II bis – Bruxelles II ter)

U europskim predmetima u vezi roditeljske odgovornosti za djecu materijalno polje primjene jednako je onomu gore navedene Haške konvenciji iz 1996. Suradnja središnjih tijela je prvi puta uvedena kroz odredbe čl. 53.-58. Uredbe br. 2201/2003, ali se radilo o preslici gore opisane suradnje u okviru konvencije (Župan, 2017: 265). Nedostaci koje su u praktičnoj primjeni proizlazili kod konvencije bili su evidentni i u primjeni uredbe. Međutim, kod europske pravosudne suradnje kao tješnjeg oblika regionalne suradnje, između manjeg broja država koje veže princip uzajamnog povjerenja, promjena je odredaba lakše ostvariva. Stoga su kritike na koje su ukazale studije EU-a (Study

on the assessment, 2014; Report, 2014; Impact, 2016) i akademska zajednica (Kruger, 2015; Fridrich, 2016; Lazić i Shrama, 2016) uvažene kod revizije uredbe. Nedostaci su se očitovali kroz pitanja operativne prirode (dnevni tijek rada) i pitanja koja proizlaze iz nedovoljno detaljnih pravila ili pak pitanja za koja je sama uredba ostavila prazninu. Odredbe o suradnji nisu bile dovoljno specificirane, pa često podnositelji zahtjeva nisu znali kakvu vrstu pomoći mogu očekivati. Tako je primjerice članak 55. koji govori o prikupljanju i razmjeni informacija o situaciji djeteta ostavljao prostora za različita tumačenja. Naime, bilo je dvojbeno može li suradnja u okviru ove odredbe obuhvatiti i prikupljanje informacija o situaciji roditelja, rođaka ili braće u inozemstvu ili samo u odnosu na dijete. Jedno od glavnih pitanja bilo je povezano s kašnjenjima u obradi zahtjeva. Nadležna tijela često nisu dostavila potvrdu o primitku zahtjeva ili pružala informacije o napretku zahtjeva ili njegovom ishodu u razumnom roku. Daljnji je problem predstavljala suradnja sa tijelima za socijalnu skrb djece i drugim lokalnim tijelima. Štoviše, pitanje se jednako problematiziralo kao nedostatna unutarnja suradnja između središnjeg tijela i nacionalno nadležnih tijela ili tijela nadležnih za skrb o djeci. Naime, nakon što središnje tijelo u jednoj državi članici zatraži informacije od središnjeg tijela u drugoj suradnja tijela unutar zamoljene države je neizbježna. U većini slučajeva središnje tijelo ne bi imalo pristup potrebnim informacijama, nego bi ih pribavilo od drugih javnih tijela ili tijela za skrb o djeci u svojoj državi članici. Nažalost, ta tuzemna tijela često nisu svjesna prirode prekograničnih zahtjeva, nisu su specijalizirana za njegovo rješavanje.

Revidirana br. Uredba 2019/1111 bitno je osnažila područje suradnje (Župan, 2023b: 533-539). Međutim, pravila o suradnji putem središnjeg tijela rasuta su kroz različita poglavlja Uredbe dok se i iscrpni uvodni recitali kroz mnoge točke referiraju na središnja tijela. Uredbom su predviđene opće i posebne zadaće središnjih tijela, te njegova uloga u odnosu na sudove, nadležna tijela odnosno nositelje roditeljske odgovornosti. Središnje tijelo pomaže u pronalaženju djeteta, provedbi zahtjeva u skladu s Uredbom, te dostavu informacija koje su relevantne za postupke u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću. Središnje tijelo postupi temeljem zahtjeva roditelja koji trebaju priznanje i izvršenje odluka na području zamoljenog središnjeg tijela, posebno u vezi s pravom na kontakt i povratkom djeteta, uključujući, prema potrebi, informacije o dobivanju pravne pomoći; zahtjeva za olakšavanje postizanja sporazuma među nositeljima roditeljske odgovornosti posredovanjem ili drugim načinima alternativnog rješavanja sporova te zahtjeva upućenih sudu ili nadležnom tijelu da razmotri potrebu za poduzimanjem mjera za zaštitu djeteta ili njegove imovine. Središnja su tijela obruč koji osigurava međusobnu suradnju sudova, nadležnih tijela te nositelja roditeljske odgovornosti. Središnja tijela olakšavaju komunikaciju sudova, osobito kod prijenosa nadležnosti, izricanja privremenih uključivo zaštitnih mjera te povratka djeteta u slučaju otmice.

Suradnja između tijela država članica neophodna je u slučaju potrebe smještaja djeteta u drugoj državi članici. Sukladno praksi Suda EU (Carpaneto, 2016), te prema revidiranoj uredbi, Sud ili nadležno tijelo koje razmatra takav smještaj djeteta trebalo bi, prije nego

što naloži ili dogovori smještaj, dobiti pristanak nadležnog tijela države članice u kojoj bi dijete bilo smješteno. Sud podnosi obrazloženi zahtjev za prekogranični smještaj, uključujući izvješće o djetetu i razloge za predloženi smještaj ili pružanje skrbi, informaciju o očekivanom trajanju smještaja i drugo. Ukoliko se razmatra odluka o smještaju djeteta u ustanovu za skrb ili kod udomitelja u inozemstvu, sud u najranijoj fazi postupka treba razmotriti odgovarajuće mjere kako bi se zajamčilo poštovanje prava djeteta, posebno prava na očuvanje njegova identiteta te prava na održavanje kontakta s roditeljima, ili, prema potrebi, s drugim srodnicima, u kontekstu članaka 8., 9. i 20. Konvencije o pravima djeteta. Ako je sud upoznat s posebnom povezanošću djeteta s drugom državom članicom, odgovarajuće mjere mogle bi posebno uključivati obavijest konzularnom tijelu te države članice ako je primjenjiv članak 37. točka (b) Bečke konvencije o diplomatskim odnosima.

Budući da je vrijeme ključno u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću, središnje tijelo zamoljene države članice po zahtjevima za suradnju postupi žurno, te najkasnije tri mjeseca od primitka zahtjeva šalje zatražene informacije ili izvješća o radnjama. Uredba izrijeком navodi kako je sustav središnjih tijela tek jedna od mogućnosti, koja ne sprečava da svaki nositelj roditeljske odgovornosti izravno podnese zahtjev sudovima druge države članice. Jednako tako i sud koji podnosi zahtjev ili drugo nadležno tijelo koje podnosi zahtjev ima diskrecijsko pravo slobodno odabrati jedan od dostupnih načina dobivanja potrebnih informacija (Recital 80 Uredbe). Zahtjevi su standardizirani te su dostupni kroz obrasce Uredbe na svim službenim jezicima Unije, dakle i na hrvatskom jeziku.

4.1.3. Međunarodna (roditeljska) otmica djece

Haška konvencija o otmici iz 1980. primjenjuje se u svim situacijama u kojima je dijete odvedeno ili zadržano bez suglasnosti ili protivno volji nositelja roditeljske odgovornosti. U takvoj situaciji osoba ili institucija kojoj je dijete odvedeno pokreće mehanizam hitnog povrata djeteta. Zahtjev se prema čl. 8. konvencije o otmici podnosi središnjem tijelu koje će surađivati i promicati suradnju između nadležnih tijela u svojim državama kako bi osiguralo brz povratak djeteta. Funkcije središnjeg tijela među ostalim, uključuju pomoć pri pronalaženju nezakonito odvedene ili zadržane djece, sprječavanje daljnje opasnosti za dijete poduzimanjem ili iniciranjem privremenih mjera, osiguranje dobrovoljnog povratka djeteta, odnosno mirno rješenje spora. Ako dobrovoljni povratak nije moguć, središnje tijelo pruža pomoć u pokretanju sudskih ili upravnih postupaka radi osiguranja povratka djeteta, odnosno ostvarivanja kontakata s djetetom (Župan i Drventić, 2019: 345).

Zadaća središnjeg tijela može biti i davanje prijedloga odvjetnika ili samo imenovanje odvjetnika, ovisno o nacionalnim propisima. Tijekom sudskog postupka odlučivanja o zahtjevu za vraćanjem, preko središnjeg tijela može se zatražiti dostava socio-ekonomskog izvješća o djetetu u državi njegova uobičajenog boravišta ili pak informacije koje govore o situaciji podnositelja zahtjeva (Župan, Drventić i Kruger, 2020: 60). Ako trajanje postupka premašuje predviđeni rok od šest tjedana, središnje tijelo može zatražiti informacije o statusu sudskog postupka u državi postupka te objašnjenje o razlozima premašivanja roka.

Središnje tijelo postupa po izlaznim i ulaznim zahtjevima. U odnosu na prve govorimo o situaciji u kojoj središnje tijelo zaprimi zahtjev za povrat djeteta iz inozemstva u RH. Ono komunicira s njegovim podnositeljem, prema potrebi traži dopunu dokumentacije, prema potrebi izrađuje prijevode te u konačnici kompletirani zahtjev proslijeđuje središnjem tijelu države u koju je dijete odvedeno. Ulazni zahtjev za povratkom djeteta iz RH pristiže u naše Središnje tijelo te ono provjerava dokumentaciju, prema potrebi traži dopunu. Konvencije ne određuje granice diskrecijskih ovlasti središnjeg tijela, odnosno, može li ono odbaciti zahtjev ili ga ono samo administrativno obrađuje ne ulazeći u sadržaj i ne provjeravajući ni temeljne formalne uvjete za primjenu. Hrvatski Zakon o provedbi Haške konvencije o otmici Središnjem tijelu daje ovlast odbacivanja zahtjeva ako je očigledno da uvjeti iz Konvencije nisu ispunjeni.

U odnosu na lociranje djeteta središnje tijelo surađuje s nadležnim tijelom unutarnjih poslova radi utvrđivanja činjenice da se ono nalazi na području RH. U svim ostalim okolnostima središnje tijelo postupa prema zahtjevu na način da prvo pokušava osigurati dobrovoljan povrat djeteta. Prednosti medijacije u postupcima otmice djece uglavnom se odnose na ublažavanje konflikta i postizanje sporazumnog rješenja koje ima za cilj opći interes djeteta, poticanje autonomije stranaka, uštedu novca te odgađanje ili izbjegavanje parnice. Ono što se može javiti kao zapreka za provođenje medijacije u predmetima otmice djeteta odnosi se na probleme koji proizlaze iz prirode međunarodne otmice, mogućih odgoda, pitanje izvršenja odluka donesenih u takvom postupku te teškoća vezanih uz saslušanje djeteta i postojanje obiteljskog nasilja (Guide to Good Practice).

Iako funkcije središnjih tijela propisane Uredbom br. 2019/1111 odgovaraju onima propisanim konvencijom, neka dodatna postupanja središnjih tijela u europskim predmetima očituju se u posebnim pravilima Uredbe koja uređuju predaju djeteta, osiguravanje alternativne zaštite ili skrbi, primjereni smještaj u državi povratka te izvršenje povrata. U pogledu zahtjeva i ovdje Uredba uvodi standardizirane višejezične obrasce.

4.1.4. Obveze uzdržavanja djece

Upravnu suradnju kao integralni dio sustava prekograničnog uzdržavanja djece Poglavljem II. Propisuje Haška konvencija iz 2007. Posebni zadaci središnjih tijela odnose se na slanje i zaprimanje zahtjeva, pokretanje postupaka ili olakšavanje pokretanja postupaka u pogledu tih zahtjeva. Središnja tijela dužna su poduzimati odgovarajuće mjere u pogledu zahtjeva koje zaprime, poput pružanja ili olakšavanja pravne pomoći, pomoći u pronalaženju obveznika ili ovlaštenika; pomoći u dobivanju korisnih informacija o priходу te drugim financijskim okolnostima obveznika ili ovlaštenika, uključujući mjesto na kojem se nalazi imovina; poticanje mirnog rješenja s ciljem postizanja dobrovoljnog plaćanja uzdržavanja; olakšavanje izvršavanja odluka o uzdržavanju koje su u tijeku, uključujući moguća neisplaćena potraživanja; olakšavanje prikupljanja i brzog prenošenja plaćanja uzdržavanja; olakšavanje dobivanja isprava ili drugih dokaza. Središnja tijela će također pokretati ili olakšavati pokretanje postupaka sa ciljem izricanja privremenih mjera osiguranja potraživanja na ime uzdržavanja (Župan, 2013: 267).

Podnositelji se obraćaju središnjem tijelu države ugovornice u kojoj podnositelj zahtjeva ima prebivalište. Ovlaštenik koji traži plaćanje uzdržavanja može potraživati podršku kod priznavanja ili priznavanje i izvršavanje odluke, odnosno samo izvršenje odluke koja je donesena ili priznata u zamoljenoj državi. Ovlaštenik uzdržavanja može u zamoljenoj državi u kojoj nema odluke zatražiti donošenje odluke, pa čak i pomoć u rješavanju prethodnog pitanja utvrđivanje srodstva. Zahtjev može biti podnesen i radi donošenja odluke u zamoljenoj državi u kojoj nije moguće priznavanje ili izvršenje odluke ili je ono odbijeno, radi izmjene odluke donesene u zamoljenoj državi pa i izmjene odluke donesene u državi koja nije zamoljena država. Obveznik uzdržavanja ima na raspolaganju zahtjev za priznavanje odluke ili jednaki postupak za prekid ili ograničenje izvršavanja prethodne odluke u zamoljenoj državi. Obveznik također može putem središnjega tijela podnijeti zahtjev za izmjenu odluke donesene u zamoljenoj državi odnosno izmjenu odluke donesene u državi koja nije zamoljena država.

U režimu Uredbe br. 4/2009 o uzdržavanju središnja su tijela također bazična struktura u učinkovitom pristupu postupcima u kojima se mogu naći djeca i njihovi roditelji. Uredbom su predviđeni zahtjevi koje središnjem tijelu mogu uputiti vjerovnik ili dužnik. Upravo u tom smislu su posebni poslovi središnjih tijela pružanje potpore glede zahtjeva koji podnose stranke, poglavito slanje i zaprimanje takvih zahtjeva te pokretanje ili olakšavanje pokretanja postupaka u vezi tih zahtjeva (Curry-Summer, 2010).

Da bi se osigurala formalna valjanost i potpunost zahtjeva Dodatak VI. I VII. Uredbe o uzdržavanju uvode standardne obrasce zahtjeva. Središnja će tijela pomoći podnositelju zahtjeva osigurati da je priložio svaku informaciju, pismena i podatke te će uputiti zamolnicu prema središnjem tijelu zamoljene države. Efikasnost se osigurava kratkim rokovima te obvezom uzajamnog izvješćivanja suradnih središnjih tijela o poduzetim mjerama te napretku pri obradi predmeta. Države mogu odabrati i modernu tehnološku razmjenu podataka putem *I-support* (Lortie, 2008), ali nažalost Hrvatska nije u tom režimu.

4.1.5. Suradnja u pogledu ranjivih odraslih

Pravni okvir za suradnju u pogledu ranjivih daje tek Haška konvencija iz 2000. Recipročna suradnja uspostavljena je stoga u predmetima vezanim za 16 država ugovornica od kojih je 13 članica EU. Suradnja koju ona uspostavlja bazira se na središnjim tijelima, te je usporediva sa suradnjom u zaštiti djece. Središnja tijela stoga će olakšati komunikaciju između nadležnih tijela, na zahtjev nadležnog tijela druge države ugovornice pružiti pomoć u otkrivanje mjesta gdje se odrasla osoba nalazi te surađivati oko mjera zaštite osobe ili imovine. Suradnja se uspostavlja i u situaciju smještaja odrasle osobe u inozemstvo, gdje je prethodno potrebno pribaviti sve suglasnosti (Drventić, 2019: 803).

Obzirom na demografske promjene i veću mobilnost u EU-u raste broj ranjivih odraslih osoba, koje ne mogu braniti svoje interese, a posjeduju imovinu u drugoj državi članici ili se sele u drugu državu članicu EU-a. Različitost pravnih sustava i postupaka za oduzimanje ili

ograničavanje poslovne sposobnosti, ovlaštenja zastupnika i druga pitanja, uz nemoguću ili ograničenu suradnju između nacionalnih tijela, otvara pravnu nesigurnost za ranjive. U praksi se bilježe posljedice poput fizičkog i psihičkog zlostavljanja, uskraćivanja pristupa imovini u inozemstvu, prepreke slobodi kretanja, uskraćivanje prava na pristup pravosuđu te prava na samoodređenje i autonomiju (Medić, 2024).

5. Zaključak

Slijedom gore navedenoga može se zaključiti kako na razini Europske unije ali i globalno danas vrijede brojna zajednička pravila koja osiguravaju pravnu zaštitu mobilne djece. To su pravila međunarodne nadležnosti, mjerodavnog prava u slučaju sukoba zakona kao i postupaka i uvjeta pod kojima će odluke donesene u jednoj državi proizvoditi učinke u drugima. Njihov pluralitet, hijerarhizacija, prostorno i vremensko podudaranje čine ovaj sustav složenim i često praktično neiskorištenim potencijalom. Kako bi najranjiviji, oni koji nemaju dovoljno znanja niti materijalnih resursa da angažiraju odvjetnika ipak ostvarili pravnu zaštitu, ipak istu ostvarili, razvija se institucionalizirana suradnja među državama. Mehanizmima suradnje trebalo bi se osigurati da pravna pravila postignu potpuni učinak.

Međunarodne organizacije potiču na stvaranje strukture trajne naravi, mreže suradnih tijela, koja će podupirati sve ostale mjere učinkovite međunarodne suradnje u ostvarivanju pravne zaštite ranjivih. Mehanizam središnjih tijela u sustavu je Haških konvencija potvrdio svoje prednosti te se pokazao komplementarnim dionikom osiguranja pravosudne zaštite ciljanih adresata ujednačenog prava. Obrnutim diskursom – nepostojanje ove koherentne sheme pokazuje se ključnim deficitom učinkovite prekogranične pravosudne zaštite. Sustavna institucionalizirana prekogranična suradnja za ranjive odrasle je nedostatna, a međunarodni ugovori koji ju potiču ratificiralo je malo država. Kada promatramo Republiku Hrvatsku, pravni okvir suradnje središnjih tijela je razvijen i razgranat kod zaštite djece, dok je u odnosu na ranjive odrasle suradnja tradicionalna - diplomatska.

Daljnji oblik suradnje u ovim predmetima je neposredna suradnja nadležnih tijela. Neposredna suradnja je u postojećem pravnom okviru postavljena vrlo usko, tek u predmetima vezanim uz roditeljsku odgovornost za djecu i međunarodne otmice. Treći ovdje promatrani oblik suradnje je izravna sudačka suradnja, koja je djelomično institucionalizirana ne samo u Europskoj uniji već i u okviru Haške konferencije. Nažalost i ona u ovom trenutku podupire pravnu zaštitu djece, ne i ranjivih odraslih.

Financiranje

Rad je financiran kroz interni projekt Pravnog fakulteta Osijek „Suvremena pitanja i problemi zaštite i promoviranja ljudskih prava“.

Literatura

Knjige

- | Kaczmarska, R. i Ono, M., UN DESA Policy Brief No. 133: Migration Trends and Families, United Nations Department of Economic and Social Affairs 2022.
- | Beaumont, P., Hess, B., Walker, L., Spancken, S. (2014). *Recovery of maintenance in the EU and worldwide*. Hart Law Publishing.
- | Carruthers, J. M. (2024). Research Handbook on International Family Law, Research Handbooks in Family Law series. Edward Elagr Publishing.
- | Dallara, C., Piana, D. (2017). Networking the Rule of Law. How Change Agents Reshape Judicial Governance in the EU. Routledge.
- | González Beilfuss, C. (2021). Cooperation between authorities in child protection measures u: Barrett, G. et al. (eds) *The Future of Legal Europe: Will We Trust in It? Liber Amicorum in Honour of Wolfgang Heusel*. Springer, 349-361.
- | Grubišić, H. (2020). The Cooperation of Central Authorities under the Maintenance Regulation, in Viarengo, I., Villata, F., (eds), *Planning the future of cross-border families: a path through coordination*. Hart Law Publishing, 415-428.
- | Kunda, I. (2019). Uobičajeno boravište djeteta, u: Župan, M., (ur.) *Prekogranično kretanje djece u Europskoj uniji*. Osijek: Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, 295-316.
- | Lamont, R. (2015). Central Authorities and the European Judicial Network, u: Iusmen, I., Stalford, H. (eds) *The EU as a Children's Rights Actor: Law, Policy and Structural Dimensions*. Verlag Barbara Budrich, 9-18.
- | Lazić, V., Shrama, W. (2018). Cooperation between Central Authorities in Matters of Parental Responsibility, in: Lazić, V. (ed.), *Regulation Brussels IIbis Guide for Application*. Asser. 282-303.
- | Magnus U., Mankowski, P. (2012). *Brussels IIbis Regulation*, Walter de Gruyter.
- | Lortie, Ph. (2015) Neposredna sudačka komunikacija i Međunarodna haška sudačka mreža prema Haškoj konvenciji o otmici djece iz 1980., u: Župan, M. (ur.) *Private International Law in the Jurisprudence of European Courts - Family at Focus*. Pravni fakultet Osijek, Osijek, 137-158.
- | Sardebner, M. (1999). Judicial and administrative cooperation in family law matters: introduction, in: Wybo Heere, P. (ed.), *International law and the Hague's 750th anniversary*. The Hague, T.M.C. Asser Press.

Scherpe, J. M. (2019). Comparative Family Law, u: Reimann, M., Zimmermann, R. (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Law* (2nd edn). Oxford Handbooks, 1088–1109.

Schulz, A. (2020) The Cooperation between the Central Authorities under the Brussels II a Regulation, in Viarengo, I., Villata, F., (eds), *Planning the future of cross-border families: a path through coordination*. Hart Law Publishing, 407-414.

Župan, M. (2012). Roditeljska skrb u sustavu Haške konvencije o mjerama dječje zaštite iz 1996., u: Rešetar, B. (ur.), *Pravna zaštita prava na (zajedničku) roditeljsku skrb*. Pravni fakultet Osijek. Osijek, 199.-222.

Župan, M. (2013). Uzdržavanje u Europskoj uniji. *Europsko obiteljsko pravo*. Narodne novine Zagreb, 267-289.

Župan, M. (2016). Europski prekogranični obiteljski postupci u: Petrašević, T., Vuletić, I. (ur.). *Europsko procesno pravo*. Pravni fakultet Osijek, Osijek, 125-172.

Župan, M. (2017). Cooperation of Central Authorities, in: Honorati, C. (ed), *Jurisdiction in matrimonial matters, parental responsibility and abduction proceedings. A Handbook on the Application of Brussels IIa Regulation in National Courts*. Giappichelli Peter Lang Torino, 265-313.

Župan, M. (2019). Dijete u međunarodnom privatnom pravu, u: Župan, M. (ur.) *Prekogranično kretanje djece u Europskoj uniji*. Osijek. Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, 259-294.

Župan, M., Drventić, M. (2019), *Prekogranične građanskopravne otmice djece. Prekogranično kretanje djece u Europskoj uniji*. Osijek: Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, 345-379.

Župan, M. (2023) Designation of Central Authorities, u: *Jurisdiction, Recognition and Enforcement in Matrimonial and Parental Responsibility Matters : A Commentary on Regulation 2019/1111 (Brussels IIb)*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 525-539.

Župan, M. (2023)b Introduction to Chapter V ‘Cooperation in matters of parental responsibility’. *Jurisdiction, Recognition and Enforcement in Matrimonial and Parental Responsibility Matters : A Commentary on Regulation 2019/1111 (Brussels IIb)*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 533-539.

Župan, M., Poretti, P., Golub, J., (2024.) *Strane javne isprave u digitalno doba*. Barbić, J. (ur.). *Međunarodno privatno pravo i globalni trendovi*. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti Zagreb, 79-126.

Članci

Bruch, C. S. (1994). The Central Authority's Role under the Hague Child Abduction Convention: A Friend in Deed, 28 *Family Law Quarterly*, 35-52.

Curry-Sumner, I. (1994) Transnational Recovery of Child Maintenance in Europe: The Future Is Bright, The Future is Central Authorities. Preuzeto s <http://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/mep/Curry-Sumner.pdf>.

Curry-Sumner, I. (2010) Administrative Co-operation and Free Legal Aid in International Child Maintenance Recovery : what is the Added Value of the European Maintenance Regulation? 3 *Nederlands international privaatrecht*, 611-621.

Drventić, M. (2019). The Protection of Adults in the European Union. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, 3, 803–829.

Duncan, W. (2008) The Hague Convention of 23 November 2007 on the International Recovery of Child Support and Other Forms of Family Maintenance. *Yearbook of private international law*, 313-331.

Lortie, P. (2008). The development of medium and technology neutral international treaties in support of Post-Convention information technology systems. The example of the 2007 Hague Convention and Protocol, u Bonomi, A.; Volken, P.; eds., X *Yearbook of Private International Law*, 359-365.

Medić, I. (2024). Human rights as a vehicle for (better) international protection of the elderly. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, 8, 771–795.

Simoes De Almeida, J. (2009) Background to the european judicial network in civil and commercial matters, u International child protection, *The Judge's Newsletter vol. XV, Publication of the Hague conference on Private International Law*, 45-54.

Župan, M. (2018). Novi Zakon o međunarodnom privatnom pravu, 2 *Hrvatska pravna revija*, 1-12.

Župan, M., Drventić, M., Kruger, T. (2020). Cross-Border Removal and Retention of a Child – Croatian Practice and European Expectation. *International journal of law policy and the family*, 60-83.

Studije

Adriaenssens, L., Borrett, C., Fialon, S., Franzina, P., Sumner, I., Rass-Masson, N. i sur., (2022). Study on the cross-border legal protection of vulnerable adults in the EU : final report, Ured za publikacije Europske unije. Preuzeto s <https://data.europa.eu/doi/10.2838/952193>

Carpaneto, L. (2016). Cross-border placement of children in the European Union. Study for European Parliament. Preuzeto s [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556945/IPOL_STU\(2016\)556945_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556945/IPOL_STU(2016)556945_EN.pdf)

Civil aspects of the Cross-Border Protection of Vulnerable Adults Final Report (2022. Directorate-General for Justice and Consumers. Preuzeto s https://commission.europa.eu/document/download/c6bdb5a3-4464-4191-b609-6661c5daf408_en?filename=JUST_template_comingsoon_%20Study%20supporting%20the%20preparation%20of%20the%20impact%20assessment%20-%20Final%20Report%20by%20Milieu%20%E2%80%93%20Civil%20aspects%20of%20the%20cross-border%20protection%20of%20vulnerable%20adults.pdf

Franzina, P., Frimston, R. (2020). The Protection of Adults in International Situations, European Law Institute, Vienna [http://hdl.handle.net/10807/150070]

Fridrich, L. (2016). The experience of a national central authority, in *Recasting the Brussels Ila regulation, Workshop 8 November 2016, Compilation of briefings for the JURI Committee*, Directorate General for internal policies policy department C: Citizens' rights and constitutional affairs, 45-55.

ISS Report (2008). 1996 Hague Convention on Parental Responsibility and Child Protection: Applications in the inter country casework of International Social Service. International Social Service, 18-33.

Kruger, T. (2016). Enhancing Cross-border cooperation, in *Recasting the Brussels Ila regulation, Workshop 8 November 2016, Compilation of briefings for the JURI Committee*, Directorate General for internal policies policy department C: Citizens' rights and constitutional affairs 2016, 36-45.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) Policy Brief No. 133: Migration Trends and Families. Preuzeto s <https://desapublications.un.org/file/18283/download>

Study on the assessment of Regulation (EC) 2201/2003 and the policy options for its amendment (Final Report) and Analytical Annexes. Preuzeto s <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/924728ec-9148-11e8-8bc1-01aa75ed71a1>;

Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the application of Council Regulation (EC) No 2201/2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgements in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, Brussels, 15.4.2014 COM(2014) 225 final, p. 11 *et seq*;

Commission staff working document impact assessment accompanying the document Proposal for a Council Regulation on jurisdiction, the recognition and enforcement of decisions in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, and on international child abduction (recast) Brussels, 30 June 2016 (Impact Assessment).

Zakoni, konvencije, uredbe

Bečka konvencija o diplomatskim odnosima, NN 4/2017.

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. Protokol br. 1., Protokol br. 4, Protokol br. 6., Protokol br. 7., Narodne novine, Međunarodni ugovori, broj 18/1997, 6/1999 – proć. tekst, 8/1999 – ispr.; Protokol br. 13., Narodne novine, Međunarodni ugovori, broj 14/2002, 13/2003., Protokol br. 12., Narodne novine, Međunarodni ugovori, broj 14/2002, 9/2005, Protokol br. 14. uz ovu Konvenciju, Narodne novine, Međunarodni ugovori, broj 1/2006 i 2/2010.

Konvencija od 25. listopada 1980. o građanskopravnim vidovima međunarodne otmice djece, NN br. 4/1994, 8/2018.

Konvencija o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju, ovrsi i suradnji u odnosu na roditeljsku odgovornost i o mjerama za zaštitu djece, sastavljena u Hagu 19. listopada 1996. Zakon o potvrđivanju Konvencije o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju, ovrsi i suradnji u odnosu na roditeljsku odgovornost i o mjerama za zaštitu djece, NN br. 5/2009.

Haška konvencija od 23. studenog 2007. o međunarodnoj naplati potpore za djecu i drugih oblika obiteljskog uzdržavanja, 2014/218/EU: Odluka Vijeća od 9. travnja 2014. o izmjeni priloga I., II. i III. Odluci 2011/432/EU o odobrenju, u ime Europske unije, Haške konvencije od 23. studenoga 2007. o međunarodnoj naplati tražbina za uzdržavanje djece i drugih oblika obiteljskog uzdržavanja, SL EU L113/1.

Konvencija o zaštiti odraslih osoba Haške konferencije o međunarodnom privatnom pravu iz 2000.

Konvencija o pravima djeteta iz 1989., 1577 UNTS 3, Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori, broj 15/1990, NN MU br. 12/93, 20/1997.

Konvencija o ostvarivanju alimentacijskih zahtjeva u inozemstvu iz 1956, 286 UNTS 3, Službeni list SFRJ, MU br. 2/1960, NN MU br. 4/1994.

Konvencija o nadležnosti te priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (tzv. Lugano konvencija) SL EU L339/3

Konvencija Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom iz 2006., Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom, NN br. 6/2007

Uredba Vijeća (EZ) br. 2201/2003 od 27. studenoga 2003. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću, kojom se stavlja izvan snage Uredba (EZ) br. 1347/2000 SL L 338, 23.12.2003, 1–29.

Uredba Vijeća (EU) 2019/1111 od 25. lipnja 2019. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju odluka u bračnim sporovima i u stvarima povezanim s roditeljskom odgovornošću te o međunarodnoj otmici djece (preinaka) SL L 178, 2.7.2019, 1–115.

Uredba (EZ) Europskog parlamenta i Vijeća br. 4/2009 od 10. siječnja 2009. o međunarodnoj sudskoj nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju i ovrši odluka te suradnji u predmetima uzdržavanja SL EU L7/1.

Uredba (EU) 2023/2844 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2023. o digitalizaciji pravosudne suradnje i pristupa pravosuđu u prekograničnim građanskim, trgovačkim i kaznenim stvarima te o izmjeni određenih akata u području pravosudne suradnje, SL L, 2023/2844, 27.12.2023, Prijedlog Uredbe Europskog Parlamenta i Vijeća o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju i izvršenju mjera te suradnji u stvarima koje se odnose na zaštitu odraslih osoba, Bruxelles, 31.5.2023. COM/2023/280 final

Uredba (EU) 2016/1191 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o promicanju slobodnog kretanja građana pojednostavnjenjem zahtjeva za predočavanje određenih javnih isprava u Europskoj uniji i o izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 SL L 200, 26.7.2016., 1-136

Prijedlog Odluke Vijeća o ovlašćivanju država članica da postanu ili ostanu stranke, u interesu Europske unije, Konvencije od 13. siječnja 2000. o međunarodnoj zaštiti odraslih osoba, Bruxelles, 31.5.2023. COM(2023) 281 final

Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, SL EU C202/1.

Decision No 568/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 amending Council Decision 2001/470/EC establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters. OJ L 168/35 30.6.2009.)

Odluka Suda EU, C467/16 *Schlömp* [2017] ECLI:EU:C:2017:993.

Zakon o provedbi Konvencije o građanskopravnim vidovima međunarodne otmice djece, NN br. 99/18.

Vodiči

Hague Conference on Private International Law Permanent Bureau, Guide to Good Practice Mediation. Preuzeto s <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=6475&dtid=52>

Emerging Guidance and General Principles for Judicial Communications (2012) www.hcch.net

INTERNATIONAL COOPERATION ON PROTECTING THE VULNERABLE

Mirela ŽUPAN

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law, Stjepana Radića 13, Osijek, Croatia

mzupan@pravos.hr

Abstract

The globalization and opening up of the labour market of the Member States of the European Union leads to frequent migration of individuals and their family members. Regardless of whether they are short-term or long-term migrations, or ultimately in emigration, they have undeniably led to significant demographic changes in the population of Slavonia and Baranja in the last decade. The focus of this paper is on the consequences of these trends on the legal security of the most vulnerable – children, single parents, vulnerable adults, the disabled and the elderly. Families whose members live in more than one country or, for example, emigrants repatriated to the country often find themselves in a rift between the legal systems of different countries and therefore do not enjoy sufficient legal protection in any of them. Within the EU, as well as within international organisations (the United Nations and the Hague Conference for private International Law), judicial and administrative cooperation systems are being developed which serve as logistics to citizens who need to achieve their private legal requirements abroad. Judicial and administrative cooperation has been developed in particular for disputes over parental responsibility for children and for the protection of their personal and property rights, as well as for the exercise of children's rights for legal maintenance. In the context of vulnerable adults, it focuses on cooperation to protect the personal rights and their assets. The effectiveness of European regulations and international agreements depends substantially on how they are transposed into the national legal system. This paper aims to evaluate the meaning, purpose and scope of cross-border judicial and administrative cooperation, with particular emphasis on the effectiveness of these mechanisms in Croatian circumstances. Research contributes to strengthening legal certainty and the full realization of the rights and interests of the vulnerable, whose number has significantly increased due to demographic changes in Slavonia and Baranja.

Key words: international cooperation, central authority, direct judicial cooperation, child, vulnerable adult.

Key message of the paper: The international judicial and administrative cooperation mechanisms established by EU law and international agreements protect the vulnerable: children, the disabled, the elderly, whose lives are linked to many countries. Research into their application in Croatian circumstances contributes to the strengthening of legal certainty and the realization of the rights and interests of the vulnerable, whose number has increased due to demographic changes in Slavonia and Baranja.