



Save the Children

# PRAVO DETETA NA KVALITETNO STARANJE

ANALIZA SPROVOĐENJA SMERNICA  
UJEDINJENIH NACIJA ZA  
ALTERNATIVNO STARANJE  
O DECI U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA





**Save the Children**

Save the Children je vodeća svetska nezavisna organizacija za decu.

**NAŠA VIZIJA** je svet u kojem svako dete ostvaruje pravo na opstanak, zaštitu, razvoj i učešće.

**NAŠA MISIJA** je podstaći pozitivne pomake u tretmanu dece u svetu i ostvariti trenutnu i trajnu promenu u njihovim životima.

**Pravo deteta na kvalitetno staranje – Analiza sprovođenja smernica Ujedinjenih nacija za alternativno staranje o deci u zemljama zapadnog Balkana**

Izdavač:

**Save the Children International, Sarajevo  
Ljubljanska 16  
71000 Sarajevo**

**Bosnia and Herzegovina**

Tel: +387 33 290 671

Fax: +387 33 290 675

<http://nwb.savethechildren.net/>

[info.nwbalkans@savethechildren.org](mailto:info.nwbalkans@savethechildren.org)

CIP: 342.726:364.4-053.2

ISBN: 978-9958-0998-3-0

© Save the Children 2014

*Autorka: Dr Nevenka Žegarac  
Voditeljica projekta: Nevena Milutinović  
Lektura: Profis Sarajevo  
Dizajn: Arch Design Sarajevo  
Štampa: Amos Graf Sarajevo  
Tiraž: 200*

Ova publikacija urađena je u okviru projekta „Zaštita djece u migracijama na sjeverozapadnom Balkanu“. Save the Children za sjeverozapadni Balkan realizovao je ovaj projekat u 2013. godini uz finansijsku podršku Save the Children Norway.

Sva prava su zadržana. Sadržaj ove publikacije se može slobodno koristiti ili kopirati u nekomercijalne svrhe uz obavezno navođenje izvora.

*U toku pripreme ove analize imala sam veliku podršku u organizaciji Save the children koja je prepoznala potrebu i važnost te inicirala izradu ovakve studije. Posebnu zahvalnost dugujem Aidi Bekić, te sadržajnim diskusijama koje smo vodile tokom prošle godine. Svesrdna pomoć došla je od celokupnog tima ove organizacije, a posebno Nevene Milutinović. Veliku zahvalnost zavređuje i organizacija SOS Dječija sela iz Bosne i Hercegovine koja je kolegijalno ustupila metodologiju za procenu smernica razvijenu u okviru ove organizacije, kao i rezultate analize koju su obavili u Bosni i Hercegovini. Tokom prikupljanja podataka i izrade analize, dragocenu pomoć i podršku je pružila Jasmina Ivanović. Njena znanja, informisanost i posvećenost pravima deteta su izvanredan oslonac i resurs za razvoj politika u ovoj oblasti.*

*Nevenka Žegarac, Februar 2014, Beograd*

# SADRŽAJ

<b>Predgovor</b>	4
<b>Uvod</b>	6
<b>Neophodnost i prikladnost - osnovni principi Smernica</b>	8
<b>Metodologija</b>	11
<b>Pojmovi koji se koriste u ovom dokumentu</b>	12
<i>Osvrt na definicije u zakonodavstvu Republike Srbije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine</i>	16
<b>Kontekst dečje zaštite u zemljama zapadnog Balkana</b>	19
<b>Institucionalni mehanizmi i razvoj politika za alternativno staranje o deci u zemljama zapadnog Balkana</b>	20
<b>Mere i programi za prevenciju izdvajanja dece iz roditeljskih porodica, i za povratak dece sa alternativnog smeštaja</b>	23
<i>Porodice sa decom koje koriste materijalna davanja u Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini</i>	24
<i>Usluge u zajednici dostupne deci i porodicama u Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini</i>	27
<i>Mere za podršku deinstitucionalizaciji u Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini</i>	30
<i>Nove usluge za očuvanje porodice i prevenciju izdvajanja dece</i>	32
<b>Mehanizam za „čuvanje ulaza“</b>	35
<i>Praksa „čuvanja ulaza“ u Srbiji i Crnoj Gori pre reformi socijalne zaštite</i>	37
<i>Praksa „čuvanja ulaza“ u Bosni i Hercegovini</i>	38
<i>Reformisane procedure za prijem, procenu i upućivanje na smeštaj u Srbiji i Crnoj Gori</i>	39
<i>Reformisane procedure za defnisanje ciljeva smeštaja i sačinjavanje individualnih planova u Srbiji i Crnoj Gori</i>	40
<i>Reformisane procedure za ponovni pregled (reviziju) smeštaja u Srbiji i Crnoj Gori</i>	41
<i>Kako se sprovode novouvedene procedure za alternativni smeštaj dece</i>	42
<b>Kapaciteti za alternativno staranje o deci u zemljama zapadnog Balkana</b>	43
<b>Dostupnost različitih formi alternativnog smeštaja</b>	47
<i>Deinstitucionalizacija i razvoj porodičnog smeštaja u Srbiji</i>	49
<i>Deinstitucionalizacija i razvoj porodičnog smeštaja u Crnoj Gori</i>	51
<i>Deinstitucionalizacija u Bosni i Hercegovini</i>	53

<b>Koja deca dolaze na alternativni smeštaj?</b>	<b>54</b>
<i>Razlozi za alternativni smeštaj dece u zemljama zapadnog Balkana</i>	54
<i>Deca pripadnici manjinskih grupa</i>	56
<i>Alternativni smeštaj dece 0-3</i>	57
<i>Braća i sestre na alternativnom smeštaju</i>	60
<i>Deca i mladi bez pratnje</i>	61
<i>Usvojenje</i>	63
<b>Izlazak sa alternativnog smeštaja</b>	<b>66</b>
<i>Trajanje alternativnog smeštaja</i>	66
<i>Planiranje i priprema za napuštanje zaštite</i>	67
<i>Nadgledani samostalni životni aranžman</i>	69
<b>Kvalitet formalnog alternativnog smeštaja</b>	<b>71</b>
<i>Strukturalni uslovi</i>	71
<i>Osoblje</i>	75
<i>Najbolji interesi deteta</i>	77
<i>Participacija dece i mladih i na koji način gledišta utiču na njihov životni aranžman</i>	79
<b>Restriktivni postupci i mere</b>	<b>82</b>
<b>Mehanizam za pritužbe i žalbe</b>	<b>85</b>
<b>Evidencija i dokumentacija</b>	<b>88</b>
<b>Neformalni aranžmani smeštaja</b>	<b>91</b>
<b>Finansiranje, nadzor, obezbeđivanje kvaliteta alternativnog smeštaja – nadzor, inspekcija i monitoring</b>	<b>93</b>
<i>Budžet i finansiranje</i>	93
<i>Nadzor, inspekcija, monitoring</i>	95
<b>Vidljivost Smernica u nacionalnim politikama i praksi</b>	<b>97</b>
<b>Zaključak: šta je isto, a šta je različito za decu u tri zemlje?</b>	<b>98</b>
<b>Preporuke</b>	<b>101</b>

## PREDGOVOR

Pred vama je publikacija „Pravo deteta na kvalitetno staranje – Analiza sprovođenja smernica Ujedinjenih nacija za alternativno staranje o deci u zemljama zapadnog Balkana“, namijenjena donosiocima odluka i praktičarima koji rade na obezbjeđivanju prava djeteta na život u sopstvenoj porodici, odnosno na alternativno staranje i eventualno ponovno ujedinjenje sa porodicom, onda kada je to moguće. Analiza primjene Smjernica Ujedinjenih nacija za alternativno staranje o djeci pruža informacije o kapacitetima, postignućima i problemima sa kojima se Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Republika Srbija suočavaju u nastojanju da operacionaliziraju standarde definirane u dokumentu pod nazivom „Smjernice za alternativno staranje o djeci“ usvojene od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija i usvojene 2009. godine.

Položaj djece bez adekvatnog staranja kao i promoviranje prava djeteta na život u porodičnom okruženju, primarna je briga organizacije Save the Children. Naša globalni cilj za zaštitu djece je svijet u kome se „*sva djeca razvijaju u zdravom porodičnom okruženju i ni jedno dijete nije smješteno u po njih štetne institucije*“.<sup>1</sup> U tom smislu, Save the Children je posvećen jačanju kapaciteta porodica da brinu o svojoj djeci kao i podršci razvoju porodično zasnovanih alternativnih formi staranja o djeci koja ne mogu ostati u svojim porodicama. Potrebe za nekom vrstom rezidencijalnog smještaja za djecu mogu biti adekvatne samo u slučaju kratkoročnih rješenja, za manje grupe djece i trebaju biti posljednja opcija, kada drugo rješenje nije moguće.

Israživanja ukazuju na to da je povećan broj djece koja odrastaju bez adekvatne, kvalitetne i kontinuirane podrške i koja se nalaze u potrebi za alternativnim vidovima staranja. Nažalost, ovo se najčešće dešava usljed rastućeg materijalnog osiromašenja porodica, te slabih preventivnih aktivnosti usmjerenih na njihovo jačanje i afirmaciju roditeljskih vještina. Dokazano je da izostanak pravovremene i kvalitetne podrške djetetu nanosi dodatnu štetu dječjem fizičkom, emocionalnom i intelektualnom razvoju, naročito kada je reč o smještaju djece ranog uzrasta u institucije. Ono vodi nepovoljnim ishodima po dijete i u krajnjoj liniji predstavlja oblik zanemarivanja djeteta od strane institucija ali i društva u celini.

Posljednjih godina načinjen je dramatičan pomak u reformi sistema socijalne zaštite, naročito u procesu deinstitutionalizacije, razvoja socijalnih usluga, pristupu korisnicima, te samom poimanju socijalnog rada, u smislu izrade minimalnih standarda kvaliteta. Ipak, postoji zebnja da postojeći kapaciteti zemalja ne afirmiraju dovoljno proaktivno delovanje te postupke ponovnog ujedinjenja sa porodicom. Time se ova djeca dovode u posebno stanje ugroženosti, te dodatno izlažu riziku od iskorištavanja i eksploatacije. Otuda je namjera ove publikacije da preispita postojeće prakse i ukaže na neophodnost afirmacije proaktivnih naspram reaktivnih mjera, prije svega usmjerenih na podršku porodicama da prevaziđu postojeće stanje i djetetu obezbijede optimalne uslove za puni razvoj u porodičnom okruženju. Važno je takođe napomenuti da se Smjernice i njihova primjena ne tiču samo državnih institucija, već svih zainteresovanih aktera u različitim zajednicama. Stoga je ova publikacija važna polazna osnova i alat koji može poslužiti informiranju i usmjeravanju praktičara i donosilaca odluka, organizacija i institucija koje se bave najboljim mogućim, na pravima zasnovanim rješenjima za djecu.

U tom smislu, nadamo se da će dokument poslužiti kako donosiocima odluka i kreatorima politika, tako i samim praktičarima, te pružiti smjernice za izradu politika, odluka i praksi u različitim djelatnostima i sektorima.

Sarajevo, 24. februar 2014. godine

Andrea Žeravčić, direktorica

Save the Children

## UVOD

Kada biološka porodica ne može da obezbedi staranje, potrebno je omogućiti detetu alternativni aranžman u proširenoj (srodničkoj) ili supstitutivnoj (zamenskoj, hraniteljskoj ili drugoj) porodici u zajednici, kako bi se izbegle nepovoljne posledice institucionalizacije<sup>2</sup>. Poštovanje ljudskih prava i prava deteta jeste suštinska vrednost Evropske unije i važan deo politike proširenja za Republiku Srbiju, Crnu Goru, Bosnu i Hercegovinu i druge zemlje zapadnog Balkana. Ove zemlje su prepoznale potrebu preduzimanja odgovarajućih mera za sprovođenje reformi u sistemu zaštite dece, kako bi se obezbedilo da potrebe i prava svakog pojedinačnog deteta budu poštovana i zaštićena u skladu sa Konvencijom Ujedinjenih nacija o pravima deteta i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

Položaj dece bez roditeljskog staranja je godinama u fokusu pažnje Komiteta za prava deteta UN, koji, na globalnom nivou, ukazuje na to da je u velikom broju zemalja mnogo dece izdvojeno iz bioloških porodica i upućeno na alternativni smeštaj, često usled siromaštva roditelja, dok uslovi smeštaja, staranja i odgoja često ne zadovoljavaju potrebe dece. Uočeno je i da je u zemljama potpisnicama Konvencije o pravima deteta pitanje prevencije izdvajanja dece veoma nisko na listi prioriteta i da ne pružaju odgovarajuću podršku očuvanju porodice. Države imaju obavezu da pružaju podršku očuvanju porodice, ali ona često izostaje, delom zbog nedovoljno jasnih uputstava o tome šta se smatra neophodnim alternativnim staranjem.

Kako bi operacionalizovala opšte standarde Konvencije o pravima deteta (u daljem tekstu Konvencije), Generalna skupština Ujedinjenih nacija je 2009. godine usvojila dokument „Smernice za alternativno staranje o deci“ (u daljem tekstu: Smernice)<sup>3</sup>. To je praktičan instrument za podršku primeni Konvencije i odgovarajućih odredbi drugih međunarodnih instrumenata, koji se odnose na zaštitu i dobrobit dece bez roditeljskog staranja i dece koja su izložena riziku da ostanu bez roditeljskog staranja. Smernice su međunarodni instrument koji predstavlja bliže tumačenje odredbi Konvencije o alternativnom smeštaju i „poželjnu orijentaciju za politiku i praksu“<sup>4</sup>, slično drugim međunarodno priznatim standardima za primenu Konvencije o pravima deteta<sup>5</sup>. Svrha Smernica je da pomognu i podrže vlade u odgovarajućoj primeni prava deteta, da bi usmeravale politike, odluke

- 2 United Nations (2011) Status of the Convention on the Rights of the Child: Report of the Secretary-General. New York: United Nations; Council of Europe (2008) Recommendations and guidelines to promote community living for children with disabilities and deinstitutionalization, as well as to help families to take care of their disabled child at home. (Adopted 31. December 2007). Strasbourg.
- 3 United Nations (2009) Guidelines for the Alternative Care of Children, UN General Assembly (UNGA), 64/142, <http://www.alternativecareguidelines.org/Portals/46/Guidelines/English/English%20UN%20Guidelines.pdf>
- 4 Cantwell, N.; Davidson, J.; Elsley, S.; Milligan, I.; Quinn, N. (2012) *Moving Forward: Implementing the 'Guidelines for the Alternative Care of Children'*. UK: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland, [www.alternativecareguidelines.org](http://www.alternativecareguidelines.org), posećeno 10. 10. 2013.
- 5 Pored Smernica za alternativni smeštaj dece, donet je niz dodatnih dokumenata koji se odnose na standarde u oblasti maloletničkog pravosuđa, kao što su Pekinška pravila i Rijadske smernice (United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules), <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r033.htm>, United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyadh Guidelines), <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r112.htm>, u oblasti međunarodnog usvojenja Haška konvencija (Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption, [http://www.hcch.net/index\\_en.php?act=conventions.text&cid=69](http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=69).) kao i Vodič za određivanje najboljih interesa deteta u slučaju dece izbeglica i dece bez pratnje (UNHCR Guidelines on Formal Determination of the Best Interests of the Child), <http://www.unicef.org/violencestudy/pdf/BID%20Guidelines%20-%20provisional%20release%20May%202006.pdf>, posećeno 15. 10. 2013.



i prakse u različitim delatnostima i sektorima. Status Smernica, kao od Ujedinjenih nacija odobrenog seta principa, nesumnjivo je veoma važan, i one su, pored ostalog, osnovni dokument za Komitet za prava deteta, kada daje preporuke državama za unapređenje položaja dece.

Poslednjih desetak godina (od 2002.), u državama zapadnog Balkana teku snažni reformski procesi u mnogim društvenim oblastima. U oblasti zaštite dece, razvijaju se mehanizmi za zaštitu prava deteta od zlostavljanja, zanemarivanja i eksploatacije, ali i usluge socijalne zaštite, uz uvođenje savremenih metoda i pristupa u praksu socijalnog rada. Istovremeno je globalno, a posebno u Evropi, izgrađena snažna podrška procesima deinstitucionalizacije. To je podržano brojnim dokazima o nepovoljnim ishodima i oštećujućim, nekada ireverzibilnim posledicama, posebno kod institucionalizacije dece u ranom uzrastu.<sup>6</sup> Brojna istraživanja su ukazala na to da porodica i kontinuitet usluga u zajednici, uključujući i raznovrsne oblike porodičnog smeštaja, uspešno zadovoljavaju potrebe dece. Dalje, iskustvo deinstitucionalizacije u znatnom broju zemalja je pokazalo da je ovaj proces koristan i za decu i njihove porodice, ali i za zajednice i donosioce odluka.<sup>7</sup>

Procesi deinstitucionalizacije dece i mladih bez roditeljskog staranja odvijaju se od 2002. godine u Republici Srbiji, a intenzivirani su od 2006. godine i u Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini. Izgrađeni su brojni mehanizmi, standardi i alati, unete brojne promene u praksu zaštite dece. Smernice UN za alternativni smeštaj dece su se pojavile u toku tog procesa (u pripremi su od 2006, a usvojene su 2009. godine), pa sam dokument nije usmeravao niti informisao reformu.

**Analiza sprovođenja Smernica Ujedinjenih nacija za alternativno staranje o deci u zemljama zapadnog Balkana** pruža informacije o kapacitetima i nastojanjima Republike Srbije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine<sup>8</sup> da obezbede zaštitu i ostvarenje prava deteta na život u sopstvenoj porodici, odnosno na alternativno staranje i ponovno ujedinjenje sa porodicom, kada je to odgovarajuće.

**Svrha** dokumenta je da sagleda stanje i dostignuća u procesu reformi socijalne zaštite dece, sa stanovišta primene standarda i principa koji su propisani Smernicama u ove tri zemlje, radi regionalnog pregleda, kako bi se obezbedile preporuke za donosioce odluka, praktičare i druge zainteresovane za dalji razvoj sistema zaštite po meri i u skladu sa pravima deteta.

6 Gudbrandson, B. (ed.) 2006) *Rights of children at risk and in care*. Council of Europe, pp. 36-40, Provisional Edition, [http://www.iin.oea.org/2006/Lecturas\\_Sugeridas\\_2006/Rights\\_of\\_Children.pdf](http://www.iin.oea.org/2006/Lecturas_Sugeridas_2006/Rights_of_Children.pdf)

7 Mulheir, Georgette & Browne, K. (2007) *De-institutionalising and transforming children's services, A guide to good practice*. Birmingham: University of Birmingham, WHO Collaborating Centre for Child Care and Protection.

8 U daljem tekstu: BiH.

# NEOPHODNOST I PRIKLADNOST - OSNOVNI PRINCIPI SMERNICA

Smernice ukazuju na potrebu za integralnim pristupom i uslugama za podršku roditeljima i ostanku deteta sa biološkom porodicom. Ističu izbor adekvatnog smeštaja za dete onda kada je to odgovarajuće, i samo onoliko dugo koliko je to neophodno pre nego što se stvore uslovi za povratak deteta u porodicu ili druga rešenja koja obezbeđuju stalnost, stabilnost i bezbednost u životu deteta, u skladu sa njegovim najboljim interesima. Pri tome su predviđene kontinuirane (po preporuci tromesečne) revizije, koje treba da provere neophodnost i prikladnost smeštaja deteta.<sup>9</sup> Naglasak je na razvoju spektra usluga u zajednici koje treba da odgovore na potrebe porodica u različitim situacijama i životnom dobu, i daje se prednost porodičnom nad rezidencijalnim okruženjem, dok se istovremeno očekuju odgovarajući standardi staranja<sup>10</sup>.

Princip *neophodnosti*<sup>11</sup> ukazuje na potrebu da se preveniraju situacije koje mogu da dovedu do izdvajanja deteta iz porodice. Deci i porodicama su potrebne raznovrsne usluge i podrška za očuvanje porodice. To obuhvata raznovrsna materijalna davanja, mere za podršku porodicama koje su izložene stigmatizaciji i diskriminaciji, edukacije za unapređenje roditeljskih veština, intenzivne usluge za podršku porodici, dnevne centre, programe kućnih poseta i sl.<sup>12</sup> Izdvajanje deteta iz porodice se razume kao „krajnja mera“, a pre donošenja takve odluke, neophodno je da bude sprovedena rigorozna i sveobuhvatna procena kako bi se videlo da li dete može da, uz podršku, ostane sa roditeljima ili u okviru biološke (srodničke) porodice. Ovu procenu treba da obavljaju kompetentne profesionalne službe koje imaju ulogu „čuvara ulaza“ (*gate keeping*)<sup>13 14</sup>. Služba koja obezbeđuje *gate keeping* i u Republici Srbiji, Crnoj Gori i u BiH je centar za socijalni rad, ustanova koja po svojoj postavi ima centralnu ulogu u sistemu socijalne zaštite i zaštite dece. Takođe, neophodnost smeštaja se mora redovno proveravati kroz ponovne preglede. Princip neophodnosti ima jasnu preventivnu ulogu, upućuje na razvoj politika i praksi i obezbeđenje resursa (finansijskih sredstava, zgrada, opreme, osoblja, programa i sl.) za pružanje usluga za podršku roditeljskoj i biološkoj porodici deteta. To su

9 Tačke 32 -52 Smernica.

10 Tačke 53, 23, 123, 126 Smernica.

11 Tačka 21 Smernica.

12 Tačke 34, 36-37, 44- 45 Smernica koje naglašavaju značaj razvoja raznovrsnih usluga.

13 United Nations Children's Fund and World Bank Group (2003) *Changing Minds, Policies And Lives: Improving Protection Of Children In Eastern Europe And Central Asia, Redirecting Resources To Community-Based Services*. UNICEF Innocenti Research Centre. <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/redirecting.pdf>

14 Bilson, A. (2010) *The Development of Gate-Keeping functions in Central and Eastern Europe and the CIS. Lessons from Bulgaria, Kazakhstan and Ukraine*, UNICEF and University of Central Lancashire <http://www.ceecis.org/ccr/CCRegional.php>, posećeno 25. 10. 2013.

usluge koje nastoje da speče izdvajanje dece, odnosno koje olakšavaju povratak dece u roditeljsku porodicu i reunifikaciju, u skladu sa potrebama i interesima deteta.

Princip *prikladnosti*<sup>15</sup> ukazuje da svako dete kome je neophodno alternativno staranje ima individualne potrebe i okolnosti, na primer za kratkoročnim ili dugoročnim smeštajem, smeštajem sa braćom i sestrama i sl. Smernicama je definisan niz modaliteta alternativnog staranja, od kojih treba izabrati onaj koji je najprikladniji za dete. Da bi se izabrao najprikladniji oblik, neophodno je da su raspoložive različite forme kvalitetnog smeštaja u zajednici i odgovarajuća procedura procene. Izabrana mogućnost smeštaja treba da bude prilagođena individualnim potrebama svakog pojedinačnog deteta. Neophodno je redovno proveravati adekvatnost smeštaja, kako bi se procenilo da li i dalje postoji potreba za pružanjem aktuelne forme staranja, kao i da li je odgovarajuće i moguće eventualno ponovno spajanje deteta i njegove porodice. Nedvosmislena preporuka je da se kod razvoja modaliteta smeštaja prioritet daje oblicima smeštaja koji su zasnovani na porodici i zajednici.<sup>16</sup>

Smernice istovremeno naglašavaju da su modaliteti smeštaja koji su zasnovani na porodici i zajednici i modaliteti rezidencijalnog smeštaja komplementarne forme<sup>17</sup>, te da se koriste kada predstavljaju najprikladniji odgovor na potrebe deteta<sup>18</sup>. Da bi smeštaj bio prikladan, potrebno je da zadovolji minimalne standarde u pogledu opreme, prostora, broja i strukture osoblja, finansiranja i pristupa zdravstvenim i obrazovnim uslugama. Takođe, organizacije, porodice ili institucije koje pružaju usluge smeštaja treba da budu registrovane i redovno nadzirane.

Tokom dosadašnje primene Smernica, donosioci odluka, relevantne službe i institucije, kao i organizacije civilnog društva u brojnim zemljama su usmerile raznovrsne aktivnosti ka prevenciji, očuvanju i ponovnom ujedinjenju porodice<sup>19</sup>.

15 Tačka 21 Smernica.

16 Tačka 53 Smernica.

17 Tačka 23 Smernica.

18 Tačka 21 Smernica.

19 Alternative forms of care for children without adequate family support: sharing good practices and positive Experiences. The proceedings of the ChildONEurope Seminar on out-of-home children. Florence, Istituto degli Innocenti, 4 October 2012. ChildONEurope Series. (str. 11), dostupno na <http://www.childoneurope.org/issues/publications/COEseries%207.pdf>.

### Kako je organizovan dokument – na koja pitanja odgovara?

U dokumentu se nastoji da se obezbede odgovor na pitanja u kojoj meri je praksa Srbije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine u skladu sa Smernicama u pogledu primene principa neophodnosti i prikladnosti izdvajanja deteta i alternativnog smeštaja i poštovanja najboljih interesa deteta, sagledavanjem sledećih oblasti:

- 1) institucionalni mehanizmi i razvoj politika za alternativno staranje o deci u zemljama zapadnog Balkana,
- 2) mere i programi za prevenciju izdvajanja dece iz roditeljskih porodica, i za povratak dece sa alternativnog smeštaja,
- 3) mehanizam „čuvanja ulaza“:
  - a. razvijenost adekvatnih procedura za prijem, procenu i upućivanje na smeštaj,
  - b. jasno postavljanje ciljeva smeštaja i sačinjavanje individualnih planova,
  - c. postojanje procedure za ponovni pregled (reviziju) smeštaja,
- 4) kapaciteti za alternativno staranje o deci u zemljama zapadnog Balkana i proces deinstitutionalizacije,
- 5) postojanje spektra različitih vrsta smeštaja, i u kojoj meri su dostupni pojedinim grupama dece, uključujući decu 0-3 godine, decu sa smetnjama u razvoju i decu pripadnike manjinskih etničkih i drugih grupa, smeštaj braće i sestara, pitanja regulisanja položaja i postupanja prema deci bez pratnje i deci u pokretu i usvojenje,
- 6) izlazak dece sa alternativnog smeštaja, pitanja pripreme i podrške nakon napuštanja zaštite,
- 7) kvalitet formalnog alternativnog smeštaja u pogledu strukturalnih uslova i osoblja, najboljih interesa deteta i učešća dece i mladih na alternativnom smeštaju u odlukama koje ih se tiču,
- 8) primena restriktivnih (ograničavajućih) postupaka i mera,
- 9) postojanje i delovanje mehanizama za pritužbe i žalbe,
- 10) praksa evidentiranja i dokumentovanja,
- 11) podrška neformalnim aranžmanima staranja o deci,
- 12) pitanja finansiranja, nadzora i obezbeđivanja kvaliteta alternativnog smeštaja – nadzor, inspekcija i nezavisni monitoring,
- 13) preporuke i implikacije za dalji razvoj politike.

# METODOLOGIJA

Analiza sprovođenja Smernica u Republici Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini se zasniva na sveobuhvatnom uvidu u postojeće zakone, podzakonske akte i strateške dokumente u ovoj oblasti. Pregledano je i više relevantnih zvaničnih i nezvaničnih dokumenata, izveštaja i analiza koje se bave pitanjima socijalne inkluzije, položaja dece i porodica, potom analize rada centara za socijalni rad i drugih ustanova i službi u sistemu socijalnog staranja. Urađena je i pregledna analiza svih istraživanja koja su u posmatranim zemljama publikovana u poslednjih 40 godina, a koja obrađuju teme od značaja za alternativni smeštaj dece. Pregledane su i baze inostranih akademskih članaka od značaja, brojni međunarodni dokumenti, vodiči, priručnici, praktikumi i metodološka uputstva koja se odnose na globalni kontekst ili uporednu praksu, a dostupna su putem interneta ili razmenom sa kolegama i saradnicima.

Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, korišćeni su u velikoj meri podaci i rezultati analize alternativnog smeštaja koju je organizacija SOS Dečija sela sačinila u Bosni i Hercegovini<sup>20</sup>, kao i brojni drugi dokumenti, relevantni zakoni, analize i istraživanja koja su bila dostupna autorki. Ta analiza primene Smernica u BiH je napravljena u skladu sa metodologijom koju je razvila organizacija SOS Children's Villages International<sup>21</sup>. Ova metodologija je korišćena i prilagođena potrebama regionalnog pregleda za zemlje zapadnog Balkana, pri čemu je metodološki pristup inspirisan sa još nekoliko dokumenata<sup>22 23</sup>.

Pored pregleda literature, analiza se zasniva na dugogodišnjem neposrednom iskustvu autorke u definisanju i implementiranju politika i praksi zaštite dece u Srbiji i Crnoj Gori, te brojnim analizama i naučnim istraživanjima koje je samostalno ili u saradnji sa drugim autorima sprovela. To iskustvo je stvorilo brojne prilike za susrete i razmene sa domaćim i međunarodnim konsultantima, donosiocima odluka, posvećenim praktičarima, lobistima, entuzijastima i skepticima, ali i sa velikim brojem dece i mladih na smeštaju. Svi oni su svakako doprineli sticanju uvida u stanje i potrebe dece na alternativnom staranju.

Kako u Bosni i Hercegovini autorka ima malo neposrednog iskustva, zaključci i uvidi se u ovom slučaju prvenstveno zasnivaju na pregledu literature i analizi sekundarnih podataka. I to je, svakako, obogatilo uvide i pružilo uzbudljivu mogućnost komparacije sistema u tri zemlje koje su imale istovetan sistem socijalne i dečje zaštite, a danas sa svojim varijetetima pružaju priliku za refleksiju i učenje iz dobrih i manje dobrih praksi.

Ova analiza ima ograničenja. Ciljani intervjui i fokus grupe sa donosiocima odluka, praktičarima, decom i njihovim porodicama i drugim znalcima, svakako bi doprineli kvalitetu teksta i dubini uvida u postojeće stanje, te dali bogatije smernice za dalji razvoj. Kvalitet raspoloživih podataka i vremenska ograničenja su takođe imali uticaj na krajnji rezultat.

20 Alat za procjenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. U štampi.

21 *Care for me! Quality Care for every Child*(2013) Assessment Tool for the Implementation of The UN Guidelines on Alternative Care Of Children, Version 2.0, Final paper, updated 09/01/13 SOS Children's Villages International

22 Cantwell, N.; Davidson, J.; Elsley, S.; Milligan, I.; Quinn, N. (2012) *Moving Forward: Implementing the 'Guidelines for the Alternative Care of Children'*. UK: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland, [www.alternativecareguidelines.org](http://www.alternativecareguidelines.org), posećeno 10.10.2013.

23 Application of the Guidelines for the Alternative Care of Children: A Guide for Practitioners, Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF), and United Nations Children's Fund (UNICEF), May, 2011, <http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/4990.pdf>

## POJMOVI KOJI SE KORISTE U OVOM DOKUMENTU

U domaćoj i inostranoj literaturi navode se različiti pojmovi za označavanje dece koja ne žive sa svojim roditeljima i dece u sistemu socijalne i dečje zaštite, kao i za vrste smeštaja i usluga, te mera porodično-pravne zaštite koje ova deca koriste. Usaglašena i standardizovana terminologija je osnovni preduslov da svi uključeni znaju za šta se zalažu, olakšava prikupljanje i poređenje podataka i doprinosi daljem razvoju ideja, koncepata, programa i usluga za pomoć deci.

Generička definicija **dece bez roditeljskog staranja** data je u Smernicama UN za alternativno staranje o deci<sup>24</sup>, gde se tim nazivom označavaju

*„sva deca koja ne žive sa najmanje jednim od svojih roditelja, nezavisno od razloga i okolnosti.“*

Deca bez roditeljskog staranja koja se nalaze van svoje zemlje stanovanja, ili su u situaciji da im je potrebna neodložna zaštita, mogu biti označena kao:

- (i) **„deca bez pratnje“** (*unaccompanied*), ukoliko nisu pod staranjem nekog drugog srodnika ili druge odrasle osobe koja je na osnovu zakona ili običaja odgovorna za dete; ili
- (ii) **„izdvojena“** (*separated*) ukoliko su odvojena od svojih prethodnih zakonskih ili drugih primarnih odgajatelja, a koja nezavisno od toga mogu biti u pratnji drugog srodnika.

Termin **deca u pokretu** se odnosi na decu koja iz različitih razloga, prisilno ili dobrovoljno, migriraju izvan ili unutar granica zemlje, sa ili bez pratnje odraslih. Pokret ovu decu čini potencijalno izloženim rizicima od neadekvatne brige, ekonomske i seksualne eksploatacije, zlostavljanja i zanemarivanja, kao i drugih vidova nasilja, što uključuje izbeglice, interno raseljenu decu, tražioce azila, iregularne migrante, decu žrtve trgovine ljudima, decu uključenu u život i/ili rad na ulici, decu povratnike iz procesa readmisije.<sup>25</sup>

U radu koristimo definiciju SZO, te pod terminom **dete sa smetnjama u razvoju** podrazumevamo:

*„dete koje ima teškoće u razvoju i nije u mogućnosti da postigne ili održi zadovoljavajući nivo zdravlja i razvoja ili čije zdravlje i razvoj mogu značajno da se pogoršaju bez dodatne podrške ili posebnih usluga u oblasti zdravstvene zaštite, rehabilitacije, obrazovanja, socijalne zaštite ili drugih oblika podrške“<sup>26</sup>*

Sa stanovišta socijalne i dečje zaštite, deca sa smetnjama u razvoju zapravo pripadaju grupi dece čije posebne potrebe za negom prevazilaze mogućnosti njihovih porodica. Njihovim roditeljima je često potrebna pomoć da bi obezbedili adekvatnu negu i staranje detetu, a samom detetu je potreban pristup uslugama koje će stimulisati njegov razvoj i učešće u društvu.

U skladu sa Smernicama<sup>27</sup>, **alternativno** (dakle, ono koje ne obezbeđuje najmanje jedan roditelj) **staranje, odnosno čuvanje i podizanje dece** može biti:

24 Tačka 28.a) Smernica.

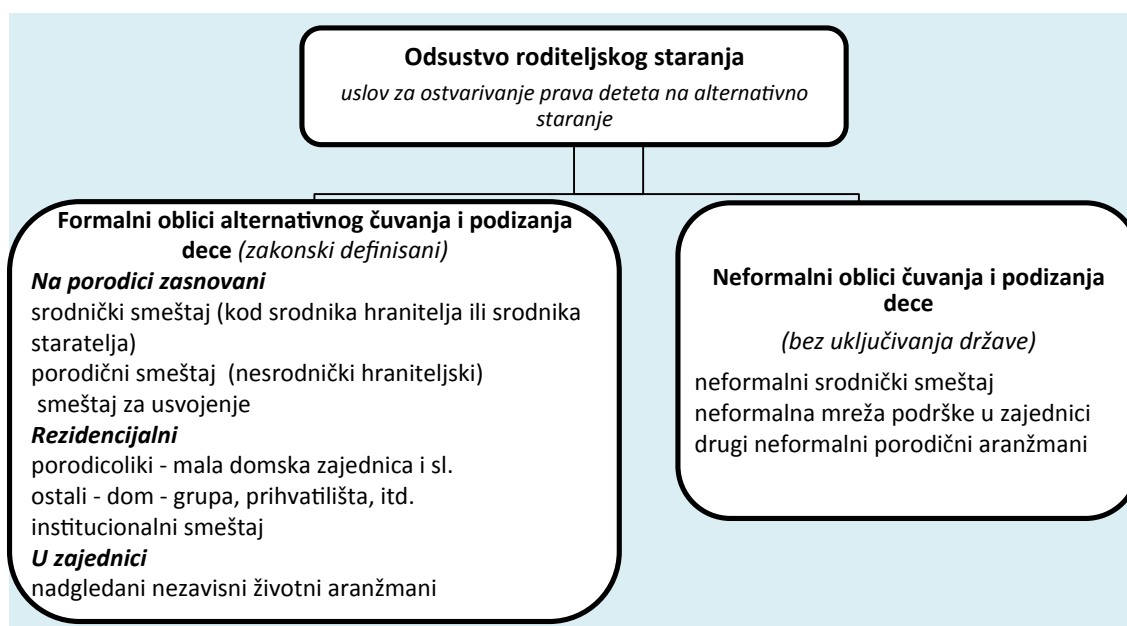
25 Definicija organizacije Save the Children preuzeta iz istraživanja: Deca u pokretu. Položaj i programi podrške i zaštite dece u pokretu u Republici Srbiji, 2013. (str. 7), <http://atina.org.rs/biblioteka/deca%20u%20pokretu.pdf>

26 International Classification of Impairments -ICIDH 2. (1997) World Health Organization. Geneva

27 Tačka 29. b) Smernica.

- **neformalno**, što obuhvata bilo koji privatni aranžman koji se obezbeđuje u porodičnom okruženju, bilo da se dete privremeno ili u neodređenom vremenskom periodu odgaja kod srodnika ili prijatelja (tzv. neformalni srodnički smeštaj) ili kod drugih lica, i to na inicijativu deteta, roditelja ili druge osobe, a da ovaj aranžman nije uređen od odgovarajućih administrativnih ili ovlašćenih stručnih organa i službi, i
- **formalno**, bilo da je obezbeđeno u porodičnom okruženju ili rezidencijalnoj ustanovi, uključujući i ustanove iz privatnog sektora, koje je uređeno od odgovarajućih administrativnih ili ovlašćenih stručnih organa i službi, bilo da ovo uređenje jeste ili nije rezultat administrativnih ili zakonskih mera koje se odnose na dobrovoljnost smeštaja.

Slika 1. Oblici alternativnog staranja dece u skladu sa Smernicama UN za alternativno staranje<sup>28</sup>



**Formalni oblici alternativnog staranja** dece bez roditeljskog staranja uključuju: porodični i rezidencijalni smeštaj, kao i nadgledani nezavisni životni aranžman za decu.

Varijante **porodičnog, odnosno na porodici zasnovanog**<sup>29</sup> (*family based*) formalnog alternativnog smeštaja po Smernicama su:

- **srodnički smeštaj** (*kinship care*), što se odnosi na formalni, odobreni i nadgledani porodični smeštaj, koji obuhvata zajednički život, negu i zaštitu deteta kod osobe koja je u srodstvu sa njim, ili sa bliskim prijateljima porodice koji su odranije poznati detetu. Srodnički smeštaj u širem smislu podrazumeva i situacije kada dete živi sa srodnikom koji je i **zakonski staratelj deteta, bez formalnog hraniteljskog aranžmana**, što se označava kao **starateljski smeštaj**. Kao oblik alternativnog staranja, starateljski smeštaj podrazumeva zajednički život staratelja i šticeenika, a isključuje situacije u kojima je staratelj istovremeno i hranitelj (srodnički ili nesrodnički), i u kojima staratelj ne živi sa detetom – šticeenikom. Ovde ćemo pod srodničkim smeštajem prvenstveno podrazumevati srodnike hranitelje.

28 Roby, J. L. (2011) *Children in Informal Alternative Care, Discussion Paper*. New York: United Nations Children's Fund, Child Protection Section.

29 Tačka 29. c) Smernica.



- **hraniteljski smeštaj** (*foster care*): porodični smeštaj gde ovlašćeni organi decu smeštaju unutar porodice koja je odabrana, obučena, odobrena ili licencirana i nadgledana, za čuvanje i podizanje dece sa kojom nije biološki ili drugim odgovarajućim vezama povezana;
- **smeštaj za usvojenje** (*placement for adoption*) je podvrsta porodičnog smeštaja (zakonski nije predviđena niti u praksi razvijena u Srbiji, Crnoj Gori, niti u BiH) koji je u pojedinim zemljama posebno nadgledana forma smeštaja. Ovde se perspektivni usvojenik i usvojitelji spajaju, sa verovatnim, ali ne izvesnim ishodom usvojenja, budući da je u međuvremenu moguće razviti i neke druge, za dete povoljnije opcije. Varijanta ove vrste smeštaja u Srbiji postoji u obliku tzv. „upućivanja deteta na međusobno prilagođavanje u porodicu budućih usvojitelja“<sup>30</sup>, koje može trajati najduže šest meseci. Ova deca se u zvaničnim evidencijama socijalne zaštite u Srbiji ne ubrajaju u decu na smeštaju. Istovremeno, ovo „upućivanje“ je obavezni deo procedure zasnivanja usvojenja u Srbiji kada nije u pitanju usvojenje deteta od državljana, odnosno usvojenje od supružnika roditelja deteta, te po svojoj svrsi ne korespondira sa smeštajem za usvojenje kao posebnom podvrstom alternativnog smeštaja.
- **druge forme smeštaja zasnovanog na porodici** (*familytype*) se pominju ali ne obrazlažu u Smernicama. Neki dokumenti<sup>31</sup> pominju „porodičnu grupu za odgoj“ (*family upbringing group*), što označava porodice koje preuzimaju brigu o deci iz specijalizovanih institucija i uz aktivnu podršku osoblja iz institucija brinu o toj deci. „Zamenska porodica“ (*replacement family*) je porodica koja ugošćava dete tokom određenog perioda, kako bi ono steklo iskustvo porodičnog života, i drugi aranžmani gde su odgajatelji dece odabrani i pripremljeni za obezbeđenje takve brige, bez obzira da li primaju naknadu ili drugu vrstu kompenzacije za to.

**Rezidencijalni smeštaj** obuhvata aranžmane života u grupi koji su specijalno namenjeni za smeštaj dece, gde plaćeno osoblje ili volonteri brinu o njima, što uključuje prihvatilišta, tranzitne centre i druge ustanove za smeštaj koje obezbeđuju kratkotrajan ili dugotrajan smeštaj, bilo da su u pitanju velike rezidencijalne institucije, dom-grupa, tzv. „dečja sela“ i sl.

U vezi sa rezidencijalnim porodičnim smeštajem pominju se još dva termina, koja označavaju dva pola rezidencijalnog smeštaja:

- **porodicolik** (*family-like*) smeštaj se odnosi na obezbeđenje smeštaja za male grupe dece<sup>32</sup>, na način i u okruženju koje obezbeđuje način života, dnevnu rutinu i atmosferu sličnu porodičnoj, gde se može obezbediti personalizovana nega svakom detetu<sup>33</sup>. U porodicolike forme smeštaja se ubrajaju tzv. *male domske zajednice* sa 6 do 10, u nekim zemljama i 15 dece i personalizovanom negom, koje su i prostorno uključene u lokalnu zajednicu, kao „obična kuća (ili stan) u običnom susedstvu“.
- među hibridne modele različitog nivoa porodicolikosti ubrajaju se tzv. „dečja sela“, sa osam do petnaest kuća, u kojima živi **čtvoro** do desetoro dece, sa SOS odgajateljkom ili pod nadzorom vaspitača<sup>34</sup>.

30 Porodični zakon, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 18/05, čl. 318. stav 1.

31 Identifying Basic Characteristics of Formal Alternative Care Settings for Children: Discussion paper – March 2013, NGO Working Group on Children without Parental Care in Geneva, (a sub-group of the NGO Group for the CRC), [http://www.fice-inter.net/wp-content/uploads/2013/04/Formal\\_care\\_settings\\_characteristics\\_March\\_2013\\_final.pdf](http://www.fice-inter.net/wp-content/uploads/2013/04/Formal_care_settings_characteristics_March_2013_final.pdf), posećeno 16. 11. 2013.

32 The Rights of Children Living in Residential Institutions, Council of Europe/Committee of Ministers Recommendation 2005(5) [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2005\)5&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2005)5&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75), posećeno 28. 11. 2010.

33 Explanatory Report to the Council of Europe's Committee of Ministers Recommendation 2005(5). [http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/enfance/rapport\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/enfance/rapport_en.asp), posećeno 28. 11. 2010.

34 Council of Europe Working Group on Children at Risk and in Care, *Children in institutions: prevention and alternative care*, Final Report by Bragi Gudbrandsson (Council of Europe, May 2003).



Smernice ne daju definiciju *institucija*, već ih izjednačavaju sa *velikim rezidencijalnim objektima*<sup>35</sup>. Eurochild<sup>36</sup> je, na osnovu Smernica, preporučio da se izraz *institucija ili ustanova za decu* definiše kao najčešće veliko rezidencijalno okruženje koje nije podešeno potrebama dece, ne liči na porodično okruženje, a pokazuje osobine karakteristične za totalne institucije<sup>37</sup>, jer prati stroge rutine, kontakti sa spoljnim okruženjem su ograničeni, postoji socijalna distanca između osoblja i korisnika, podstiče se zavistan položaj korisnika i sl. Prema preporuci Saveta Evrope, sve institucije treba da nastoje da obezbede *okruženje i atmosferu koje u najvećoj meri liči na porodičnu sredinu*, što se nekada postiže renoviranjem velikih institucija, gde se deca grupišu u odvojene delove institucije kao „porodice“. Ovaj koncept je ranije u Srbiji označavan kao „dom-porodica“, ali je napušten zbog nesaradnje osoblja, koje je u skladu sa zakonom o radu insistiralo da radi po strogo utvrđenim smenama, a ne prema potrebama dece<sup>38</sup>, a u Švedskoj se naziva „*hibridni domovi*“<sup>39</sup>. Ovo grupisanje dece u velikim institucijama nikako ne treba izjednačavati sa porodicolikim smeštajem<sup>40</sup>.

- **Institucionalni** smeštaj ovde označava rezidencijalni smeštaj - kolektivni životni aranžman za decu u ustanovama, koje obično imaju veliki smeštajni kapacitet i u kome plaćeno osoblje, u definisanim radnim smenama, brine o deci.

Različiti kriterijumi se koriste da bi se određeni smeštaj označio kao „porodicoolik“ ili institucionalan, i to: veličina ustanove, odnos između broja osoblja i dece na smeštaju (smatra se da porodicolikom smeštaju odgovara odnos 1:6), vremensko trajanje smeštaja, kvalitet **života**, **geografska izolovanost** i slično.

**Nadgledani nezavisni životni aranžman za decu**, prvenstveno za mlade od 16 i više godina (u uporednoj praksi najčešće do 21. ili 23. godine), podrazumeva smeštaj, najčešće u stanu, nekada hostelu ili slično, gde mladi koji su napustili smeštaj, kao i stariji adolescenti koji se pripremaju za napuštanje zaštite, razvijaju veštine i kompetencije za samostalan život, uz podršku manjeg ili većeg intenziteta. Osoblje koje pruža podršku najčešće ne živi sa njima, a od mladih se očekuje da najveći deo svojih ličnih potreba (nabavka, održavanje domaćinstva, pripremanje hrane, pranje rublja, plaćanje računa i sl.) obavljaju sami.

Formalni oblici alternativnog čuvanja i podizanja dece **ne uključuju decu** koja su lišena slobode na osnovu odluke odgovarajućeg organa, decu koja su smeštena kod budućih usvojitelja (na tzv. adaptacioni period, tj. međusobno prilagođavanje, što je situacija predviđena PZ u Srbiji) kao deo procedure zasnivanja usvojenja, ni decu koja borave kod srodnika ili prijatelja po neformalnim dogovorima, zbog razloga koji nisu povezani sa nesposobnošću ili nespremnošću roditelja da obezbedi adekvatnu negu detetu.

35 Tačka 23. Smernica.

36 <http://www.eurochild.org/>

37 Savremeni životni aranžman obezbeđuje da pojedinac spava, radi i zabavlja se na različitim mestima, sa različitim ljudima i pod različitim vođstvom, bez sveobuhvatnog plana, a odlike totalnih institucija su da ukidaju barijere između tri životna domena: a) svi aspekti života se odvijaju na istom mestu pod jednom centralizovanom upravom; b) sve aktivnosti se odvijaju u velikoj grupi drugih prema kojima se uprava ponaša jednako i zahteva se da se stvari rade zajedno; c) sve dnevne aktivnosti su predviđene rasporedom, tako da jedna aktivnost prethodi drugoj; aktivnosti su predviđene jedinstvenim planom sačinjenom da bi se ispunio zvaničan cilj institucije. Termin je prvi upotrebio Ervin Gofman 1957. (Erving, G (1961) *Asylums: essays on the social situation of mental patients and other inmates*. Anchor Books.

38 Veljić, M. (1977) *Društvena zaštita dece bez roditeljskog staranja*, Beograd: Institut političkih nauka.

39 Stockholm Declaration from the Second International Conference on Children and Residential Care, May 2003. <http://www.cyc-net.org/cyc-online/cyc01-0903-stockholm.html>

40 Identifying Basic Characteristics of Formal Alternative Care Settings for Children: Discussion paper – March 2013, NGO Working Group on Children without Parental Care in Geneva, (a sub-group of the NGO Group for the CRC), str. 1, <http://www.childrightsconnect.org/index.php/child-rights-issues/children-without-parental-care> posećeno 16. 11. 2013.

## Osvrt na definicije u zakonodavstvu Republike Srbije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine

Porodični zakon Republike Srbije daje znatno širu i prilično zbunjujuću definiciju deteta bez roditeljskog staranja, i to u delu zakona koji reguliše hraniteljstvo<sup>41</sup>. Ova definicija znatno šire od definicije UN određuje decu koja su bez roditeljskog staranja, pa tu uključuje i decu o kojoj se roditelji neposredno staraju (npr. dete čiji roditelji još nisu stekli poslovnu sposobnost, dete o kome se roditelji staraju „na neodgovarajući način“). Istovremeno, određenje ne obuhvata decu koja ne žive sa makar jednim od svojih roditelja kada su roditelji sami organizovali smeštaj deteta (neformalno, pa na primer dete živi sa srođnicima ili u nekom drugom aranžmanu), ili kada su se roditelji saglasili da dete bude na formalnom smeštaju (na primer smešteno u hraniteljsku porodicu ili ustanovu za decu na osnovu saglasnosti roditelja). Ovakvo zakonsko određenje uglavnom dosledno opisuje situacije u kojima su u pitanju pravni poslovi vezani za staranje o detetu (situacije zastupanja i upravljanja i raspolaganja imovinom deteta u kontaktu sa nadležnim organima), bez nužnog uključivanja elementa neposredne roditeljske brige o detetu. Roditeljsko staranje je prema zakonu definisano kao:

*„...čuvanje, podizanje, vaspitavanje, obrazovanje, zastupanje, izdržavanje te upravljanje i raspolaganje imovinom deteta“<sup>42</sup>*

Porodični zakon Crne Gore<sup>43</sup> ne daje definiciju deteta bez roditeljskog staranja, već definiše da „dijete bez roditeljskog staranja i dijete čiji je razvoj ometen prilikama u sopstvenoj porodici može biti smešteno u drugu porodicu radi čuvanja, njege i vaspitanja“, te da „u drugu porodicu može biti smešteno i vaspitno zapušteno dijete, kao i dijete sa smetnjama u fizičkom i psihičkom razvoju“<sup>44</sup>. U ovom zakonu roditeljsko staranje<sup>45</sup> definisano je potpuno identično kao u Srbiji. U Zakonu o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore<sup>46</sup> takođe se ne daje definicija deteta bez roditeljskog staranja, ali se ova deca posebno štite<sup>47</sup>.

U BiH, u Zakonu o socijalnoj zaštiti Republike Srpske<sup>48</sup>, korisnik socijalne zaštite je, pored ostalih, i dete bez roditeljskog staranja, kao i dete čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama, to jest, dete „koje nema roditelje, koje je napušteno od roditelja, čiji roditelji nisu u mogućnosti da mu pruže potpuno staranje zato što su ograničeni u vršenju roditeljskog prava ili su lišeni tog prava“, zatim dete „čiji roditelji zbog bolesti ili smrti jednog roditelja, nesređenih porodičnih odnosa, materijalnih ili drugih razloga nisu u mogućnosti da mu obezbijede uslove za pravilno vaspitanje, fizički i psihički razvoj“, kao i „...nebriga i nezadovoljavanje osnovnih životnih potreba, što ga ozbiljno sputava da uživa u svojim pravima i slobodama“. Zakoni Federacije BiH relativno slično definišu decu kojoj je potrebno alternativno staranje<sup>49</sup>.

U Srbiji i Crnoj Gori, Porodični i Zakon o socijalnoj zaštiti<sup>50 51</sup> regulišu pitanja smeštaja, te čuvanja,

41 Porodični zakon Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 18/05čl. 113. st.3.

42 Porodični zakon Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 18/05, čl. 68. st 2.

43 Porodični zakon Crne Gore, Službeni list CG, br. 01/07

44 Porodični zakon Crne Gore, Službeni list CG, br. 01/07, član 157.

45 Porodični zakon Crne Gore, Službeni list CG, br. 01/07, član 69.

46 Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore, Službeni list CG, br. 27/13

47 Zakon o socijalnoj dječijoj zaštiti Crne Gore, Službeni list CG, br. 27/13, čl. 4. st. 2. tač. 1.

48 Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srpske, Službeni glasnik RS, br. 37/12, član 17-18.

49 Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom Službene novine Federacije BiH, br.36/99, 39/06, Obiteljski zakon Federacije Bosne i Hercegovine.

50 Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije br. 24/11, Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore, Službeni list CG, br. 27/13.

51 Zakon o socijalnoj zaštiti RS, Službeni glasnik RS, br. 24/11, Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti CG, Službeni list CG, br. 27/13 i Porodični zakon Republike Srbije, Službeni glasnikRS, br. 18/05, Porodični zakon Crne Gore Službeni list CG, br. 01/07.

podizanja, vaspitavanja, obrazovanja i pravnog zastupanja dece kojima je potreban privremen ili duži smeštaj. Porodični zakon Srbije prvenstveno određuje da je država dužna da detetu bez roditeljskog staranja obezbedi zaštitu u porodičnoj sredini uvek kada je to moguće<sup>52</sup>, i bliže reguliše hraniteljstvo, usvojenje i starateljstvo kao porodičnopravne institute.

Po zakonu u Srbiji i Crnoj Gori, porodični smeštaj **hraniteljstvo** se može zasnovati ako je dete bez roditeljskog staranja, ali i ukoliko dete ima smetnje u psiho-fizičkom razvoju ili je dete sa poremećajem u ponašanju<sup>53,54</sup>, i to tako da se braća i sestre po pravilu smeštaju u istu porodicu. Ovaj zakon ne razlikuje srodničke i nesrodničke forme porodičnog smeštaja. **Starateljstvo** je poseban oblik aranžmana namenjen deci bez roditeljskog staranja i deci kojoj je u određenim životnim okolnostima potrebno pravno zastupanje koje ne mogu da obezbede roditelji, ili punoletnim osobama koje su lišene poslovne sposobnosti<sup>55,56</sup>. Starateljstvo ne podrazumeva nužno neposredno staranje o licu koje je pod starateljstvom. Prvenstveno je u pitanju pravno zastupanje i preduzimanje raznovrsnih aktivnosti za zaštitu prava lica pod starateljstvom u skladu sa njegovim interesima. Za staratelja se prvenstveno postavljaju supružnik, srodnik ili hranitelj deteta ili odrasle osobe kojoj je potrebna starateljska zaštita, osim ako to nije u suprotnosti sa njegovim, odnosno njenim interesima<sup>57</sup>. Centar za socijalni rad koji u Srbiji obavlja poslove organa starateljstva<sup>58</sup>, može odlučiti da, u skladu sa interesom korisnika, licu pod starateljstvom ne postavlja staratelja, nego da dužnost staratelja obavlja neposredno, za šta se zadužuje jedan od radnika organa starateljstva<sup>59</sup>.

Slične zakonske odredbe postoje u Porodičnom zakonu Crne Gore, Federacije BiH i Republike Srpske<sup>60</sup>. U Obiteljskom zakonu Federacije BiH stoji da je „starateljstvo oblik zaštite maloljetnih osoba bez roditeljskog staranja“ i da je svrha starateljstva zamena roditeljskog staranja<sup>61</sup>. Centar za socijalni rad, kao organ starateljstva, može da imenuje staratelja ili da ovu funkciju obavlja neposredno.<sup>62</sup>

Zakon o socijalnoj zaštiti Srbije, pored usluga procene i planiranja, dnevnih usluga u zajednici, usluga podrške za samostalan život, savetodavno – terapijskih i socio-edukativnih usluga, definiše i usluge smeštaja i to kao: „smeštaj u srodničku, hraniteljsku ili drugu porodicu za odrasle i starije; domski smeštaj; smeštaj u prihvatilište i druge vrste smeštaja“<sup>63</sup>. Precizirano je i da uslugu porodičnog smeštaja prvenstveno pružaju srodnici, kada je to u skladu sa najboljim interesima korisnika, a da je može pružati i drugo lice koje je procenjeno kao podobno, koje je uspešno završilo obuku i steklo licencu za pružanje te usluge, i da se srodnicima i hraniteljima obezbeđuje podrška, obuka i izdaju licence od centra za porodični smeštaj i usvojenje<sup>64</sup>.

Situacija je skoro identična u Crnoj Gori. Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti definiše uslugu smeštaja

52 Porodični zakon Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 18/05, čl. st. 6.

53 Porodični zakon RS *Službeni glasnik RS*, br. 18/05, čl. 113. st. 2. i st. 3.

54 Porodični zakon CG, *Službeni list CG*, br. 01/07, član 157.

55 Porodični zakon RS *Službeni glasnik RS*, br. 18/05, čl. 124.

56 Porodični zakon CG, *Službeni list CG*, br. 01/07, član 178.

57 Porodični zakon Republike Srbije *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 18/05, čl. 126, st. 2.

58 Po podacima sadržanim u Sintetizovanom izveštaju o radu centara za socijalni rad u 2012. godini, u proteklih pet godina broj dece i mladih zajedno pod starateljstvom kretao se oko 6.100 (2007-6.071, 2008-6.185, 2009-6.222, 2010-6.162), u 2011. godini je broj samo dece 0-17 pod starateljstvom porastao za 54,4%, da bi u 2012. godini taj porast bio nastavljen za 2,1%. Dostupno na: <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestajoradu2013/IZVESTAJ%20CSR%202012%20FINI.pdf>

59 Porodični zakon Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 18/05, čl. 131. st. 1.

60 Porodični zakon Crne Gore, *Službeni list CG*, br. 01/07; Porodični zakon BDBiH, *Službeni glasnik BD* 23/97, 3/07; Porodični zakon FBiH, *Službene novine FBiH* 35/05, 41/04; Porodični zakon RS, *Službeni glasnik RS* 54/02, 41/08.

61 Porodični zakon Federacije BiH, *Službene novine Federacije BiH*, br. 35/05, član 160-161.

62 Porodični zakon Federacije BiH, *Službene novine Federacije BiH*, br. 35/05 član 163.

63 Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/11, čl. 40. st. 5.

64 Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/11, čl. 50.

„koja podrazumijeva boravak korisnika: na porodičnom smještaju-hraniteljstvu, porodičnom smještaju, u ustanovi, u prihvatilištu – skloništu i u drugim vrstama smještaja. Smještaj može biti privremeni, povremeni i dugotrajni“<sup>65</sup>. Hraniteljstvo se uređuje Porodičnim zakonom, a što se porodičnog smještaja tiče<sup>66</sup>, definisano je da se obezbeđuje i trudnici i samohranom roditelju sa detetom do tri godine<sup>67</sup>. U Srbiji je u primeni podzakonski akt Porodičnog zakona, kojim se uređuje hraniteljstvo<sup>68</sup>. Ovim dokumentom definisani su oblici hraniteljstva, standardi usluge, propisani su strukturni i funkcionalni standardi.

---

65 Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 27/13, član 64.

66 Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 27/13, čl. 65-68.

67 I u Crnoj Gori uvedena je licenca za pružanje usluge porodičnog smještaja-hraniteljstva i porodičnog smještaja, kao i obavezna obuka hranitelja.

68 Pravilnik o hraniteljstvu, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2008.

# KONTEKST DEČJE ZAŠTITE U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

Donošenjem Zakona o ratifikaciji Konvencije o pravima deteta<sup>69</sup>, Republika Srbija, Crna Gora i Bosna i Hercegovina su se obavezale da će poštovati prava deteta utvrđena Konvencijom i preduzimati sve odgovarajuće mere za ostvarivanje i zaštitu prava deteta. U ovim državama ratifikovani međunarodni ugovori se neposredno primenjuju i, po svojoj pravnoj snazi, zakoni o potvrđivanju međunarodnih ugovora nalaze se odmah posle Ustava. U periodu od 1991. godine do nezavisnosti, ove zemlje su bile sastavne članice Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (do 2003. godine), države koju su nakon raspada SFRJ činile samo Srbija i Crna Gora), a kasnije Državne zajednice Srbija i Crna Gora. Crna Gora je postala nezavisna u junu 2006. godine. Sistemi socijalne zaštite u Crnoj Gori i Srbiji i Bosni i Hercegovini razvijali su se, odnosno reformisali nezavisno, iako su blisko sarađivali i danas sarađuju u raznim oblastima. Sistem socijalne zaštite sve tri posmatrane zemlje zapadnog Balkana je do 1991. godine imao istu političku, ekonomsku i socijalnu strukturu kao u svim drugim bivšim republikama SFRJ (Sloveniji, Hrvatskoj i Makedoniji).

Tri posmatrane zemlje su poslednje decenije XX veka svaka na svoj način prošle traumatične ratne i političke konflikte, raspad zajedničke i stvaranje novih država, ekonomski krah i osiromašenje više slojeva stanovništva. Potom, su imaleveliki broj žrtava rata, izbeglica i raseljenih, porast svih vidova nasilja, kao i fenomen „odliva mozgova“ - mladi obrazovani ljudi odlazili su sa svojim porodicama u razvijenije zemlje, u potrazi za boljom budućnošću. U ovim okolnostima, pitanja zaštite dece nisu bila prioritet, a postala su vidljivija tek prvih godina XXI veka.

U Bosni i Hercegovini i Srbiji, udeo dece u ukupnom broju stanovnika je nizak, deca čine oko petinu stanovništva. Crna Gora ima neznatno mlađu populaciju, sa približno ¼ dece u stanovništvu<sup>70</sup>. Populacija u ovim zemljama stari, procenat starijih od 65 godina se povećava a udeo dece do 18 godina opada<sup>71</sup>.

**Tabela 1.** Osnovni demografski i ekonomski pokazatelji o Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini

Država	Godina	Broj stanovnika	Broj dece 0–18	% dece 0–18	GDP u 2011. <sup>1</sup>	Izdvajanja za SZ % GPD <sup>2</sup>	Površina u km <sup>2</sup>
Republika Srbija	2011 <sup>3</sup>	7.186.862	1.563.279	21,7%	1.224	23,0 <sup>4</sup>	88.361 km <sup>2</sup>
Crna Gora	2011	625,266	145.126 <sup>5</sup>	23,4%	2.293	10,3 <sup>6</sup>	13.812 km <sup>2</sup>
Bosna i Hercegovina <sup>7</sup>	2012 <sup>8</sup>	3.839.737	837.774 <sup>9</sup>	21,8% <sup>10</sup>	2.225	17,1 <sup>11</sup>	51.209 km <sup>2</sup>

Ovo ilustruju i rezultati projekcija Republičkog zavoda za statistiku Srbije<sup>72</sup> za period 2011–2041, koji ukazuju da će u narednih trideset godina stanovništvo i dalje biti izloženo procesima demografskog starenja. Udeo mladih je nizak i sa tendencijom daljeg pada, dok je udeo starih visok i stalno raste<sup>73</sup>.

69 Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, *Službeni list SFRJ — Međunarodni ugovori*, br. 15/90, i *Sl. list SRJ — Međunarodni ugovori*, br. 4/96 i 2/97

70 U poređenju sa podacima popisa koji je obavljen pre osam godina, u Crnoj Gori ima 11.557 dece manje nego 2003.

71 Byrne, K. (2103) *Child Protection Situation Analysis. The North West Balkans Context*. Save the Children.

72 Republički zavod za statistiku, Projekcije stanovništva Srbije 2011-2014. Objavljeno 31. januara 2014. godine; <http://webzrzs.stat.gov.rs/VWebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=2208>, posećeno 04. 2. 2014. godine

73 Prema procenama, učešće stanovništva mlađeg od 15 godina bi opalo sa 14,4% na 11,7%, dok bi učešće starijih od 65 godina poraslo sa 17,3% na 25,2%.

# INSTITUCIONALNI MEHANIZMI I RAZVOJ POLITIKA ZA ALTERNATIVNO STARANJE O DECI U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

**U skladu sa međunarodnim standardima, potrebno je razviti politike koje garantuju celovito i nedeljivo poštovanje prava deteta i osigurati njihovu punu implementaciju<sup>74</sup>.**

U sve tri zemlje zapadnog Balkana razvijali su se i jačali **mehanizmi odgovornosti za zaštitu ljudskih prava, uključujući i prava deteta**. Najveći napredak je postignut u uspostavljanju nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava. U Srbiji su osnovane kancelarija Zaštitnika građana, koji ima zamenika zaduženog za prava deteta i Poverenika za ravnopravnost, koji je nadležan za slučajeve diskriminacije dece; u Crnoj Gori to je Zamjenik Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za prava djeteta<sup>75</sup>. U BiH je 1995. uspostavljena Institucija ombudsmana Bosne i Hercegovine<sup>76</sup>, a u Republici Srpskoj i Ombudsman za djecu<sup>77</sup>. Srbija ima dva skupštinska tela: Odbor za prava deteta i Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, Crna Gora Odbor za ljudska prava i slobode Narodne Skupštine Crne Gore.

Srbija, Bosna i Hercegovina i Crna Gora, sledeći preporuke iz dokumenta „Svet po meri dece“, donele su **akcione planove za decu**<sup>78</sup>. Vlade ove tri zemlje osnovale su **posebna tela za praćenje politika vezanih za ostvarenje prava deteta** i to: Srbija - Savet za prava deteta<sup>79</sup>, Crna Gora Savjet za prava djeteta<sup>80</sup>, a BiH Vijeće za djecu<sup>81</sup>.

Nacionalni plan akcije za decu 2004-2015.<sup>82</sup> je prvi strateški dokument u Srbiji u kome se ističe pravo deteta da raste u porodičnom okruženju i ukazuje na potrebu za deinstitucionalizacijom kada

74 Tačka 8 Smernica.

75 Zamjenik Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za prava djeteta imenovan je u julu 2009. godine

76 <http://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=0&lang=SR>

77 Vijeće za djecu je uspostavljeno krajem 2002. godine, sa ciljem da prati implementaciju Akcionog plana za djecu za period 2002-2010. godine. Od osnivanja, Vijeće za djecu je djelovalo u pravcu omogućavanja bliskog monitoringa dječijih prava širom zemlje i kreiranja relevantnih politika da bi se prevazišli izazovi s kojima se suočavaju djeca širom BiH. Ovo telo ne postoji od 2007. godine, zbog različitog tumačenja nadležnih entitetskih ministarstava o novim nadležnostima Vijeća, te, zbog trenutne političke situacije, ne postoji nadležno telo za praćenje Vladinih politika za ostvarenje prava deteta u BiH.

78 U Srbiji Nacionalni akcioni plan za decu 2004-2015, u Crnoj Gori Akcioni plan za djecu 2004-2010. i novousvojeni Akcioni plan za djecu 2013-2017, a u BiH Akcioni plan za djecu 2011-2014.

79 Savet za prava deteta je osnovala Vlada Republike Srbije 2002. godine i obavio je niz poverenih zadataka. Savet se nije sastajao od marta 2010. godine, u januaru 2014. su sprovedene aktivnosti za njegovo ponovno formiranje. Odlukom Vlade, Savet je osnovan 29. januara 2014. godine, na period od četiri godine.

80 Vlada Crne Gore je 2007. godine formirala Savjet, čiji su osnovni zadaci da prati implementaciju Nacionalnog plana akcije za djecu, štiti i unapređuje prava deteta.

81 Vijeće za djecu je osnovano krajem 2002. godine, s ciljem da prati implementaciju Akcionog plana za djecu za period 2002-2010. godine. Od osnivanja Vijeće je delovalo u pravcu omogućavanja bliskog monitoringa dječijih prava i kreiranja relevantnih politika za decu Bosne i Hercegovine.

82 Donet zaključkom Vlade Republike Srbije, 2004. godine.



je u pitanju smeštaj dece, kao i na postepeni prelazak na druge oblike zaštite koji deci omogućavaju odrastanje u porodičnom okruženju. Srbija, BiH i Crna Gora donele su, na nacionalnom, ali i lokalnom nivou, strateške dokumente u oblasti socijalne zaštite. U Srbiji je to Strategija razvoja sistema socijalne zaštite<sup>83</sup>, u Crnoj Gori Strategija razvoja socijalne i dječje zaštite 2013 – 2017, sa Akcionim planom za period 2013-2014. kao i Strategija razvoja hraniteljstva sa Akcionim planom za period 2012–2016. U BiH, doneta je Strategija unapređenja socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja sa planom akcije za period 2009-2014. i Politika zaštite djece bez roditeljskog staranja i porodica pod rizikom od razdvajanja u FBiH 2006-2016. Sve ove strategije i akcioni planovi promovišu razvoj hraniteljstva i usluga u zajednici, podršku porodici, a neke ukazuju i na ciljeve procesa deinstitucionalizacije.

Zakon o socijalnoj zaštiti Srbije iz 2011.<sup>84</sup>, u koji su inkorporirane sve do tada proklamovane politike, kroz niz zakonskih rešenja operacionalizuje prava deteta u sistemu socijalne zaštite. Od 2005. godine u Srbiji se sistematski razvija normativni okvir koji treba da omogući poštovanje prava deteta da odrasta u okviru biološke – prvenstveno roditeljske porodice, što se postiže razvojem usluga za podršku deci i porodicama na lokalnom nivou. Za decu koja zbog različitih razloga privremeno ili u dužem vremenskom periodu ne mogu da žive sa svojim roditeljima i za decu bez roditelja, (koja nemaju žive roditelje, čiji su roditelji nepoznati ili nestali), razvijaju se forme alternativne porodične zaštite i druga rešenja koja obezbeđuju kontinuitet i stabilnost u bezbednom i stimulativnom okruženju i stalnost za dete.

Pored ovih aktivnosti, opšta ocena je da je, u sve tri zemlje, vidljivost dece u usvojenim politikama države na niskom nivou<sup>85</sup>, a da se politike koje se bave pitanjima položaja i prava deteta primenjuju sa teškoćama i bez odgovarajuće podrške. Evidentan je i nedostatak pouzdanih statističkih podataka preko kojih se mogu pratiti prava deteta, što znatno otežava formulisanje i praćenje politika vezanih za decu. Postoje ocene da se mnogo veća energija i resursi usmeravaju na formulisanje i usvajanje dokumenata koji definišu ove politike, nego na njihovu implementaciju. Ključni problemi su prepoznati u neadekvatnim mehanizmima za primenu i praćenje politika, nekada zbog nepostojanja intersektorske saradnje ili komplikovnih odnosa centralne i lokalnih vlasti, neopredeljenih i nedovoljnih resursa, potom i nedostatka političke volje i nespremnosti da se menjaju neki od ključnih zakona. Takođe, zastarela i komplikovana javna uprava i nedovoljan broj ljudi sa stručnim znanjima na mestima gde se izrađuju ili implementiraju politike vezane za decu, nezainteresovana javnost, te slabašno i dezorijentisano civilno društvo, upotpunjuju ovu sliku<sup>86</sup>.

I Srbija i Crna Gora izradile su strateške dokumente *za deinstitucionalizaciju ustanova za smeštaj dece*. Tokom 2000. godine, **Srbija** je započela rad na reformi sistema socijalne zaštite, a među prioritetne oblasti reforme markirani su razvoj alternativnih formi smeštaja, uspostavljanje standarda za mehanizam „čuvanja ulaza“ (*gate keeping*), razvoj usluga u zajednici i uključivanje nevladinog sektora u pružanje usluga. Nakon usvajanja Strategije razvoja socijalne zaštite, razvijen je veliki broj dnevnih usluga u brojnim lokalnim zajednicama, posebno usluga za decu sa smetnjama u razvoju i njihove porodice (dnevni centri, pomoć u kući, predah smeštaj), prihvatilišta za žene i decu žrtve porodičnog nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, programi za rad sa decom uključenom u život ulice i sl. Ministarstvo rada i socijalne politike je uz pomoć Unicefa i drugih partnera razvilo *Sveobuhvatni plan transformacije*

83 Ovim dokumentom proklamovano je “podržavanje i afirmacija porodice kao najboljeg okvira zaštite ranjivih grupa” (tačka 2.3.2. Strategije).

84 Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/11.

85 Npr. u Srbiji, ni jedno od 18 ministarstava, formiranih nakon rekonstrukcije Vlade, polovinom 2012. godine, nema nadležnost kontinuiranog praćenja ili koordinacije primene KPD, a reč „dete“ pominje se samo na jednom mestu u Zakonu o ministarstvima, u kome se određuju nadležnosti ovih institucija Vlade.

86 Byrne, K. (2103) *Child Protection Situation Analysis. The North West Balkans Context*. Save the Children.

rezidencijalnih ustanova socijalne zaštite za decu 2009 – 2013 (tzv. *Master plan*)<sup>87</sup> za dostizanje strateških ciljeva, koji su potom ugrađeni u Zakon o socijalnoj zaštiti. U sklopu reformskih aktivnosti, razvijeni su različiti programi za jačanje i širenje porodičnog smještaja. Razvijene su politike i procedure za regrutovanje, procenu, obuku, podršku, praćenje i finansiranje srodničkih i nesrodničkih (profesionalnih) hraniteljskih porodica.

U **Crnoj Gori**, 2011. godine je izrađen strateški dokument *Master plan transformacije servisa dječije zaštite (za reformu zdravstvenih, obrazovnih i socijalnih servisa za ugroženu djecu i njihove porodice)*. Dokument koji nikada nije usvojen je predviđao razvoj spektra kvalitetnih i dostupnih aktivnosti i usluga zasnovanih na porodici i zajednici, i sistematsko zatvaranje velikih institucija za decu, uz staranje da svako dete ima smještaj koji odgovara njegovim potrebama<sup>88</sup>. Trenutno je u fazi finalizacije Protokol o jačanju međusektorske saradnje za prevenciju institucionalizacije. Ovaj plan je rađen na osnovu rezultata *Strateškog pregleda sistema staranja o djeci*<sup>89</sup>.

U **Bosni i Hercegovini**, „Politika zaštite djece bez roditeljskog staranja i porodica kojima prijete razdvajanje u FBiH, 2006–2016“, „Strategija unapređenja socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja sa akcionim planom, 2009–2014“ i „Strategija za razvoj porodice u Republici Srpskoj za period 2009–2014“ su entitetska dokumenta koja ističu važnost prevencije razdvajanja djece od roditelja, modernizaciju sistema i usluga socijalne zaštite i transformaciju ustanova za decu, odnosno deinstitucionalizaciju. Proces deinstitucionalizacije je usporen, a kao jedan od većih uzroka navodi se nedostatak novčanih izdvajanja koja bi bila podsticaj za ovaj važan proces<sup>90</sup>. Sredstva za realizaciju Politike u Federaciji Bosne i Hercegovine, kojima treba da se obezbedi transformacija institucija i deinstitucionalizacija, prvi put su budžetom Vlade Federacije planirana u 2013. godini u iznosu koji nije adekvatan za proces deinstitucionalizacije<sup>91</sup>. Ovakva decentralizacija se vidi kao veliki nedostatak kada je u pitanju zaštita dece i ostvarivanje prava deteta. Međutim, entitetske politike prema deci, zakoni koji regulišu oblast porodičnog prava i socijalne zaštite i organizacija i metodologija centara za socijalni rad su relativno slični u svim entitetima u Bosni i Hercegovini.

87 Ministarstvo rada i socijalne politike (2009) *Sveobuhvatni plan transformacije rezidencijalnih ustanova socijalne zaštite za decu 2009–2013*, nepublikovan dokument.

88 Program reforme predviđao je kreiranje raznovrsnih zdravstvenih, obrazovnih i socijalnih službi širom Crne Gore, da bi se zamenilo pet postojećih ustanova i zatvorilo odjeljenje za decu u Zavodu „Komanski most“, kao i plan za povratak dece koja su smještena u različitim ustanovama u Srbiji.

89 Mulheir, G., Velimirovic, M., Gyllensten, L. and Trebosc, L. (2011) *Strategic Review of the System of Caring for Vulnerable Children in Montenegro. Recommendations for the Reform of Health, Education and Social Services*, nepublikovan dokument

90 Alat za procjenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, *Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini* (2013) SOS Children's Villages International. U štampi.

91 Prema navodima iz *Prikaza alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini* (2013), str. 16. predviđena su sredstva u iznosu od 75.000,00 KM.



# MERE I PROGRAMI ZA PREVENCIJU IZDVAJANJA DECE IZ RODITELJSKIH PORODICA I ZA POVRATAK DECE SA ALTERNATIVNOG SMEŠTAJA

Smernice podstiču države da razviju čitav niz preventivnih programa kojima mogu da podstaknu očuvanje i jačanje porodice. To obuhvata usluge i mere podrške porodicama kako bi se predupredilo napuštanje i ostavljanje dece, sprečilo upućivanje dece na alternativno staranje zbog siromaštva porodice kao prvenstvenog razloga, potom sprečilo upućivanje dece na alternativni smeštaj zbog smetnji deteta u razvoju, obezbedilo staranje deci čiji su primarni odgajatelji na izdržavanju zatvorske kazne, i omogućilo održivo reujedinjenje dece u roditeljsku porodicu nakon smeštaja.<sup>92</sup>

Prelazak sa institucionalne zaštite na sistem kontinuiteta usluga u zajednici je kompleksan i zahtevan proces. Potrebno je uvažiti činjenicu da sve zemlje ne kreću sa iste pozicije<sup>93</sup>, ali i da nije nužno da izgrade identične sisteme zaštite. Institucije su u jednom, relativno kratkom istorijskom periodu, smatrane najboljim oblikom brige za decu iz ugroženih i rizičnih grupa. Međutim, nedvosmisleno je utvrđeno da rezidencijalni smeštaj dosledno proizvodi nepovoljnije ishode po decu, u različitim aspektima života, od usluga u zajednici. Naučna istraživanja su pokazala da čak i kraća institucionalizacija može negativno da utiče na razvoj mozga kod dece mlađeg uzrasta, i da ostavlja dugotrajne posledice po njihov emocionalni razvoj i ponašanje. Zato se institucionalizacija sve više prepoznaje kao loša politika i kršenje prava deteta, te je postala predmet brojnih instrumenata za unapređenje ljudskih prava<sup>94</sup>.

Oblast prevencije izdvajanja deteta iz porodice podrazumeva sagledavanje da li zakonski propisi nalažu sprovođenje konkretnih mera i usluga za prevenciju izdvajanja dece, i kako se oni sprovode u praksi. Kao osnovna služba socijalne zaštite u lokalnoj zajednici i organ starateljstva, centar za socijalni rad (u daljem tekstu: CSR), je u svim zemljama zapadnog Balkana ovlašćen da obezbedi pomoć i podršku svoj deci kojoj su, usled različitih okolnosti, ugroženi život, zdravlje, bezbednost i razvoj.

Radnici CSR su upućeni da preduzmu sve mere i usluge kako bi se dete zaštitilo u porodici. Osnovne mere i aktivnosti za zaštitu deteta koje sprovodi CSR su mere i aktivnosti usmerene na jačanje porodičnih snaga i mere za zaštitu deteta. U intervencije i mere za jačanje porodičnih snaga se ubrajaju: pružanje materijalne pomoći (novčane ili u naturi), savetodavno usmeravanje deteta i

92 Tačke 8, 10, 23, 34, 38, 177, 132 itd.

93 Ad Hoc ekspertska grupa o prelasku sa institucionalne zaštite na brigu i podršku u zajednici (2009) European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care (publikovano 2012) Jedinstvene evropske smernice o prelasku sa institucionalne zaštite na brigu i podršku u okviru zajednice (Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-based Care). Ove Smernice su izrađene na osnovu preporuka iz Izveštaja, Brisel: Evropska komisija. Dostupne na: [http://deinstitutionalisationguide.eu/wp-content/uploads/2013/09/smernice\\_korigovane\\_priprema.pdf](http://deinstitutionalisationguide.eu/wp-content/uploads/2013/09/smernice_korigovane_priprema.pdf), 28. 05. 2013.

94 Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, Konvencija o pravima deteta, Evropska konvencija o ljudskim pravima.

roditelja, pružanje pravne pomoći<sup>95</sup>, upućivanje na usluge drugih odgovarajućih ustanova i službi u zajednici i posredovanje kod tih službi<sup>96</sup>, upozoravanje roditelja na nedostatke u vršenju roditeljskog prava<sup>97</sup>. Veoma slične, a nekada i identične odredbe sadržane su u zakonima Crne Gore i entiteta Bosne i Hercegovine.

Zapravo, CSR može pojedinačno ili simultano da preduzima jednu ili više mera i intervencija usmerenih na jačanje porodičnih snaga.

Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije definiše grupe usluga socijalne zaštite<sup>98</sup>. Pored usluga procene i planiranja, dnevnih usluga u zajednici, usluga smeštaja i usluga podrške za samostalan život, savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge su one kojima se pruža intenzivna podrška porodici koja je u krizi, savetovanje i podrška roditeljima, hraniteljima i usvojiteljima, podrška porodici koja se stara o svom detetu ili odraslom članu porodice sa smetnjama u razvoju, održavanje porodičnih odnosa i ponovno spajanje porodice, savetovanje i podrška u slučajevima nasilja, zatim porodična terapija, medijacija i druge savetodavne i edukativne usluge i aktivnosti.

Oblast socijalne, porodične i dečje zaštite u Bosni i Hercegovini je oblast koja je u isključivoj nadležnosti entiteta i Distrikta Brčko. Ova oblast je regulisana posebnim zakonima koji tretiraju materijalna davanja i pružanje usluga neposredne socijalne podrške različitim grupacijama dece. Zbog različitih zakonskih određenja u ovoj oblasti, na području Bosne i Hercegovine postoji neujednačenost u pogledu vrste prava i njihovog ostvarenja. Sistem socijalne zaštite uređen je zakonima Federacije BiH i kantonalnim zakonima, Republike Srpske i Distrikta Brčko BiH.<sup>99</sup>

## Porodice sa decom koje koriste materijalna davanja u Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini

**Smernice nedvosmisleno ukazuju na to da finansijsko siromaštvo, ili uslovi koji se mogu direktno ili indirektno pripisati siromaštvu, nikada ne smeju da budu jedini niti prvenstveni razlog za izdvajanje deteta iz porodice i za upućivanje deteta na alternativni smeštaj, ili za sprečavanje detetovog ponovnog ujedinjenja sa porodicom. Siromaštvo treba posmatrati kao znak potrebe da se porodici pruži odgovarajuća podrška<sup>100</sup>.**

U sve tri posmatrane zemlje, normativno je uređena oblast materijalnih davanja, u najvećoj meri sa nacionalnog nivoa, mada, u **Srbiji** jedan dio lokalnih samouprava dodatno obezbeđuje, pored jednokratnih pomoći<sup>101</sup> i druge različite vidove materijalne podrške<sup>102</sup>. Rastuće siromaštvo, naročito porodica sa decom, zahteva dugoročnu i plansku reakciju država, i to prvenstveno u oblasti

95 Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/11, član 40 i 81-111.

96 Porodični zakon, *Službeni glasnik RS*, br. 18/05, čl. 80. st. 2. i Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/11, čl. 69-70.

97 Porodični zakon, *Službeni glasnik Republike Srbije*, čl. 80 st. 1.

98 Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije, član *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/11, čl. 40; Slična određenja sadržana su i u čl. 61 Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti CG.

99 Alat za procenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, *Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini* (2013) SOS Children's Villages International. U štampi.

100 Tačka 15 Smernica.

101 Ovi vidovi materijalne podrške se porodicama sa decom dodeljuju u sve tri zemlje, shodno raspoloživim sredstvima u lokalnim budžetima.

102 Primeri se mogu naći u donetim odlukama lokalnih samouprava Niša, Beograda, Kragujevca, Jagodine i drugih gradova o pravima i uslugama u socijalnoj zaštiti.

zapošljavanja radno sposobnih korisnika materijalnih davanja, imajući u vidu da sredstva koja se ostvaruju korišćenjem ovih prava nisu dovoljna ni za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba porodica sa decom.

U 2010. godini, rashodi za socijalnu zaštitu iznosili su 24,6 odsto BDP (od čega se 53,7 odsto izdvajalo za penzije), dok su novčane naknade za porodice i decu činile 5,4 odsto ukupnih troškova socijalne zaštite. Broj porodica koje primaju novčane naknade neprekidno raste, a broj primalaca osnovne naknade – novčane socijalne pomoći (NSP) je posle usvajanja novog zakona (2011) porastao za 22%. Ipak, ovo pravo ima samo ograničen uticaj na smanjenje siromaštva, jer pokriva manje od 50% potreba prosečne porodice<sup>103</sup>.

U Srbiji, svako četvrto dete prima dečji dodatak. Dečji dodaci su namenjeni deci iz siromašnijih porodica i dodeljuju se na osnovu provere dohotka i imovine, do četvrtog deteta u porodici. Podrška porodicama se pruža i kroz druge novčane naknade, a najzastupljenije su naknade za porodijsko i roditeljsko odsustvo i naknade pri rođenju deteta. U oktobru 2013. godine ukupno 390.889 dece je ostvarivalo pravo na dečji dodatak, a pojedinačni iznos na mesečnom nivou iznosi 2.568,07 dinara za redovan iznos, odnosno 3.338,46 dinara za uvećan dečji dodatak<sup>104,105</sup>. Unicefova analiza iz 2012. godine o programu dečjih dodataka ustanovila je da je targetiranje korisnika u okviru ovog programa loše. Mada pokriva 25 odsto sve dece u Srbiji, dečji dodatak ne dospeva do troje od petoro dece koja na njega imaju pravo<sup>106</sup>. Dodatak za pomoć i negu drugog lica (u pitanju je naknada za negu koju druga osoba obezbeđuje osobi sa invaliditetom) je početkom 2013. godine u Srbiji primalo 3.178 dece, a uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica (za decu sa težim smetnjama) 3.379 dece do 18 godina<sup>107</sup>.

Pravo na novčanu socijalnu pomoć je krajem 2012. godine<sup>108</sup> ostvarivalo 94.482 porodice, odnosno 241.778 osoba. Od ukupnog broja porodica koje koriste pravo na novčanu socijalnu pomoć, najviše je **čtetvoročlanih porodica, ukupno 14.804 porodica sa skoro 60.000 članova**, i znatnim brojem dece. U Srbiji 92.139 dece do 18 godina ostvaruje pravo na NSP, a broj porodica koje koriste pravo na ovu pomoć je u porastu, jer je oktobra 2013. godine<sup>109</sup> NSP koristilo 104.662 porodica.

Prema podacima Ministarstva rada i socijalnog staranja, u aprilu 2013. godine u **Crnoj Gori** je pravo na opremu za novorođeno dete ostvarivao 481 korisnik, pravo na dodatak za decu 11.309 porodica sa 21.659 dece, naknadu po osnovu rođenja deteta i naknadu zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena 5.139 korisnika, a pravo na odmor i rekreaciju dece, 3.400 korisnika na godišnjem nivou<sup>110</sup>. Visina dodatka za decu mesečno iznosi za korisnika materijalnog obezbeđenja 19,00 €; za dete sa telesnom, mentalnom i senzornom ometenošću, „koje se može osposobiti za samostalan život i rad“ 25,50 €; za dete sa telesnom, mentalnom i senzornom ometenošću, „koje se ne može osposobiti za samostalan život i rad“ 31,80 € i za dete bez roditeljskog staranja 31,80 €. Visina opreme

103 Izveštaj o sprovođenju programa saradnje Vlade Republike Srbije i UNICEF-a za period 2011-2015. godina (2013), UNICEF Kancelarija u Srbiji, materijal sa konferencije održane tim povodom oktobra 2013. godine u Beogradu.

104 Podatak Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, Informacioni sistem, oktobar 2013. godine.

105 Oko 22€ za osnovni i oko 30€ za uvećani dečji dodatak.

106 Matković, G. i Mijatović, B. (2012) Program dečjih dodataka u Srbiji. Analiza i predlozi za unapređenje. Centar za liberalno demokratske studije i UNICEF, Beograd. Dostupno na: [http://www.clds.rs/newsite/Program%20decijih%20dodataka\\_final.pdf](http://www.clds.rs/newsite/Program%20decijih%20dodataka_final.pdf).

107 Podatak Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, Informacioni sistem, mart 2013. godine.

108 Podatak Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, Informacioni sistem, decembar 2012. godine.

109 Podatak Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, Informacioni sistem, oktobar 2013. godine.

110 Visina dodatka za decu mesečno iznosi za korisnika materijalnog obezbeđenja 19,00€; za dete sa telesnom, mentalnom i senzornom ometenošću, koje se može osposobiti za samostalan život i rad 25,50 €; za dete sa telesnom, mentalnom i senzornom ometenošću, koje se ne može osposobiti za samostalan život i rad 31,80 € i za dete bez roditeljskog staranja 31,80 €. Visina opreme za novorođeno dete iznosi 105 €.

za novorođeno dete iznosi 105 €<sup>111</sup>.

Kad je u pitanju **Bosna i Hercegovina**, u Federaciji BiH, Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice<sup>112</sup> određuje osnovna prava za porodice sa decom (dodatak za decu i naknada umesto zarade ženi – majci u radnom odnosu dok odsustvuje sa rada zbog trudnoće). Ovim federalnim zakonom propisano je da kantoni donesu svoje zakone, međutim, skoro polovina kantona to nije uradila, ili ih je usvojila sa velikim zakašnjenjem<sup>113</sup>, što dovodi u neravnotežan položaj veliki broj dece. Tamo gde su zakoni doneti, dodatak za decu iznosi od 10 do 33 KM<sup>114</sup>. Naknada umesto zarade ženi (majci) tokom trudnoće, porođaja i nege deteta, uglavnom je niža nego zarada tokom rada. Novčana pomoć nezaposlenim majkama tokom trudnoće kreće se od 10 do 20% od prosečne neto zarade. U Republici Srpskoj dostupnost i podrška porodicama sa decom je poboljšana, pa tako dodatak za decu za drugo i četvrto dete iznosi 45 KM, a za treće 100 KM. Za prvo dete, peto i nadalje, se ne obezbeđuje naknada. **Međutim, početkom 2011. godine** dečji i materinski dodatak su umanjeni za 30%<sup>115</sup>.

Mada je oblast materijalne podrške porodici sa decom relativno normativno uređena kao i budžetska izdvajanja, u sve tri zemlje deca su u izuzetno velikom riziku od siromaštva. U Srbiji, po podacima o apsolutnoj liniji siromaštva<sup>116</sup>, koja je 2010. godine iznosila 9.2, deca do 13 godina su bila među najugroženijim sa 13,7<sup>117</sup>. U najnovijem saopštenju Republičkog zavoda za statistiku navodi se<sup>118</sup> da stopa rizika od siromaštva u 2012. godini iznosi 24,6%. Deca do 18 godina su najviše izložena riziku od siromaštva (30,0%), a najveću stopu rizika od siromaštva imaju domaćinstva koja sačinjavaju dve odrasle osobe sa troje ili više izdržavane dece, 44%, kao i samohrani roditelji sa jednim ili više izdržavane dece, 36,2%. Po podacima Monstata<sup>119</sup>, stopa siromaštva u Crnoj Gori je 2012. godine iznosila 11,3%, a 2010. 6,6%. Po drugom istraživanju<sup>120</sup>, deca su i dalje više izložena siromaštvu (10%) u odnosu na odrasle (6,1%), te svako deseto dete u Crnoj Gori živi u siromaštvu. Deca mlađa od pet godina su najvulnerabilnija, sa stopom od 13%. Slično istraživanje<sup>121</sup> u Bosni i Hercegovini ukazuje na stopu siromaštva dece 19-22% u seoskim sredinama dok je u gradskim 13%. U Bosni i Hercegovini je 18,9 odsto ili milion građana ispod generalne linije siromaštva. Po istom istraživanju iz 2011. godine<sup>122</sup>, približno svako jedanaesto domaćinstvo u Bosni i Hercegovini, u kojem žive deca mlađa od 16 godina, ne može da im osigura novu odeću, a tri obroka dnevno svojoj deci nije u stanju da osigura 2% domaćinstava.

111 Izveštaj o radu za 2012. godinu, Ministarstvo rada i socijalnog staranja (2013). Dostupno na: [http://www.mrs.gov.me/informacije/planrada\\_posećeno\\_4.2.2014](http://www.mrs.gov.me/informacije/planrada_posećeno_4.2.2014).

112 Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa decom, *Službene novine FBiH* 36/99, članovi 89. i 103.

113 Zakonom o osnovama socijalne zaštite FBiH je bilo propisano da kantoni donesu svoje zakone tri meseca od donošenja tog zakona, 1999. godine.

114 Od oko 5€ do skoro 17€.

115 Pravo na socijalnu zaštitu u Bosni i Hercegovini (2012) Pitanja primjerenosti i jednakosti. OSCE, Mission to Bosnia and Herzegovina; <http://www.osce.org/bs/bih/107169>, posećeno 14.01.2014.

116 [http://www.inkluzija.gov.rs/?page\\_id=1490](http://www.inkluzija.gov.rs/?page_id=1490), posećeno 4. 2. 2014.

117 [http://www.inkluzija.gov.rs/?page\\_id=1490](http://www.inkluzija.gov.rs/?page_id=1490), posećeno 4. 2. 2014.

118 Republički zavod za statistiku (dec. 2013): Saopštenje: Siromaštvo i socijalna nejednakost u RS. Saopštenje je sačinjeno na osnovu Ankete o prihodima i uslovima života (*The Survey on Income and Living Conditions - SILC*), koja je prvi put sprovedena u Srbiji. <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=2134>, posećeno 4. 2. 2014.

119 <http://www.monstat.org/cg/page.php?id=193&pageid=73> posećeno 2. 2. 2014.

120 IPSOS Siromaštvo dece u Crnoj Gori, UNICEF (2012).

121 Anketa o potrošnji domaćinstava u BiH 2007. Agencija za statistiku BiH, [http://www.fzs.ba/Anketa/APD07\\_Siromastvo\\_bos.pdf](http://www.fzs.ba/Anketa/APD07_Siromastvo_bos.pdf).

122 Anketa o potrošnji domaćinstava u BiH 2011. Agencija za statistiku BiH, [http://www.bhas.ba/saopstenja/2014/BHAS\\_HBS\\_BH\\_dv5-2.pdf](http://www.bhas.ba/saopstenja/2014/BHAS_HBS_BH_dv5-2.pdf).

## Usluge u zajednici dostupne deci i porodicama u Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini

**Potrebno je razviti usluge koje mogu da preveniraju odvajanje dece od roditelja i bioloških porodica, kada god je to moguće. Neophodan je strateški pristup koji sprečava da deca bez preke potrebe idu na alternativni smeštaj. To obuhvata razvoj strategija za borbu protiv siromaštva, jačanje službi za zaštitu dece, obezbeđivanje usluga u zajednici koje mogu da odgovore na raznolike potrebe dece i porodica, usluge podrške roditeljstvu i specijalizovane usluge za porodice u posebnim okolnostima (porodice sa decom sa smetnjama u razvoju, porodice u krizi, mladi roditelji i sl.)<sup>123</sup>**

U Srbiji ima oko 15.600 udruženja, a podaci istraživanja organizacije Građanske inicijative<sup>124</sup> pokazuju da je čak 52% udruženja osnovano posle 2000. godine. Od svih udruženja, najveći broj bavi se oblašću socijalnih usluga (27 %). Istraživanje Centra za liberalno-demokratske studije (CLDS)<sup>125</sup> pokazuje da od ukupne populacije u Srbiji, 8,1 % koristi usluge socijalne zaštite. Međutim, usluge nisu jednako dostupne, jer je raspon ogroman, i kreće se od 1,6 % do 37,1 % na opštinskom nivou. Deca (0–18 i predstavljaju 19 % populacije) čine 27,6 % ukupnog broja korisnika CSR u Srbiji.

Prema istraživanju CLDS, u 2012. godini, usluge socijalne zaštite su pružane u 138 od 145 lokalnih samouprava (95%). U poslednjih nekoliko godina postignut je značajan napredak u pogledu dostupnosti usluga za posebno osetljive grupe. Od 2002. do 2009, ukupan broj korisnika dnevnog boravka za sve uzrasne grupe se više nego utrostručio. Pored dnevnih boravaka, tokom poslednje dve godine su počele da se razvijaju i druge usluge za decu, kao što su pomoć u kući i predah<sup>126</sup>.

U 2012. godini je oko 3.500 korisnika bilo obuhvaćeno uslugama za decu i mlade sa teškoćama u razvoju, ali je nejasno da li i koliko se preklapaju, odnosno koliko korisnika koristi dve ili sve tri usluge, tako da zbirni podatak o korisnicima treba sagledavati s oprezom. Treba imati na umu da svi korisnici ovih usluga nisu u starosnoj grupi do 26 godina, ali su oni većinski zastupljeni i čine 82 % ukupnog broja korisnika. Državni sektor još uvek dominira u pružanju ovih usluga. Uslugu dnevnog boravka i predaha pružaju gotovo izjednačeno državni i nedržavni pružaoci, što se može objasniti činjenicom da različite NVO, uključujući i udruženja roditelja dece sa teškoćama u razvoju, imaju poseban i snažan interes da se i specijalizuju za pružanje ovih usluga. Novi zakoni u Srbiji i Crnoj Gori<sup>127</sup>, eksplicitno uključuju nevladine organizacije kao pružaoce socijalnih usluga, zahtevaju od njih licenciranje, rad u skladu sa standardima i pružanje usluga u saradnji i po uputu voditelja slučaja iz CSR.

Istraživanje koje je tokom 2012. i 2013. uradio Centar za istraživanja u socijalnom radu i socijalnoj

<sup>123</sup> Tačke 3, 9, 15, 32, 15, 32, 33 - 38 Smernica.

<sup>124</sup> Istraživanje je sproveo udruženje Građanske inicijative u saradnji sa Kancelarijom Vlade Republike Srbije za saradnju sa civilnim društvom, uz finansijsku podršku USAID-a i Instituta za održive zajednice i ono je donelo prve rezultate o NVO od početka primene novog Zakona o udruženjima (2009. godina). Istraživanje je radeno na uzorku od 1.650 udruženja, od jula do septembra 2011. Godine, i obuhvatilo je 67 opština iz cele Srbije i 13.375 udruženja. Dostupno na <http://www.slideshare.net/ISC/Serbia/stanje-u-civilnom-sektoru-istraivanje> posećeno 16. 12. 2013. godine.

<sup>125</sup> Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalnih samouprava (2013). Centar za liberalno demokratske studije uz podršku Tima za socijalno uključivanje i smanjivanje siromaštva i UNICEF. Izveštaj dostupan na [http://www.clds.rs/newsite/mapiranje\\_usluga\\_socijalne\\_zastite\\_izvestaj.pdf](http://www.clds.rs/newsite/mapiranje_usluga_socijalne_zastite_izvestaj.pdf)

<sup>126</sup> Usluge dnevnog boravka, pomoći u kući i predaha, kao grupa usluga podrške za decu i mlade sa teškoćama u razvoju i njihove porodice, pružaju se u 94 od 145 lokalnih samouprava u Srbiji.

<sup>127</sup> Zakon o socijalnoj zaštiti RS, *Službeni glasnik RS*, br. 24/11 i Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti CG, *Službeni list CG*, br. 27/13.



politički Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu<sup>128</sup>, pratilo je kako deca sa smetnjama u razvoju i njihove porodice koriste usluge u zajednici, uspostavljene ili podržane u 41 manje razvijenoj opštini u Srbiji, koje su prednosti i nedostaci tih usluga, te koje su glavne dobiti za korisnike iz korisničke perspektive<sup>129</sup>. Uslugu pomoći u kući koristilo je 50,7 % dece roditelja koji su bili uključeni u istraživanje, uslugu dnevnog boravka 34,8 %, a 14,5 % porodica je na fleksibilan način koristilo više usluga. Najveći broj ispitanika (80 %) koristio je ove usluge prvi put.

Rezultati su pokazali da su usluge proizvele najveće efekte upravo kod onih porodica kojima je to bilo i najpotrebnije. Kod porodica čiji je kvalitet života na početku ocenjen kao nizak, razlika između početnog ispitivanja i ispitivanja godinu dana nakon korišćenja usluga iznosi dve standardne devijacije. Korišćenje usluga doprinelo je velikom smanjenju stresa kod roditelja koji su bili pod veoma visokim intenzitetom stresa. Pri tome, znatnom smanjenju stresa doprinosilo je prvenstveno fleksibilno korišćenje i kombinovanje usluga. Istovremeno, usluge su se pokazale kao manje efikasne kod roditelja čiji stres izgleda potiče od nedovoljno razvijenih veština roditeljstva. Jedan od bitnih ograničavajućih faktora delovanja usluga na smanjenje stresa jeste i materijalni status porodica dece sa smetnjama u razvoju. Kada je materijalni status porodice veoma loš, odnosno kada nisu zadovoljene osnovne potrebe, posmatrane usluge ne doprinose smanjenju stresa kod roditelja.

Roditelji su uglavnom zadovoljni uslugama, ali ne i svojim učešćem i mogućnošću uticaja na sadržaj i način pružanja usluge. Istovremeno, deca su napredovala i dobila od usluga više od očekivanog. Predlozi roditelja prvenstveno naglašavaju potrebu da se postigne održivost usluga za decu sa smetnjama. Ove usluge su im potrebne, značajne i korisne, i postale su važan oslonac i pomagalo za savladavanje životnih izazova karakterističnih za porodice dece sa smetnjama. Istovremeno, deca su uslugu doživela kao deo svog „ličnog prostora“ i „sveta“, što im omogućava da grade autonomiju i bitne odnose van porodice i škole. U izvesnoj meri deca imaju mogućnost da utiču na okolnosti i aktivnosti u okviru usluge, odnosno da ih prilagođavaju svojim potrebama, prvenstveno kroz pregovore sa odraslima<sup>130</sup>.

U **Crnoj Gori** je do polovine 2012. godine aktivno radilo preko 5.000 nevladinih organizacija, ali, nakon donošenja Zakona o nevladinim organizacijama<sup>131</sup> iz 2011. godine, taj broj je znatno smanjen. U periodu 2012-2013. bilo je dostupno 275 usluga, koje pruža 173 pružalaca za 26.861 korisnika<sup>132</sup>. Najviše su dostupne usluge socijalno-edukativnog i savetodavno-terapijskog karaktera (57,8%), a najmanje usluge smeštaja u sklonište (2,9 %). Od 173 pružalaca usluga, najviše su zastupljene NVO (80,9 %). Opštinske organizacije Crvenog krsta čine udeo od 9,8 %, a javne ustanove 8 %. Lokalna samouprava pruža usluge svratišta i narodne kuhinje za sve socijalno ugrožene kategorije stanovništva. Dostupni podtipovi usluga za decu su: dnevni centar, pomoć u kući, asistencija, personalna asistencija, kreativne radionice, savetovanje, edukacija, terapija, sos telefon, asistencija u učenju, medijacija. Za mlade je dostupna 21 usluga. Usluge su uglavnom socijalno-edukativnog karaktera, sa naglaskom na savetovanje i edukaciju, dok je od usluga podrške za život u zajednici dostupno jedino stanovanje uz podršku i to za mlade bez roditeljskog staranja. Izdvajanja za socijalni program iznose u proseku

128 Žegarac, N. Džamonja Ignjatović T. i Milanović, M. (2013) *Kada nam nedelja dolazi sredom: Usluge za decu sa smetnjama u razvoju i njihove porodice* Beograd: Fakultet političkih nauka. <http://www.fpn.bg.ac.rs/2013/12/06/nedelja-koja-dolazi-sredom/>

129 Istraživanje je urađeno u 33 od 41 opštine, uključilo je ukupno 358 roditelja dece sa smetnjama korisnika usluga, koji su ispitivani na početku korišćenja usluga i godinu dana kasnije. U kvalitativnom delu istraživanja analizirani su rezultati devet fokus grupa u kojima je učestvovalo 49 roditelja, a putem polustrukturisanih intervjua, participativnim istraživanjem „Ja u centru“, ispitano je 20 dece sa smetnjama korisnika usluga, uzrasta od 7 do 17 godina.

130 Žegarac, N. Džamonja Ignjatović T. i Milanović, M. (2013) *Kada nam nedelja dolazi sredom: Usluge za decu sa smetnjama u razvoju i njihove porodice* Beograd: Fakultet političkih nauka <http://www.fpn.bg.ac.rs/2013/12/06/nedelja-koja-dolazi-sredom/>

131 “Službeni list CG”, br. 39/2011.

132 Mapiranje vaninstitucionalnih usluga socijalne zaštite u Crnoj Gori.

Preuzeto sa: <http://media.institut-alternativa.org/2013/12/mapiranje-usluga-socijalne-zastite-u-crnoj-gori.pdf>.

1,25 % ukupnog budžeta lokalnih samouprava<sup>133</sup>. Kao najveći problem, lokalne samouprave navode nedostatak finansijskih sredstava za razvoj usluga u zajednici.

U **Bosni i Hercegovini** ne postoje pouzdani podaci o broju organizacija civilnog društva. Po nekim istraživanjima<sup>134</sup> procenjeno je da ima 4.629 aktivnih organizacija. Analiza raspodele državnih sredstava nevladinim organizacijama pokazala je da se udruženjima koja se bave socijalnom zaštitom dodelilo tek nešto više od 9 %, a da je najveći deo sredstava organizacijama dodeljen bez javnog konkursa i netransparentno, bez vidljivih kriterijuma<sup>135</sup>. Kada je reč o socijalnoj zaštiti, ne postoje jasni pregledi šta se na koji način finansira, pa doprinos organizacija civilnog društva u ovoj oblasti ostaje nevidljiv. U Bosni i Hercegovini ne postoji jasan pregled budžetskih izdvajanja za oblast socijalne zaštite<sup>136</sup>.

Metodološki procena broja NVO u Bosni i Hercegovini iz 2008. godine<sup>137</sup> govori o 12.189 NVO koje se bave različitim oblastima. Poređenja radi, u Srbiji je registrovano 18.119 nevladinih organizacija, u Makedoniji 11.326, a u Crnoj Gori 3.454, što pokazuje da je BiH među državama sa najviše NVO u odnosu na broj stanovnika na zapadnom Balkanu. Sredinom prošle decenije nevladine organizacije su pružale usluge za 29 % građana BiH, a 60 % njih je delovalo na lokalnom, opštinskom nivou. Većina donatora, posebno stranih, nema u svom fokusiranju socijalnih problema.

Usled nedostatka pouzdanih podataka, ostaje nejasno koje su vrste usluga u zajednici i u kom obimu, a obezbeđuju ih uglavnom nevladine organizacije (uključujući i religiozne organizacije), dostupne deci i porodicama u različitim entitetima Bosne i Hercegovine. Centri za socijalni rad se u ovom kontekstu, izgleda, suočavaju sa zastarelim zakonima i metodskim pristupima u radu, a upućeni su na lokalne (često skromne) resurse, uz nedostatak intersektorske saradnje. To je zapazio i Komitet za prava deteta u izveštaju iz 2009. godine<sup>138</sup>, i dao preporuke da se pojasne postupci u zaštiti dece i unapredi interresorska saradnja na lokalnom nivou. Jedan deo izveštaja ukazuje na to da, uz sve teškoće, preplavljenost velikim brojem slučajeva, mali broj osoblja i nepoznavanje savremenih metoda rada kod jednog broja osoblja<sup>139</sup>, centri u Bosni i Hercegovini izgleda nastoje da maksimalno iskoriste lokalne resurse<sup>140</sup>, koristeći potencijale i programe domaćih i međunarodnih nevladinih organizacija za unapređenje usluga za decu i porodice<sup>141</sup>.

133 U proseku je izdvojeno 155.560,22€ za sprovođenje socijalnog programa u lokalnim saupravama. Udeo socijalnog budžeta u ukupnom lokalnom budžetu kreće se od 0,12% do 2,97%.

134 Civilno društvo: Prilozi izradi strategije za razvoj stimulativnog okruženja za razvoj civilnog društva u Bosni i Hercegovini, HTSPE ltd i Kronauer Consulting, 2009

135 Žeravčević, G. (2008) Analysis of Institutional Cooperation between Governmental and Non-Governmental Sectors in BiH, Sarajevo, Kronauer Consulting. [http://www.delbih.ec.europa.eu/documents/delegacijaEU\\_2011121406573268eng.pdf](http://www.delbih.ec.europa.eu/documents/delegacijaEU_2011121406573268eng.pdf)

136 SeConS (2013) *Komparativna analiza uloge civilnog društva u pružanju usluga socijalne zaštite na zapadnom Balkanu*. Beograd: Arbeiter Samariter Bund.

137 [http://www.ibhi.ba/cms/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=131&Itemid=3&lang=hr](http://www.ibhi.ba/cms/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=131&Itemid=3&lang=hr), posećeno 2.2. 2014.

138 The First Periodic Report of Bosnia and Herzegovina on its Implementation of the Convention on the Rights of the Child, 2009, p. 23.

139 Alat za procenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 9/1/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. *U štampi*.

140 Pabrić, B., Mujčinović, A. Drnda, Z. (2010) Study of the situation of vulnerable groups of children and policy framework and strategies that support the services of social protection and inclusion of children in BiH: Strengthening Social Protection and the Inclusion of Children in BiH. Sarajevo: INNOVA Management Consulting, [http://www.unicef.org/bih/protection\\_inclusion\\_18720.html](http://www.unicef.org/bih/protection_inclusion_18720.html), posećeno 23. 5. 2013.

141 Npr. organizacija Hope & Homes for Children BiH je u više kantona i opština u saradnji sa centrima za socijalni rad razvila brojne aktivnosti i programe podrške deinstitucionalizaciji, prevenciji izdvajanja dece iz porodica i ponovnom ujedinjenju porodica – povratku dece u porodicu nakon smeštaja, obukama hranitelja, ustanovljavanju „malog porodičnog doma“ u Zenici (kao porodičnoliki rezidencijalni smeštaj - do 12 dece smeštene u kuću u zajednici), programima podrške mladima koji napuštaju zaštitu i sl. <http://www.hhc.ba/index.php>, posećeno 15. 1. 2014.

## Mere za podršku deinstitucionalizaciji u Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini

Smernice upućuju države da razviju sopstveni put ka postepenoj i progresivnoj deinstitucionalizaciji alternativnog staranja. Nacionalna politika i zakoni treba da obezbede da su deci pristupačni različiti prikladni oblici alternativne nege i alternative institucionalnom smeštaju, uz niz varijeteta smeštaja zasnovanog na porodici<sup>142</sup>. To podrazumeva izradu nacionalnih strateških planova deinstitucionalizacije, mere za sprečavanje ulaska dece na alternativni smeštaj, zabranu smeštaja male dece u institucije, planove za izlazak dece koja su već smeštena u institucije, razvoj spektra usluga i alternativnih formi smeštaja, npr. dom-grupa, mala domska zajednica, različiti vidovi porodičnog smeštaja, podrška srodničkom smeštaju, podrška roditeljskim porodicama i podrška nezavisnom životu dece i mladih.

Roditelji novorođenčadi sa smetnjama u razvoju se prvo susreću sa zdravstvenim sistemom,<sup>143</sup> te je njegova uloga u prevenciji institucionalizacije izuzetno značajna. Višegodišnji trendovi u Srbiji pokazuju da od ukupnog broja dece predškolskog uzrasta koja su na smeštaju u ustanovama, preko 70 % je došlo direktno iz porodilišta ili specijalizovanih bolnica ili odeljenja. Najčešće se radi o deci sa raznovrsnim zdravstvenim i razvojnim rizicima ili već dijagnostikovanim medicinskim problemima koji se dovode u vezu sa kasnijim razvojnim smetnjama i invaliditetom.

U Crnoj Gori je tokom 2011. godine sprovedeno istraživanje o učešću zdravstvenog i socijalnog sektora u procesu institucionalizacije dece<sup>144</sup>. Istraživanje je pokazalo da je potrebno osnažiti saradnju zdravstvenih ustanova i centara za socijalni rad radi pružanja podrške porodici i prevencije institucionalizacije novorođenčadi. Tokom 2012. godine, organizovane su zajedničke obuke za zdravstvene i stručne radnike iz sistema socijalne i dečje zaštite, sticanje znanja i veština za pružanje podrške roditeljima u riziku od napuštanja ili ostavljanja novorođenčadi.

Iskustvo i analiza prakse u zdravstvu je pokazala da dominantan medicinski pristup problemu vodi tome da roditelji novorođenčeta sa smetnjama ne dobijaju adekvatnu podršku i savetovanje. Prepoznata je praksa implicitnog ili eksplicitnog ohrabivanja roditelja da dete smeste u instituciju. Kada roditelji, uprkos nedostatku podrške, reše da se vrate u svoj dom sa novorođenčetom sa smetnjama, uloga patronažne službe je izuzetno značajna u pružanju zdravstvene nege i savetovanja. Čini se da potencijal ove službe, kao agenta socijalne inkluzije i povezivanja sa drugim uslugama i akterima u lokalnoj zajednici, nije u dovoljnoj meri prepoznat i iskorišćen. U okviru projekta *Deci je mesto u porodici - Transformacija rezidencijalnih ustanova za decu i razvijanje održivih alternativa*<sup>145</sup>, jedna od komponenti je bila i razvijanje funkcionalnog modela podrške roditeljima novorođenčadi, radi prevazilaženja uskog medicinskog pristupa i prevencije institucionalizacije. Izrađeno je Stručno-metodološko uputstvo za primenu Nacionalnog programa za zaštitu zdravlja žena, dece i omladine<sup>146</sup>, i Vodič za savetodavni rad sa porodicom novorođenčeta sa smetnjama u razvoju u zdravstvenim ustanovama – Deci je mesto u porodici<sup>147</sup>.

142 Tačka 23 Smernica.

143 Transformacija rezidencijalnih ustanova za decu i razvijanje održivih alternativa, iz rezimea projekta - tekst UNICEFa, posećeno 17. 12. 2013. godine na [http://www.unicef.rs/files/ec\\_projekat\\_rezimel\\_final\\_srb.doc](http://www.unicef.rs/files/ec_projekat_rezimel_final_srb.doc).

144 <http://www.vijesti.me/vijesti/svaka-peta-beba-bijelu-stize-direktno-porodilista-clanak-64536>, posećeno 16.12.2013,

145 Projekat je realizovalo Ministarstvo rada i socijalne politike uz podršku Evropske i u partnerstvu sa Kancelarijom UNICEF-a u Srbiji.

146 <http://www.imd.org.rs/files/strucno-metodolosko-uputstvo.pdf>

147 <http://www.cpd.org.rs/gallery/prirucnici.html>



Podaci pokazuju da u zemljama gde je razvijena usluga podrške majkama (porodici i deci) pri rođenju deteta, tako što odgovarajući stručnjak zaposlen u bolnici pruža podršku majci i detetu i gde je ova usluga na raspolaganju u porodilištima, broj odvajanja beba od majki smanjuje se do 90 %<sup>148</sup>. U zemljama zapadnog Balkana nema sličnih usluga podrške majkama i njihovoj deci.

U Srbiji i Crnoj Gori su tokom procesa reformi uvođeni različiti, privremeni ili stabilni, administrativni, zakonski i razvojni mehanizmi radi podsticanja procesa deinstitucionalizacije, sa raznolikim efektima. Nekoliko analiza ukazuje da je proces deinstitucionalizacije u Bosni i Hercegovini usporen poslednjih nekoliko godina, i da je vidljiv u politikama, a da nisu razvijeni efikasni mehanizmi niti drugi resursi za njegovu implementaciju<sup>149</sup><sup>150</sup>.

Pre nego što je ustanovljen sistem „čuvara ulaza“ u centrima za socijalni rad u **Srbiji**, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike je nastojalo da administrativnim merama zaustavi prijem dece na institucionalni smeštaj. Novembra 2006. godine donet je dokument pod nazivom *Mere za otklanjanje nepravilnosti u vršenju poslova smeštaja dece i omladine u ustanove socijalne zaštite*<sup>151</sup>. Propisano je da su svi CSR i ustanove za smeštaj dece obavezani da za svaki smeštaj deteta mlađeg od 18 godina pribave prethodno mišljenje ministarstva, kao i da periodično ispituju potrebu daljeg boravka dece u ustanovama i o tome izveštavaju ministarstvo i zavode za socijalnu zaštitu. Merama su predviđene procedure i rokovi za pribavljanje saglasnosti ministarstva i preispitivanje potrebe daljeg boravka deteta (na tri meseca za decu mlađu od sedam godina i na šest meseci za ostalu decu). Od februara 2007. godine, zavodi za socijalnu zaštitu (republički i pokrajinski) pratili su primenu mera i po utvrđenoj dinamici izveštavaju o ishodima njihove primene nadležno ministarstvo.

Mere su bile značajan oslonac procesu deinstitucionalizacije u Srbiji, uz simultanu primenu drugih mehanizama, obuku stručnih radnika u centrima za socijalni rad, razvoj hraniteljstva te regrutovanje i obuku znatnog broja hraniteljskih porodica, izradu Master plana transformacije ustanova i sl. Efekti su očigledni, jer je u periodu od 2000. godine (kada počinju prvi reformski projekti) do 2011. ukupan broj dece i mladih u ustanovama socijalne zaštite smanjen za 48 % (2000 – 3.554, 2011 – 1.854), a ukupan broj dece i mladih sa smetnjama je smanjen za 36 % (2000 – 2.020, 2011 – 1.280)<sup>152</sup>.

Međutim, brzo su uočeni nedostaci nekih primenjenih mehanizama, jer je broj dece u prihvatilištima naglo porastao, kao i dužina njihovog boravka u ovim ustanovama, što svakako ukazuje na skrivenu institucionalizaciju, i „da nešto u sistemu škripi i to u jeku reforme“<sup>153</sup>. Upadljive su bile teškoće u primeni Mera kod dece sa smetnjama u razvoju, koja su ubrzo nastavila da ulaze u institucije uz saglasnost ministarstva<sup>154</sup>.

148 Child Abandonment and its Prevention in Europe (2012). The European Commission's Daphne Programme (Directorate-General Justice), dostupno na: <http://crin.org/docs/MANUAL%20OF%20GOOD%20PRACTICE.pdf>

149 Alat za procjenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 9/1/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. U štampi.

150 Byrne, K. (2003) *Child Protection Situation Analysis. The North West Balkans Context*. Save the Children.

151 *Mere za otklanjanje nepravilnosti u vršenju poslova smeštaja dece i omladine u ustanove socijalne zaštite*. Ministarstvo rada i socijalne politike, broj 560-03-619/2006-14 od 26. novembra 2006. godine, dostupno na: [http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com\\_content&task=view&id=206&Itemid=167&lang=1250](http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=206&Itemid=167&lang=1250)

152 Ministarstvo rada i socijalne politike i UNICEF, Kancelarija u Srbiji (2011).

153 Ćirić Milovanović, D. (2012) *Sklonjeni i zaboravljeni: Segregacija i zanemarivanje dece sa smetnjama u razvoju i odraslih osoba sa intelektualnim teškoćama u Srbiji*. Beograd: Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S, str.55.

154 Republički zavod za socijalnu zaštitu, Analize o primeni Mera dostupne na: [http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com\\_content&task=view&id=208&Itemid=138](http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=208&Itemid=138)

## Nove usluge za očuvanje porodice i prevenciju izdvajanja dece

**Smernice ukazuju na potrebu sprovođenja delotvornih mera za prevenciju napuštanja i izdvajanja dece iz njihovih porodica. Država sa svojim kapacitetima, organizacije civilnog društva, mediji i drugi relevantni akteri treba da učestvuju u razvijanju mera podrške porodici. Mere podrške usmerene ka porodici treba da obuhvate a) usluge za osnaživanje porodice (edukacije i radionice za razvoj roditeljskih veština, promocija pozitivnih odnosa roditelja i dece, veštine rešavanja sukoba, mogućnost zaposlenja, ostvarivanje prihoda i, gde je potrebno, materijalnu podršku; b) usluge podrške, kao što su (inkluzivni) vrtići i dnevni boravci, usluge za posredovanje i mirenje, lečenje zavisnosti, finansijsku pomoć i usluge za roditelje dece sa smetnjama u razvoju. Takve usluge, po mogućnosti integrisane sa zdravstvom i obrazovanjem i zasnovane na dobrovoljnom učešću, treba da budu dostupne u lokalnoj zajednici i da aktivno uključe dete i porodicu kao partnere<sup>155</sup>.**

Mada zakoni i svi strateški dokumenti zemljama zapadnog Balkana predviđaju pomoć i podršku roditeljima, kako bi se sprečilo izdvajanje dece iz porodica, ova podrška se do sada svodila na povremene kontakte i savetodavno usmeravanje stručnih radnika centara za socijalni tamo gde su postojali rizici izdvajanja dece i sporadičnu, po opštoj oceni nedovoljnu materijalnu pomoć. Pri tome, nikada nisu bili jasno definisani kriterijumi i nedvosmislene karakteristike porodica koje ih indukuju za neke konkretne vrste podrške i intervencije. Ni jedna od tri posmatrane zemlje nije usvojila zakone niti opredelila finansijska sredstva koja treba da preveniraju izdvajanje dece iz porodica ili pomognu povratak dece u roditeljsku porodicu nakon smeštaja, što je eksplicitna preporuka Smernica<sup>156</sup>.

Kao jedan od problema uočenih u praksi javila se nespremnost ili nevoljnost da se uspostave fleksibilni fondovi za pomoć ovim porodicama, koje se, pored ostalog, suočavaju i sa brojnim materijalnim teškoćama, tako da siromaštvo umnogome komplikuje njihovu situaciju i otežava manevarski prostor i roditeljima i radnicima centara za socijalni rad. Prema skorašnjem istraživanju<sup>157,158</sup> koje je obuhvatilo decu na alternativnom smeštaju u Srbiji koja su upućena na smeštaj u periodu 2006–2011 (period intenzivne reforme i deinstitucionalizacije u zaštiti dece u Srbiji), porodice dece na smeštaju su suočene sa siromaštvom i ozbiljnim teškoćama u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba. Polovina porodica živi u neadekvatnim stambenim uslovima, a više od 60 % svojim prihodima ne zadovoljava osnovne potrebe. Razlozi izdvajanja dece upućuju na kumulaciju različitih faktora, među kojima dominira zanemarivanje dece i siromaštvo.

Razvoj usluga u zajednici doveo je i do inovativnih praksi i novih usluga i pristupa porodicama sa decom kojima pretil rizik od izdvajanja. Ovi pristupi (za očuvanje i ponovno ujedinjenje porodice<sup>159,160</sup>) rade na podsticanju razvoja, dobrobiti i osiguranju bezbednosti deteta u porodičnom okruženju,

155 Tačka 34 Smernica.

156 Tačka 24 Smernica.

157 Žegarac, N. (ed.) (2014) *U lavirintu socijalne zaštite: pouke istraživanja o deci na porodičnom i rezidencijalnom smeštaju*. Beograd: Fakultet političkih nauka i UNICEF.

158 Istraživanje je obavljeno na stratifikovanom i slučajnom uzorku dosijea iz populacije 5155 dece i mladih uzrasta do 18 godina koja su od 1. 6. 2006. do 31. 5. 2011. smeštena u srodničke hraniteljske, hraniteljske porodice i ustanove za smeštaj dece i omladine u okviru sistema socijalne zaštite, koji je uključio 347 dece iz 29 centara za socijalni rad u Srbiji.

159 Barth, R., & Price, A. (2005) Shared Family Care: Child protection and family preservation. In J. Scott & H. Ward (Eds.), *Safeguarding and promoting the well-being of children, families and communities* (pp. 197-227). London: Jessica Kingsley Publishers.

160 Nelson, K., Walters, B., Schweitzer, D., Blythe, B. J. & Pecora, P. J. (2009) *A Ten-Year Review of Family Preservation Research: Building the Evidence Base*. Casey family program.

pružanjem fleksibilne, intenzivne i blagovremene podrške roditeljima i široj porodičnoj mreži, oslanjajući se na resurse zajednice.

**Porodični saradnik** je nova usluga u **Srbiji**, projektno se vodi i razmatra od 2013. godine kao tzv. *inovativna praksa*. Usluga ima za cilj očuvanje porodica u riziku i prevenciju odvajanja dece od roditeljskih ili bioloških porodica, odnosno obezbeđivanje povratka u porodicu za decu koja su privremeno boravila u hraniteljskim porodicama ili na rezidencijalnom smeštaju, i po opisu odgovara grupi savetodavno-terapijskih i socio-edukativnih usluga i programa tretmana<sup>161</sup>. Projekat se realizuje u četiri grada: Beogradu, Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu, i njime su obuhvaćene 53 porodice sa 118 dece. Predviđeno je da porodice koriste uslugu fleksibilno i intenzivno u periodu od najviše šest meseci<sup>162</sup>.

Korisnici usluge porodični saradnik su porodice sa decom koje su često suočene sa ekstremnim siromaštvom, gde postoje izazovi vezani za probleme mentalnog zdravlja ili gde je dete ili roditelj osoba sa invaliditetom – drugim rečima, to su porodice suočene sa višestrukim deprivacijama i gde je procenjeno da postoji rizik od zanemarivanja deteta. Pomoć pruža 16 porodičnih saradnika, koji imaju podršku stručnih timova u okviru svojih ustanova. Porodice upućuju centri za socijalni rad i tako se obezbeđuje da oni kojima je ova usluga najpotrebnija do nje imaju pristup. Porodični saradnik redovno posećuje porodicu i pruža praktičnu podršku u rešavanju svakodnevnih izazova, rešavanju porodičnih nesuglasica i problema i posreduje između porodice i zajednice.

Korisničke grupe su porodice sa decom u kojima postoji umeren rizik od zanemarivanja ili zlostavljanja dece, odnosno izdvajanja dece, ili je prisutna opasnost od uvećanja stepena rizika po bezbednost dece; porodice koje se pripremaju za povratak deteta i po povratku deteta nakon alternativnog smeštaja, porodice nakon sprovođenja mera neodložne intervencije, u situacijama kada je osigurana bezbednost nenasilnom roditelju i deci; porodice ili roditelji protiv kojih su donete mere korektivnog nadzora, kao i porodice ili roditelji čijem detetu je izrečena vaspitna mera pojačan nadzor roditelja.

**Porodična konferencija**<sup>163</sup> je model podrške porodici u krizi. Koncept ima uporište u tradicionalnom načinu rešavanja problema u porodici od davnina, tj. porodičnom okupljanju. Organizuje se kao formalni sastanak, koji u slučajevima porodične krize i potrebe za intervencijom okuplja porodicu i članove njene šire socijalne mreže, radi rešavanja problema, opstanka porodice i dobrobiti njenih članova. Osnovni cilj porodične konferencije je očuvanje porodice kao celine, vraćanjem odgovornosti porodici za donošenje odluka važnih za budućnost njenih članova. U fokusu porodične konferencije je dete (deca), zaštita i bezbednost deteta, bez obzira na prirodu problema. Porodična konferencija se najčešće organizuje radi preveniranja institucionalizacije dece, mada se pokazala efikasnim modelom i u zaštiti drugih ciljnih grupa. Porodična konferencija se organizuje kada voditelj slučaja (iz CSR) proceni da porodica koja ima problem ima kapacitet da ga samostalno reši, uz podršku porodične mreže i organizacije koja realizuje ovu uslugu<sup>164</sup>. U Srbiji je ovaj model predstavljen 2007, a primenjuje se kao inovativna praksa od 2009. godine. U periodu od 2009. do 2012. Udruženje stručnjaka za podršku deci i porodici FICE Srbija, organizacija koja promovise ovaj koncept u Srbiji, u okviru tri pilot projekta prilagođavala je model za primenu u Srbiji. u saradnji sa Gradskim CSR u Beogradu. Do sada je obučeno preko 200 stručnjaka iz Gradskog CSR Beograd, institucija socijalne zaštite i organizacija civilnog društva i uspešno organizovano stotinak porodičnih konferencija. Ovaj model primenjuje se i u Bosni i Hercegovini<sup>165</sup>.

161 Zakon o socijalnoj zaštiti RS, *Službeni glasnik RS*, br. 24/11, član 40.

162 Program se realizuje uz podršku Novak Fondacije i Unicef-a [http://www.gcsrbg.org/Magazin\\_Zivot\\_zajedno\\_broj%2011.pdf](http://www.gcsrbg.org/Magazin_Zivot_zajedno_broj%2011.pdf)

163 [http://www.ficesrbija.rs/?page\\_id=52](http://www.ficesrbija.rs/?page_id=52)

164 Npr. ukoliko voditelj slučaja i roditelj(i) deteta tokom razgovora o porodičnom problemu postignu saglasnost da porodična konferencija jeste metod za planiranje detetove zaštite i bezbednosti, voditelj slučaja povezuje porodicu sa organizacijom – pružaocem usluga koji organizuje porodične konferencije.

165 U Republici Srpskoj, kroz projekat „Porodica na djelu“, koji sprovodi udruženje Porodična mreža.

U **Bosni i Hercegovini**, britanska nevladina organizacija Hope and Homes for Children (HHC) od 2003. sprovodi **Program podrške porodicama** u Kantonu Sarajevo. Radi se na **prevenciji odvajanja dece od bioloških roditelja i reunifikaciji** – povratku dece u roditeljske ili biološke porodice nakon smeštaja. Usluge se pružaju neposredno u porodičnom domu, a obuhvataju fleksibilan paket materijalne pomoći, pomoći u vođenju domaćinstva i organizaciji života, unapređenju roditeljskih veština, restrukturiranju porodične dinamike ka efikasnijim modelima, uspostavljanju i poboljšanju kontakta sa službama u zajednici i sl. Prema navodima, preduzete intervencije su imale dugotrajne i održive efekte na funkcionisanje porodice, a odvajanje dece od roditelja je prevenirano u 98 % slučajeva u porodicama koje su bile uključene u Program<sup>166</sup>. Takođe, od 18 dece koja su bila na alternativnom smeštaju, 15 je uspešno reintegrisano u biološku porodicu. Od 2003. do kraja 2009. godine u Program je bilo uključeno 459 djece iz 235 porodica.

SOS Dječija sela u BiH od 2008. implementiraju **Program jačanja porodice** u Sarajevu, Goraždu i Mostaru, sa ciljem prevencije odvajanja dece iz roditeljskih porodica, i unapređenja kvaliteta života i poštovanja dečjih prava u porodicama koje su, prema Porodičnom zakonu i SOS dokumentima, prepoznate kao rizične<sup>167</sup>. Tokom 2013. u program je bilo uključeno 535 dece iz 214 porodica<sup>168</sup>.

166 [http://www.hhc.ba/index.php?option=com\\_content&task=view&id=44&Itemid=68](http://www.hhc.ba/index.php?option=com_content&task=view&id=44&Itemid=68).

167 SOS Dječija sela BiH: <http://www.sos-ds.ba/index.php?otvori=3&pod=16>, posećeno 15. 01. 2014.

168 Alat za procjenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. U štampi.

## MEHANIZAM ZA „ČUVANJE ULAZA“

Države su dužne da obezbede procedure koje pregledaju prijave, procenjuju potrebe i odobravaju alternativni smeštaj za dete, ukoliko je on neophodan i prikladan. Potrebno je da ovlašćena služba, koja ima dovoljan broj adekvatno obrazovanih stručnjaka, bude u ulozi „čuvara ulaza“ i obavlja sveobuhvatnu procenu, planiranje i ponovni pregled. Neophodno je dokumentovati proces donošenja odluka i obezbediti pisane planove koji uključuju ciljeve smeštaja i vremenske okvire za reviziju. Takođe, neophodno je da rad ovih stručnjaka bude nadgledan i evaluiran, te da oni budu stručni i osposobljeni za ove poslove. Proces procene, planiranja i ponovnog pregleda treba da obezbedi puno učešće dece, tako da gledište deteta utiče na odluke koje se odnose na njega. Potrebno je obezbediti i puno učešće roditelja i porodice deteta, a detetu i porodici treba obezbediti podršku u tom procesu<sup>169</sup>.

Službe koje su „čuvari ulaza“ obezbeđuju da samo deca kojima je zaista potreban smeštaj budu smeštena, dostupnost usluga deci kojoj je sistem u manjoj meri pristupačan, kao i individualizovan pristup potrebama deteta. Primenom osnovnih principa (najbolji interesi deteta, participacija, nediskriminacija, obezbeđenje uslova za život, opstanak i razvoj, rana intervencija, podrška porodici, smeštaj u institucije kao poslednje rešenje, redovni periodični pregledi smeštaja, priprema za napuštanje zaštite putem reunifikacije ili drugih stalnih rešenja za dete), ovaj mehanizam ima zadatak da omogući pristup deci kojima je smeštaj neophodan i ograniči ulazak u sistem smeštaja, kao i da obezbedi izlazak sa smeštaja deci kada prestane potreba za ovom uslugom.

Usled toga, potrebno je da mehanizam „čuvara ulaza“ bude organizovan tako da bude operativan ne samo u fazi upućivanja, već u svim fazama pružanja usluga. Služba koja obezbeđuje *gate keeping* u celom regionu zapadnog Balkana je centar za socijalni rad, ustanova koja po postavci ima centralnu ulogu u sistemu socijalne zaštite i zaštite dece. Centar za socijalni rad je bazična polivalentna socijalna služba za decu i mlade, odrasle i stare, i organ koji odlučuje o pravima u socijalnoj zaštiti. Centar je uputna agencija koja donosi odluku o potrebama, vrsti i intenzitetu usluga, te je nemoguće ostvariti pravo na bilo koju vrstu novčane pomoći, biti smešten u instituciju ili hraniteljsku porodicu ili koristiti bilo koju lokalnu uslugu bez procene i odluke ove službe. Dodatno, CSR ima značajne uloge u oblasti starateljstva – obavlja poslove organa starateljstva (OS) na teritoriji opštine u svim zemljama bivše Jugoslavije, osim u Sloveniji od 2010. Ova služba ima i određene poslove u oblasti lokalnog planiranja socijalne politike, praćenju socijalnih problema i učestvuje u kreiranju novih programa i usluga u lokalnoj zajednici. Pored proceduralnih usluga, CSR obezbeđuje neke usluge direktno klijentima (savetovanje, medijacija, procena hraniteljskih i usvojiteljskih porodica, pomoć u kući i drugo). Ove okolnosti su usmeravale sistemske aktivnosti ka konsolidaciji mehanizma za „čuvanje ulaska“ u sistem socijalne zaštite u centrima za socijalni rad. Osnovne komponente CSR su sledeće:

- služba koja obezbeđuje „ulaz u sistem“ i neodložne intervencije;
- procena, planiranje, praćenje i koordinacija usluga za decu i mlade, odrasle i stare;
- intervencije porodično-pravne zaštite,

169 Tačke 11, 12, 57 -68.

- materijalna davanja u oblasti socijalne zaštite i
- razvoj usluga u zajednici.

U Republici Srbiji od 2002. počinje da se razvija, a od 2006. godine i da se postepeno uvodi metod vođenja slučaja.<sup>170</sup> Standardi vođenja slučaja uvedeni su u CSR u Srbiji 2008. godine<sup>171</sup>, a u Crnoj Gori je nakon višegodišnjih konsultacija i pripreme usvojen pravilnik, decembra 2013<sup>172</sup>, sa ciljem da obezbedi holistički pristup proceni potreba, snaga i rizika deteta i porodice, individualizovani pristup planiranju usluga i mera, uvođenje principa planiranja stalnosti u zaštiti dece i participacija korisnika usluga – dece i roditelja.

Prema ovoj metodologiji, svaki korisnik u CSR dobija zaduženog voditelja slučaja, odgovornog da vodi početnu procenu i organizuje dalju usmerenu i specijalističku procenu. Zadatak voditelja slučaja je i da sačini, u saradnji sa korisnikom, individualni plan usluga, okupi multidisciplinarni tim za korisnika, aranžira pristup uslugama, prati tok i dinamiku korišćenja usluga i evaluira ishode<sup>173</sup>. Nova metodologija zasnovana je na savremenim konceptualizacijama prakse socijalnog rada koje su usvojile sistemsku ekološku perspektivu, gde se prepoznaje uzajamna povezanost članova porodice i uvažavaju potrebe svih članova<sup>174</sup><sup>175</sup>.

Savremeni modeli prakse naglašavaju značaj formiranja odnosa između profesionalaca, roditelja i posebno deteta koji se zasniva na poštovanju, poverenju i otvorenoj komunikaciji. Od stručnjaka se očekuje da imaju razvijene veštine u raznovrsnim komunikacijskim tehnikama i strategijama koje omogućavaju delotvoran rad sa porodicama i decom<sup>176</sup><sup>177</sup>. Ova osoba je voditelj slučaja (*case manager*) i ima ključnu ulogu u preduzimanju aktivnosti za „čuvanje ulaza“, uključujući i utvrđivanje mogućnosti za povratak deteta u roditeljsku porodicu ili njegovo uključivanje u drugu pogodnu porodicu. Suštinska uloga voditelja slučaja je da obezbedi jasne informacije detetu i roditeljima o procesu i da, na osnovu autoriteta i zaduženja u celokupnom procesu procene i podrške detetu i porodici, održava redovne kontakte sa detetom i porodicom i omogući adekvatno korišćenje usluga<sup>178</sup><sup>179</sup>.

170 Rešenjem o testiranju Modela pravilnika o CSR od 1.9.2007. za pilotiranje novog načina rada određeno je 6 centara za socijalni rad, a u drugoj fazi projekta, uključeno je još 20 CSR. Pravilnik o radu centara je postao obavezujući za sve centre u Srbiji 2008. godine.

171 Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centara za socijalni rad. *Službeni glasnik RS*, br. 59/2008 i 37/2010.

172 Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centra za socijalni rad, *Službeni list CG*, br 58/13.

173 Žegarac, N. (2011) Dete sa smetnjama u razvoju u sistemu socijalne zaštite. U: M. Mitić (ur.) *Deca sa smetnjama u razvoju – potrebe i podrška*. Beograd: Republički zavod za socijalnu zaštitu, 47-55.

174 Brown, J., Nolan, M., & Davies, S. (2001) Who's the expert? Redefining lay and professional relationships. In M. Nolan, S. Davies & G. Grant (Eds.) *Working with older people and their families*. Buckingham: Open University Press.

175 McDonald, C and Coventry, L. (2009) Uses and abuses of case management: A critical analysis of contemporary practices u E. Moore (ed.) *Case Management for Community Practice*, Oxford University Press, Melbourne, pp. 414-435.

176 Ferguson, H. (2011) *Child Protection Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

177 Keigher, S. M. (2000) Communication in the Evolving World of Case Management. *Health and Social Work*, 25, 227-231.

178 Bilson, A. and Cox, P. (2007) Caring about poverty. Alternatives to institutional care for children in poverty. *Journal of Children and Poverty*, 13:1, 37-55.

179 United Nations Children's Fund (2013) *Children under the age of three in formal care in Eastern Europe and Central Asia: A rights-based regional situation analysis*. [http://www.unicef.org/UNICEF\\_Report\\_Children\\_Under\\_3\\_FINAL.pdf](http://www.unicef.org/UNICEF_Report_Children_Under_3_FINAL.pdf), posećeno 10.01.2013.



## Praksa „čuvanja ulaza“ u Srbiji i Crnoj Gori pre reformi socijalne zaštite

Istraživanja i analize koje su prethodile reformi socijalne zaštite u **Srbiji** su pokazale da sistem socijalne zaštite ima propuste u funkcionisanju u sva tri ključna trenutka zaštite dece bez roditeljskog staranja: u pripremi za smeštaj, praćenju toka zaštite i pripreme za otpust<sup>180</sup>. Ukazano je i na dominaciju upravno-pravnih procedura, predimenzionisanost timskog rada koji se kretao u granicama medicinskog pristupa u socijalnim službama. To se odražavalo na proces procene, saradnju sa korisnicima i za ishod imalo patologizaciju problema svakodnevnog života i izdvajanje dece iz porodica<sup>181</sup>.

Takođe, jedna od procena prakse u zaštiti dece u Srbiji iz 2002. godine<sup>182</sup> je ukazala na nerazvijenu praksu planiranja, jer je tzv. „plan zaštite“ često bio lista zadataka za stručnjake, dok je strategija intervencije često ostajala nejasna i nezabeležena. Istovremeno, planovi su obično bili „*otvorenih krajeva*“, bez vremenskih okvira i podele zaduženja, a roditelji, odnosno porodica su retko bili uključeni u pripremu plana. To se odnosi i na decu i mlade koji su izuzetno retko bili angažovani u toku procesa. Takođe, kada je jednom bila doneta odluka o izdvajanju deteta iz porodice, najveći napor se usmeravao ka održavanju smeštaja i rešenju zakonskih pitanja (posebno imovinskih interesa). Nisu bile beležene strategije za održavanje porodičnih ili srodničkih odnosa, ili za ponovnom ujedinjenje porodice. „Planovi zaštite“ u institucijama su se bavili praktičnim pitanjima (zdravlje, školovanje, rekreacija), a kontakt sa porodicom se nije razmatrao.

Analiza sistema zaštite dece iz 2011. u **Crnoj Gori** je ukazala na veliki obim posla CSR, ali i na nedostatak zvaničnih metodoloških uputstava za prioritizaciju slučajeva, vođenje slučaja, pa i zatvaranje slučaja, tako da se jednom „otvoren“ slučaj faktički nikada nije završavao. Analiza dosijea je ukazala na reaktivni pristup socijalnog rada, birokratske procedure, zakasnele i nedelotvorne intervencije. U tom smislu preporučeno je uspostavljanje operativnog mehanizma za čuvanje ulaza<sup>183</sup>.

Druga analiza o radu CSR u Crnoj Gori<sup>184</sup> je ukazala i na nepostojanje uputstva niti razvijena metodologiju u različitim oblastima prakse (prijem, procena, planiranje, dokumentovanje, evidencija, organizacija rada i sl.). Uvidi u dosije i izveštaje stručnih timova koji se bave zaštitom dece i mladih su pokazali da često nedostaje dokumentacija i jasna hronologija događaja i preduzetih postupaka.

Praksa izrade individualnih planova zaštite za decu na smeštaju, započeta 2008, donekle je unapređena, jer sada deca imaju individualni izveštaj vaspitača i individualni plan, ali je rad CSR ostao i dalje slabo vidljiv. Individualni plan zaštite za decu na smeštaju se revidira svakih šest meseci, a od 2010. ministarstvo je učestalo ponovne preglede za decu u rezidencijalnim ustanovama. Uvidom u više individualnih planova iz dosijea korisnika, zapaženo je da su planovi uglavnom formalni, ne uključuju korisnike niti članove porodice, nemaju definisane ciljeve niti vremenske okvire. Dete i roditelj odnosno članovi porodice se ne uključuju u proces planiranja, ili se to ne vidi iz pisanog dokumenta.

Centri takođe nisu radili procenu potreba deteta kada ga jednom upute na smeštaj, i izgleda da se najviše energije troši na održavanje smeštaja. Ponovne, periodične procene nisu vidljive u dokumentaciji –

180 Kuzmanović, B. i sar. (2002) *Deca bez roditeljskog staranja*. Beograd: Institut za psihologiju.

181 Žegarac, N. (2002) Standardizacija funkcija ili funkcionalna standardizacija – prilog redefinisaju pristupa socijalnoj zaštiti dece, *Socijalna misao*, Br. 4.

182 vanDissel, E. (2002) Izveštaj sa ponovnog razmatranja slučajeva dece koja su smeštena u ustanove socijalne zaštite za decu bez roditeljskog staranja. CARE/UNICEF projekat socijalne zaštite.

183 Mulheir, G., Velimirovic, M., Gyllensten, L. and Trebosc, L. (2011) *Strategic Review of the System of Caring for Vulnerable Children in Montenegro. Recommendations for the Reform of Health, Education and Social Services*, nepublikovan dokument.

184 Žegarac, N. (2011) Izveštaj o kapacitetima centara za socijalni rad u Crnoj Gori. Izazovi i mogućnosti reorganizacije, standardizacije i unapređenja stručne prakse. UNICEF, Kancelarija u Podgorici. Nepublikovan dokument.

jednom dato mišljenje i odluka se, prema pomenutoj analizi, izgleda teško revidira. Nakon procene, odnosno datog mišljenja, nejasan je način organizovanja daljeg rada sa korisnicima.

Rezultati ovih uvida i analiza su preko zakona i podzakonskih akata u praksu CSR u Srbiji uvedeni 2008, a u Crnoj Gori nedavno, decembra 2013.

## Praksa „čuvanja ulaza“ u Bosni i Hercegovini

Kao i u Srbiji i u Crnoj Gori, praksa „čuvanja ulaza“ u Bosni i Hercegovini je poverena centrima za socijalni rad koji obavljaju i poslove organa starateljstva, što je nasleđe sistema socijalne i dečje zaštite SFRJ. Ova služba je zadužena za savetodavne usluge i podršku porodici kako ne bi došlo do izdvajanja, procenu „najpogodnijeg oblika zaštite“ i izradu „plana zbrinjavanja“. Ova rešenja, sa malim varijacijama, postoje u svim entitetima<sup>185,186</sup> (specifičnost Zakona o socijalnoj zaštiti Republike Srpske je to što određuje da osim CSR odnosno OS, plan može da izradi i sud)<sup>187</sup>. Prema anketi SOS Dječija sela BiH, većina centara za socijalni rad (84 %) navodi kako za potrebe određivanja pogodnog oblika zaštite i „plana zbrinjavanja“ angažuje „mješoviti stručni tim“, a ima situacija u kojima odluku donosi nadležno ministarstvo (14 %). Takođe, odluku o promjeni alternativnog oblika smještaja deteta nakon revizije donose centri za socijalni rad u većini slučajeva, osim u slučaju usvojenja, kada je za to zaduženo nadležno entitetsko ministarstvo. Postupak revizije se u Bosni i Hercegovini izgleda odvija jednom godišnje, i po svemu sudeći ne postoji ujednačen sistem revizije različitih oblika alternativnog smještaja<sup>188</sup>.

Prema raspoloživim podacima, izgleda da u Bosni i Hercegovini ne postoje jasne procedure niti metodološka uputstva na koji način se prioritizuje rad, procenjuju potrebe, snage, bezbednost i rizici, opredeljuje za odgovarajuća (najmanje restriktivna) rešenja, uključujući i modalitete alternativnog staranja za dete, te kako se planira, evaluira, revidira i završava kompletan ciklus rada.

Čini se da centri za socijalni rad u **Bosni i Hercegovini** i dalje koriste neku verziju metodologije tzv. „timske rada“ koja je tokom 1980-ih godina razvijena u SFRJ. Ova metodologija je podrazumevala tzv. „multidisciplinarni tim“, koji se obično sastojao od socijalnog radnika, pedagoga i psihologa (pa i pravnika), koji je unutar centra, a bez uvezivanja sa službama u zajednici uglavnom bio fokusiran na tzv. „dijagnostiku“ i kategorijalni pristup (rad sa decom bez roditeljskog staranja, sa decom sa smetnjama u razvoju, sa decom sa problemima u ponašanju i sl., tako da su deca koja se nisu „lepo uklapala u kategoriju“ često ostala neprepoznata). Ovaj pristup se zadržavao u okvirima medicinskog modela prakse, gde stručnjaci definišu problem (uglavnom sveden na nivo individualne ili porodične patologije), bez svestranog sagledavanja i korišćenja individualnih, porodičnih i sredinskih snaga i rizika, i uz izrazito pasivan položaj deteta i porodice.

185 Zakon o socijalnoj zaštiti Brčko distrikta BiH, *Službeni glasnik BD* 4/00, 1/03, 4/04, 19/07, čl. 51

186 Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom FBiH, *Službeni glasnik* br. 36/99, 54/04, 39/06, 14/09, čl. 33.

187 Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srpske *Službeni glasnik Republike Srpske*, 37/12, čl. 38.

188 Alat za procenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. *U štampi*.



## Reformisane procedure za prijem, procenu i upućivanje na smeštaj u Srbiji i Crnoj Gori

**Procedura za prijem** je detaljno regulisana pravilnicima o CSR u Srbiji i Crnoj Gori. Tokom prijema se primaju usmene i pisane informacije, zahtevi i prijave od korisnika, građana, profesionalaca iz drugih službi, ustanova i organizacija. Informacije se procenjuju sa stanovišta relevantnosti i dopunjuju se drugim potrebnim informacijama iz pristupačnih izvora. Svaki podnesak se procenjuje i kategoriše kao „neodložan“ (reagovanje što pre, najduže u roku od 24 sata se organizuje neodložna intervencija), „hitan“ (početak rada sa korisnikom i porodicom najviše tri dana od prijema podneska) ili „redovan“ (početak rada sa korisnikom i porodicom najviše sedam dana od prijema podneska), podnosiocu se daju potpune informacije, savet, po potrebi se upućuje na druge službe ili mu se obezbeđuje relevantna povratna informacija. Ukoliko prijemni radnik otvori slučaj, on se prosleđuje zaduženom voditelju slučaja.

Sam model procene je centriran ka detetu i podrazumeva procenu tri međusobno povezana domena: potrebe deteta, sposobnost roditelja da odgovori na te potrebe i faktori porodice i sredine koji utiču na roditeljske kapacitete i detetove potrebe<sup>189)190)191</sup>, što treba da obezbedi „balansirani, dubinski pregled osnovnih elemenata detetove situacije: potreba, snaga, postojećih ili potencijalnih rizika i rezilijencije i faktora zaštite“<sup>192</sup>.

Tokom početne faze rada sa detetom i porodicom, u **okviru početne procene**, potrebno je prikupiti niz podataka koji opredeljuju dalji smer rada sa detetom i porodicom, što se kasnije dopunjava tokom usmerene procene. Početna procena se sačinjava u roku od sedam radnih dana od otvaranja slučaja, što obuhvata otprilike period od 15 dana od pravog saznanja CSR o slučaju<sup>193</sup>, uključuje postupke kao što su:

- opservacija i razgovor sa detetom i svom drugom decom u domaćinstvu,
- opservacija i razgovor sa članovima porodice,
- direktna opservacija životnih uslova deteta i porodice,
- prikupljanje i analiziranje pristupačnih informacija iz različitih izvora.

**Usmerena procena** se radi nakon početne uvek kada je dete izdvojeno iz porodice<sup>194</sup> i upućeno na alternativno staranje. Može da traje najviše 30 dana od početka rada na slučaju. Rok se može produžiti na još 30 dana, uz dozvolu supervizora. Usmerena procena često podrazumeva produbljenju, timsku, nekad i specijalističku procenu, gde se detaljnije sagledavaju ciljane, relevantne oblasti procene.

189 Bentovim, A., Cox A., Bingley Miller, L., and Pizzey, S (2009) *Safeguarding Children Living with Trauma and Family Violence. Evidence-Based Assessment, Analysis and Planning Interventions*. London: Jessica Kingsley Publishers.

190 Horwath, J. (2009) *The Child's World: The Comprehensive Guide to Assessing Children in Need*. 2nd edition. London: Jessica Kingsley Publishers.

191 Holland, S. (2011) *Child and Family Assessment in Social Work Practice*, 2nd edition. London: Sage Publications

192 Žegarac, N. (2011) Dete sa smetnjama u razvoju u sistemu socijalne zaštite. U: M. Mitić (ur.) *Deca sa smetnjama u razvoju – potrebe i podrška*. Beograd: Republički zavod za socijalnu zaštitu, 47-55, str. 53.

193 Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, *Službeni glasnik RS*, br. 59/08, 37/10, 39/11 i 1/12, član 55.

194 Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, *Službeni glasnik RS*, br. 59/08, 37/10, 39/11 i 1/12, član 61.

## Reformisane procedure za definisanje ciljeva smeštaja i sačinjavanje individualnih planova u Srbiji i Crnoj Gori

Pravilnici u Srbiji i Crnoj Gori regulišu da se **Početni plan** donosi 15 dana od početka rada sa detetom i porodicom, kako bi se što ranije definisao smer rada i obezbedio početan paket mera i usluga.<sup>195</sup>

Nakon Početnog plana, a najkasnije 60 dana od kada je započet rad sa detetom i porodicom, donosi se **Plan usluga i mera za porodicu sa planom stalnosti za dete (Porodični plan usluga)**, uvek kada postoji potreba za daljim pružanjem usluga i mera. To su situacije u kojima je dete izdvojeno iz roditeljske porodice i upućeno na alternativno staranje. Ovaj plan određuje i mere pravne zaštite u skladu sa nadležnostima organa starateljstva, a CSR je dužan da zajedno sa drugim službama u lokalnoj zajednici i članovima porodice preduzme razumne napore da dete ostane sa roditeljima, da se preduprede ili otklone okolnosti zbog kojih dete može da bude izmešteno iz porodice, ili će preduzeti sve napore da se steknu uslovi za povratak deteta u porodicu<sup>196</sup>.

**Plan stalnosti** za dete je deo Porodičnog plana usluga<sup>197</sup> i podrazumeva da se odrede ciljevi stalnosti i postupci potrebni da bi se ti ciljevi dostigli. Planom stalnosti se određuje datum (mesec i godina) kada će se dostići jedan od sledećih ciljeva stalnosti, u skladu sa najboljim interesima deteta:

- ostanak deteta sa roditeljima (oba ili jednim);
- povratak deteta u porodicu roditelja;
- smeštaj deteta kod srodnika, hranitelja ili staratelja (što podrazumeva da srodnik ili hranitelj preduzmu starateljsku dužnost i celoživotnu posvećenost detetu, a ne prosto smeštaj u tim okruženjima);
- usvojenje deteta;
- drugi stalni životni aranžman mlade osobe kroz osamostaljenje.

Pravilnik reguliše i da je potrebno u plan uvrstiti aktivnosti koje podržavaju pravo deteta na održavanje ličnih odnosa<sup>198</sup> sa roditeljima, srođnicima i drugim značajnim osobama. **Plan posete i kontakata roditelja i drugih članova porodice detetu na smeštaju** je sastavni deo porodičnog plana usluga i treba da ustanovi odgovarajuće posete i kontakte deteta i drugih članova porodice, što je osnova za rad na reujedinjenju porodice. Pravilnikom o CSR, regulisano je da planom poseta roditelja detetu na smeštaju treba da bude određena učestalost i vrsta kontakta (nadgledan ili nenadgledan)<sup>199</sup>. Voditelj slučaja obaveštava roditelje i članove porodice deteta o pravilima i ograničenjima poseta i beleži kontakte, događanja i odluke u dosijeu korisnika.

Propisano je i da se za decu, odnosno mlade na alternativnom staranju (koji ne žive sa svojim roditeljima) uključujući i mlade koji žive sa srođnicima, pod starateljstvom, u hraniteljskim porodicama i ustanovama za smeštaj korisnika i druge mlade osobe za koje se tokom procene i pružanja usluga

195 Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, *Službeni glasnik RS*, br. 59/08, 37/10, 39/11 i 1/12, član 69. i Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centra za socijalni rad, *Službeni list CG*, br 58/13, član 43.

196 Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, *Službeni glasnik RS*, br. 59/08, 37/10, 39/11 i 1/12, član 70. i Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centra za socijalni rad, *Službeni list CG*, br 58/13, član 45.

197 Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, *Službeni glasnik RS*, br. 59/08, 37/10, 39/11 i 1/12, član 71. i Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centra za socijalni rad, *Službeni list CG*, br 58/13, član 45.

198 Konvencija o pravima deteta UN (1989), član. 9. i Porodični zakon RS, *Službeni glasnik RS*, br. 18/05 član 61.

199 Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, *Službeni glasnik RS*, br. 59/08, 37/10, 39/11 i 1/12, član 73. i Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centra za socijalni rad, *Službeni list CG*, br 58/13, član 46.

utvrdi da im je potrebna podrška za emancipaciju, najkasnije sa navršениh 14 godina starosti sačinjava se plan za napuštanje zaštite i emancipaciju<sup>200</sup>.

Pravilnikom o radu centara za socijalni rad definisani su zahtevi kontakata sa korisnikom<sup>201</sup>. Tu se precizira da sa detetom koje prima usluge van svoje kuće (dakle, to je dete na smeštaju, nezavisno od tipa smeštaja), kontakt podrazumeva najmanje jedan neposredni kontakt tokom prvog meseca od izdvajanja iz porodice, a nakon toga najmanje tri puta godišnje. Definisano je i da se deo kontakata sa detetom obavezno odvija nasamo, a najmanje jednom godišnje uključuje i opservaciju mesta gde dete živi, kao i da se svi kontakti voditelja slučaja sa korisnikom beleže na odgovarajućem mestu u dosijeu korisnika. Dodatno, decu posećuju i savetnici za porodični smeštaj<sup>202</sup>.

## Reformisane procedure za ponovni pregled (reviziju) smeštaja u Srbiji i Crnoj Gori

**Države treba da obezbede pravo svakom detetu koje je privremeno smešteno da ima redovne i temeljne ponovne preglede (revizije), najbolje na svaka tri meseca, na osnovu kojih će se odrediti prikladnost i neophodnost smeštaja, uz uvažavanje razvoja deteta i promena u potrebama, razvoju i porodičnoj situaciji i okruženju, kao i prikladnost i neophodnost trenutnog smeštaja u tom svetlu. Procenu treba da obavljaju kvalifikovane i ovlašćene osobe, koje će u najvećoj mogućoj meri uključiti dete i druge važne osobe iz detetovog života<sup>203</sup>**

**Ponovni pregled** se po proceduri odvija na svakih šest meseci, kada se ponovo procenjuju stanje i potrebe deteta i razlozi za smeštaj. U periodu intenzivnih reformi, za vreme pune primene *Mere za otklanjanje nepravilnosti u vršenju poslova smeštaja dece i omladine u ustanove socijalne zaštite*<sup>204</sup>, od 2006. do 2010. godine, kod dece mlađe od tri godine smeštene u institucije, ponovni pregled je obavljan na svaka tri meseca.

Regulisano je da se za svu decu izdvojenu iz porodice roditelja, plan stalnosti revidira najdalje 12 meseci od donošenja, te da se razmotri preduzimanje dodatnih mera koji obezbeđuju stalni **životni** aranžman za dete. Pravilnicima je propisano i obavezno učešće deteta, roditelja i drugih osoba bliskih detetu u postupcima procene, planiranja i ponovnog pregleda, način dokumentovanja i izveštavanja i slično.

200 Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, *Službeni glasnik RS*, br. 59/08, 37/10, 39/11 i 1/12, član 75. i Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centra za socijalni rad, *Službeni list CG*, br 58/13, član 47.

201 Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 59/08, 37/10, 39/11 i 1/12, član 76. i Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centra za socijalni rad, *Službeni list Crne Gore*, br 58/13, član 49.

202 Pravilnik o hraniteljstvu, *Službeni glasnik RS*, br. 36/08 član. 6. stav 1. tačka 6.

203 Tačka 67 Smernica.

204 Ministarstvo rada i socijalne politike Republike Srbije (2006) *Mere za otklanjanje nepravilnosti u vršenju poslova smeštaja dece i omladine u ustanove socijalne zaštite*, akt broj.560-03-619/2006-14 od 3. 11. 2006. godine.

## Kako se sprovede novouvedene procedure za alternativni smeštaj dece

Istraživanja i analize primene novih standarda u radu centra za socijalni rad nisu brojna. Skorašnje istraživanje Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, u saradnji sa Unicefom,<sup>205</sup> obuhvatilo je podatke o celokupnoj populaciji dece na hraniteljskom i rezidencijalnom smeštaju koja su ušla na smeštaj u Srbiji u periodu jun 2006 – jun 2011. godine<sup>206</sup>, i prikupljanje podataka iz dosijea korisnika na reprezentativnom, stratifikovanom i slučajnom uzorku dece smeštene u posmatranom periodu. Rezultati su pokazali da gotovo kod polovine porodica nisu preduzimane mere za podršku ostanku deteta u porodici, a da stručni radnici centra tokom kontakata (verovatno onih koji se odvijaju prilikom procene potreba), nastoje da savetodavno usmeravaju roditelje, dok sa decom, širom porodicom i drugim značajnim osobama znatno manje kontaktiraju. Materijalna (konkretna) pomoć je korišćena kod oko trećine porodica, dok se pomoć u naturi, naročito namenska pomoć za opravku i opremanje domaćinstava, koristi sporadično. Ova struktura intervencija centara iznenađuje, s obzirom na izuzetno nepovoljan materijalni status porodica i izrazito loše uslove stanovanja koji su, prema navodima radnika centara, ugrožavali dete. Svega 5 % dece i porodica je bilo upućeno na neke usluge u zajednici kao mere podrške i prevencije izdvajanja.

CSR je, na osnovu rezultata istraživanja, nastojao da pruži pomoć i podršku za ostanak deteta u porodici tokom nedovoljno dugog vremenskog perioda (60,5 % dece je smešteno tokom prve godine rada, od toga više od 70 % u prva dva meseca od prvog kontakta). Pri tome se izgleda u dovoljnoj meri ne koriste resursi porodične mreže deteta kako bi se obezbedilo najmanje restriktivno okruženje, (svega 14 % dece iz uzorka je upućeno na srodnički porodični smeštaj, 74 % u nesrodničke hraniteljske porodice, a ostala deca u institucije). Drugi roditelj ili srodnici deteta često nisu kontaktirani, ili su u drugom slučaju procenjeni kao „neadekvatni“, „nezainteresovani“ ili „bez materijalnih mogućnosti“, a centar nije stupio u kontakt sa 1/3 srodnika dece na smeštaju, što je verovatno povezano sa niskim udelom dece na srodničkom smeštaju u Srbiji (12-14 %).

Deca i roditelji često nisu pripremani za izdvajanje i smeštaj (oko 40 %), dok više od polovine dece (oko 60 %) nema regulisan plan kontakta sa roditeljima, srodnicima i drugim značajnim osobama. Približno isti procenat dece te kontakte ipak održava, uglavnom sa delom srodnika, pri čemu su sudske odluke o regulisanju ili zabrani kontakta minorno zastupljene. Istraživanje je pokazalo da u dosijeima dece na smeštaju nedostaje upadljiv broj informacija o karakteristikama deteta, roditelja i okolnostima života porodice, relevantnih za razumevanje potreba, procenu rizika, opredeljivanja za prve i kasnije intervencije centra. Nepovoljno je ocenjena individualizovanost dokumentacije, (gotovo polovina procena i dve trećine planova koje donose centri za decu na smeštaju ocenjeni su kao neindividualizovani). Ovi podaci svedoče o ozbiljnim teškoćama radnika centara da odgovore na zahteve stručnog rada u vođenju dokumentacije u skladu sa novouvedenim standardima, za šta postoje objektivni i subjektivni, spoljni i unutrašnji razlozi. Pored teškoća u prihvatanju novina, tu su i kontradiktorni zahtevi, paralelno i neuvezano vođenje različitih dokumenata vezanih za stručne postupke, upravne postupke, kancelarijsko poslovanje i naplatu troškova, sve bez odgovarajućeg informacionog sistema, što znatno uvećava inače impozantan obim posla stručnih radnika u centrima za socijalni rad.

205 Žegarac, N. (ur.) (2014) *U lavirintu socijalne zaštite: pouke istraživanja o deci na porodičnom i rezidencijalnom smeštaju*. Beograd: Fakultet političkih nauka i UNICEF.

206 Ovaj period je značajan jer obuhvata vreme intenzivnih reformskih aktivnosti u sistemu socijalne zaštite Srbije, i vreme intenzivne deinstitucionalizacije u zaštiti dece.

# KAPACITETI ZA ALTERNATIVNO STARANJE O DECI U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

Shodno Smernicama, potrebno je razviti spektar modaliteta alternativnog smeštaja, da bi se obezbedio prikladan i najmanje restriktivan smeštaj za onu decu kojoj je to odgovarajuće, neophodno i konstruktivno u određenom trenutku. Pri tome se prioritet daje razvoju modaliteta staranja zasnovanih na porodici i zajednici <sup>207</sup>.

Na opštinskom nivou, glavni nosioci odgovornosti za zaštitu dece bez roditeljskog staranja u **Srbiji** su centri za socijalni rad, kojih ima 140 i obezbeđuju dobru geografsku pokrivenost. Rad ovih službi je standardizovan i nadgleda ga Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike<sup>208</sup>. Centri za porodični smeštaj i usvojenje<sup>209</sup> su zaduženi za odabir i procenu i obuku potencijalnih hraniteljskih porodica, kao i za izgradnju kapaciteta, redovno praćenje i pružanje podrške detetu na smeštaju i hraniteljima i blisko saraduju sa CSR, gde zaduženi voditelj slučaja prati dete. Početkom 2014. godine u Srbiji funkcioniše pet regionalnih centara za porodični smeštaj i usvojenje, sa ukupno 106 zaposlenih, od čega su 73 stručna radnika.<sup>210</sup>

U Srbiji postoji 19 rezidencijalnih ustanova za decu i mlade, od kojih su tri namenjene deci sa problemima u ponašanju, a pet deci sa smetnjama u razvoju. U pet ustanova postoje specijalizovana odeljenja za decu sa kompleksnim smetnjama (tokom transformacije ustanova formirana su kao tzv. *male domske zajednice* koje smeštaju do 12 dece). U Srbiji za sada nema privatnih institucija za decu. Većina ustanova ima zakonom<sup>211</sup> utvrđen maksimalni kapacitet od 48 dece, dok šest ima smeštajni kapacitet između 100 i 250 dece<sup>212</sup>. Najveći broj dece sa umerenim, težim, teškim i kombinovanim smetnjama je još na smeštaju upravo u ustanovama sa kapacitetima za smeštaj većeg broja korisnika. Istovremeno, tri ustanove koje smeštaju decu, imaju odeljenja za odrasle sa intelektualnim smetnjama. Pored pružanja usluga smeštaja, većina ustanova je tokom transformacije započela pružanje i nekih lokalnih usluga za svoje lokalne zajednice, kao što su prihvatilište, dnevni boravak, stanovanje uz podršku ili usluga predaha. Ova praksa je u velikoj meri doprinela otvaranju ustanova prema zajednici i poboljšanju položaja dece.

Teritorija **Crne Gore** je pokrivena mrežom od 10 centara za socijalni rad: sedam međuopštinskih centara sa 11 dislociranih službi – odeljenja i tri opštinska centra. Ova situacija nije obezbeđivala jednak pristup uslugama svim građanima i nije u skladu sa strateškim opredeljenjem ka decentralizaciji sistema socijalnog staranja. Posebno veliku teškoću u pristupu uslugama imaju građani u centralnom

207 Tačke 21, 29 i 53 Smernica.

208 Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 59/08, 37/10, 39/11 i 1/12.

209 U Beogradu osnovan 2008, a 2011. u Čupriji, Kragujevcu i Nišu. Domovi za decu Čuprija i Kragujevac su zatvoreni, a Dom u Nišu je smanjio kapacitet. Još jedan takav centar postoji u Miloševcu i ima ih ukupno četiri na teritoriji uže Srbije.

210 U planu je osnivanje i tri centra na teritoriji AP Vojvodine, gde ima oko 1.600 hraniteljskih porodica.

211 Uredba o mreži ustanova socijalne zaštite, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 16/12 i 12/13.

212 Zakon o socijalnoj zaštiti ograničava kapacitet ustanova za decu na 50.

delu republike koji je pokriven službama – ispostavama CSR, koje su u velikoj meri oslanjaju na svoje matične centre. U toku je sveobuhvatna reforma centara za socijalni rad, u smislu njihove reorganizacije, standardizacije, kao i uvođenja savremenih metoda rada<sup>213</sup>. Decembra 2013. godine je doneta odluka o proširenju mreže centara, te sada ima 11 centara i 14 dislociranih službi. Smeštaj dece i mladih u Crnoj Gori ostvaruje se u javnim ustanovama socijalne i dečje zaštite koje osniva država. Jedina ustanova za smeštaj dece bez roditeljskog staranja je Dječiji dom „Mladost“ u Bijeloj, kapaciteta 160 mesta. Ovaj dom je smeštaj za decu i mlade uzrasta od 0 do 24 godine<sup>214</sup>. Postoji i Centar za djecu i mlade „Ljubović“ u Podgorici, koji radi kao prihvatilište i tretmanski centar za decu sa problemima u ponašanju. Za decu za koju to nije moguće u Crnoj Gori, smeštaj se obezbeđuje u institucijama van zemlje (2013. godine 30 dece je bilo smešteno u domovima u Srbiji i jedno dete u Bosni i Hercegovini)<sup>215</sup>.

Javna ustanova Zavod „Komanski most“ u Podgorici je sredinom 1970. započeo rad kao ustanova za decu i omladinu sa umerenim, težim i teškim smetnjama u intelektualnom razvoju. Kako nikada nije napravljen sistem „izlaza“ iz ovakvih ustanova, Zavod je postao ustanova za smeštaj odraslih osoba sa „ozbiljnim ograničenjima u socijalnom funkcionisanju usled mentalnih teškoća, ili drugih kombinovanih smetnji u razvoju“<sup>216</sup>. Od 2006. godine, Zavod ne smešta decu, i jedan broj dece je izmešten iz ove institucije nakon *Izveštaja Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT)*<sup>217</sup>. Prema raspoloživim podacima, krajem 2013. godine u toj ustanovi ostalo je još četvoro dece.

Crna Gora nema posebne službe za porodični smeštaj, a tokom 2013. godine obučen je jedan deo stručnih radnika CSR koji će se specijalizovano baviti selekcijom, procenom, obukom, praćenjem i pružanjem stručne podrške hraniteljima i deci na smeštaju.

U **Bosni i Hercegovini**, na opštinskom nivou postoji 117 centara za socijalni rad, i to 72 u Federaciji BiH i 45 u Republici Srpskoj, gde od 2009. godine postoji i 17 dislociranih službi socijalne zaštite koje deluju pri opštinama, a na nivou Brčko Distrikta je Pododeljenje za socijalnu zaštitu - Centar za socijalni rad. Na prostoru Bosne i Hercegovine, rad i usluge centara za socijalni rad, kao i metodologija evidencije broja dece bez roditeljskog staranja nisu standardizovani<sup>218</sup>. Uprkos tome, nisu uočljiva veća odstupanja u (pretežno reaktivnom, medicinskom) metodološkom pristupu u radu sa decom i porodicama.

Ustanove socijalne zaštite koje pružaju direktne usluge i institucionalni smeštaj postoje na nivou entiteta (domovi za decu i omladinu bez roditeljskog staranja). U Federaciji BiH postoji 12 ustanova koje primarno imaju ulogu smeštaja dece bez roditeljskog staranja i 10 institucija koje primarno smeštaju „druge kategorije“ dece, među kojima u malom broju ima i dece bez roditeljskog staranja. U

213 Žegarac, N. (2011) Izveštaj o kapacitetima centara za socijalni rad u Crnoj Gori. Izazovi i mogućnosti reorganizacije, standardizacije i unapređenja stručne prakse. UNICEF, Kancelarija u Podgorici. Nepublikovan dokument.

214 Specifičnost ove ustanove je da je u njenom sklopu i moderan hotelski objekat „Vila Jadranska straža“, (kategorije četiri zvezdice) u kom se određeni broj dece na smeštaju stručno osposobljava za zanimanja iz oblasti turizma i ugostiteljstva. Sav prihod ovog hotela ulazi u budžet Doma.

215 Strategija razvoja socijalne i dječje zaštite CG 2013-2017, doneta 2013. godine, podatak se odnosi na polovinu 2013. godine <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:CXzAJo3YUdQJ:www.mrs.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx%3Frid%3D130948%26rType%3D2+&cd=1&hl=sr&ct=clnk&gl=rs>, posećeno 16. 12. 2013. godine.

216 <http://juzkomanskimost.me/>, posećeno 23. 1. 2014.

217 Izveštaj Crnogorskoj vladi o posjeti Crnoj Gori Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), obavljenoj septembra 2008. godine.

218 Alat za procjenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, *Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini* (2013) SOS Children's Villages International. U štampi.



Republici Srpskoj početkom 2014. postoji jedna javna ustanova za zbrinjavanje dece bez roditeljskog staranja (Rada Vranješević), a u Brčko Distriktu nema rezidencijalnih ustanova za decu (deca iz Brčko Distrikta najčešće su smeštena u institucijama Federacije i Republike Srpske). Nisu poznati kapaciteti kao i stvarna popunjenost javnih ustanova za smeštaj dece bez roditeljskog staranja, a sve smeštaju više od 15 dece. Dom za decu u Tuzli ima npr. kapacitet od 137 mesta, i smešta decu od 0 do 18 godina, a u sklopu doma je i prihvatilište. Ta ustanova je svakako različita od npr. Centra za djecu „Duga“, koji ima kapacitet od 24 mesta i namenjen je deci od 0 do 6 godina, i ima znatno drugačiji odnos broja dece i zaposlenih u odnosu na Dom za djecu u Tuzli<sup>219</sup>. Kada je u pitanju smeštaj dece sa smetnjama u razvoju, u Bosni i Hercegovini, usled nerazvijenih usluga u zajednici, ova deca se upućuju u velike rezidencijalne ustanove koje često smeštaju i odrasle (negde ih nazivaju i „ustanove za trajni smeštaj“!). Izgleda da je uvreženo shvatanje da je to „jedino“ rešenje za osobe sa ozbiljnijim oblicima invaliditeta, kao i za osobe sa višestrukim smetnjama. Retke analize ukazuju da se deca i odrasli sa intelektualnim invaliditetom, koji ostaju kod svojih kuća, obično suočavaju sa ekstremnom izolacijom<sup>220</sup>.

U Specijalnom izvještaju ombudsmana BiH o stanju u ustanovama za zbrinjavanje mentalno invalidnih osoba u razvoju, dati su podaci o broju dece zatečenom tokom nadzora i o stanju u ustanovama, tokom 2010. godine<sup>221</sup>. Deca su smeštena u velikim institucijama zajedno sa odraslima (u odvojenim odeljenjima) koje smeštaju između 200 i 500 i više korisnika. Tako je npr.

- Dom za djecu i omladinu ometenu u razvoju „Prijeđor“, u vreme posete imao 211 korisnika, od toga 30 dece;
- Zavod „Drin“ je imao na smeštaju oko 520 korisnika, prvenstveno s težim i teškim stanjem bolesti, psihijatrijskih bolesnika i učinilaca teških krivičnih dela i 60-70 dece svih uzrasta i smetnji.
- Zavod za zaštitu djece i omladine u Pazariću u vreme posete ombudsmana je imao 384 korisnika, od kojih je 20 maloletnih;
- Zavod Višegrad je imao smeštajni kapacitet oko 190 mjesta, a u vreme posete na smeštaju je bilo oko 150 korisnika, od kojih je 20 uzrasta od 10 do 18 godina.

Zapravo, u svim ustanovama zatečene su sve kategorije korisnika, jer nema sistemskog smještaja u ustanove, već se on odvija, posebno u Federaciji BiH, po principu „slobodnog mesta“, što u velikoj meri zavisi od odluke direktora ustanove. Centri za socijalni rad ovdje ne funkcionišu kao „čuvari ulaza“, jer je lista čekanja u ustanovama, a „potrebe“ (usled nerazvijenih usluga u zajednici) su veće od raspoloživih kapaciteta. Smeštaj se, po oceni ombudsmana, zasniva na proizvodljivosti i subjektivnom principu.

Od inovativnih formi alternativnog staranja, u Bosni i Hercegovini na nivou Republike Srpske su oformljene tzv. **socijalno-pedagoške životne zajednice**, što se u porodičnopravnom smislu vodi kao oblik hraniteljstva. Ovaj varijetet alternativnog smještaja zasnovanog na porodici<sup>222</sup> podrazumeva

219 <http://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CDgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.ficesrbija.rs%2Fsee%2Fwp-content%2Fuploads%2F2011%2F07%2FPrezentacija-Portreta-Domova.pps&ei=OnPzUpWuCqjoywO72ILAAQ&usq=AFQjCNFOVWVzwqBZSHB4kRiRgCthU9ioUg>, posećeno 6. 2. 2014.

220 Adams, L. (2008) *Pravo na život u zajednici: Ostvarivanje ovog prava za osobe sa intelektualnim invaliditetom u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Srbiji i Kosovu*. Disability Monitor Initiative (Inicijativa za praćenje problematike invalidnosti. Handicap international regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu.

221 Specijalni izvještaj o stanju u ustanovama za zbrinjavanje mentalno invalidnih osoba u razvoju u BiH, novembar, 2010. [http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen\\_doc2013020401071133bos.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2013020401071133bos.pdf), posećeno 15. 12. 2013.

222 Socijalno pedagoške zajednice su uvedene u sistem socijalne zaštite kroz projekat Vlade Švajcarske, odnosno Direkcije za razvoj i saradnju (DEZA) zajedno sa Ministarstvom zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske i opštinama Banja Luka, Laktaši, Gradiška i Novi Grad.



stvarnu porodicu iz zajednice koja dobija na korištenje kuću, a koja pored svoje dece integriše u vlastitu porodicu troje a najviše petoro dece i stara se o njima do njihove samostalnosti ili izlaska sa alternativnog smeštaja. Odgojitelji se pripremaju i edukuju, njihov rad prate i podržavaju stručni radnici CSR. Odgajatelji se međusobno povezuju i prave mrežu podrške, što dalje doprinosi kvalitetu staranja i promociji hraniteljstva i porodičnih oblika alternativnog staranja o deci.<sup>223</sup>

---

223 Alat za procjenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. *U štampi.*

# DOSTUPNOST RAZLIČITIH FORMI ALTERNATIVNOG SMEŠTAJA

Da bi se obezbedio kontinuitet usluga u zajednici koji može da odgovori na potrebe dece, neophodno je da se na nacionalnom nivou države opredele da će svakom detetu biti dostupno prigodno, individualizovano i kvalitetno staranje. Potrebno je obezbediti da deci bude na raspolaganju kvalitetan i nadgledan neodložan (urgentan), predah, kratkotrajan i dugotrajan smeštaj. Pri tome je neophodno voditi računa da se izbegava česta promena smeštaja, jer ometa detetov razvoj i sposobnost da uspostavi odnose privrženosti. Za decu na smeštaju je potrebno obezbediti stalnost putem reintegracije u roditeljsku ili biološku (srodničku) porodicu u najkraćem mogućem roku, ili drugo stabilno porodično okruženje, odnosno rezidencijalni smeštaj, kada je takav smeštaj neophodan, konstruktivan i prikladan<sup>224</sup>

**Tabela 2.** Uporedni prikaz broja dece u zemljama zapadnog Balkana na različitim oblicima alternativnog staranja od 2000. do 2012.

GODINA	2000			2005			2010			2012		
	DRŽAVA	RS	CG	BiH*	RS	CG	BiH	RS	CG	BiH	RS	CG
Starateljstvo**	5713 <sup>12</sup>	/	4998	6214 <sup>13</sup>	192 ***	10853	6162	203	2355	5999 <sup>14</sup>	207	1190
Usvojenje	169 <sup>15</sup>	/	177	123 <sup>16</sup>	11 ***	83	106	5	58	108 <sup>17</sup>	7	67
Rezidencijalni smeštaj	2672 <sup>18</sup>	151 <sup>19</sup>	644	2264 <sup>20</sup>	169 <sup>21</sup> ****	669	1106 <sup>22</sup>	156 <sup>23</sup>	527	1117 <sup>24</sup>	122	977 <sup>25</sup> *****
Porodični smeštaj	2098	243****	1066	3145	270 ***	941	5130	313	640	5828	321	522

\* Podatak za BiH se odnosi na 2001. godinu<sup>225</sup>

\*\* Starateljstvo obuhvata podatke o deci pod starateljstvom u Srbiji i Crnoj Gori, a u BiH i deci koja su pod starateljstvom za posebni slučaj.

\*\*\* Podatak za C. Goru se odnosi na 2008. godinu

\*\*\*\* Podatak za C. Goru se odnosi na 2006<sup>226</sup>

\*\*\*\*\* Podatak za BiH se odnosi na 2011. godinu.

224 Tačke 29, 53-54 i 60 Smernica.

225 Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. U stampi.

226 Dostupno na: <http://www.monstat.org/cg/page.php?id=80&pageid=80>, posećeno 01.12.2013.

Tabela 2. prikazuje broj dece u različitim oblicima alternativnog staranja u tri posmatrane zemlje, po dostupnim podacima. Važno je naglasiti da se vrlo verovatno jedan broj dece istovremeno javlja u više kategorija. Naime, mnoga dece na smeštaju su istovremeno pod starateljstvom, većina dece koja je usvojena u toku jedne godine je pre usvojenja boravila na rezidencijalnom ili porodičnom smeštaju, i istovremeno bila pod merama starateljske zaštite.

**Starateljstvo** kao oblik porodičnog pravne zaštite je u posmatranom periodu u Srbiji u blagom porastu. Postoji, međutim, velika promena u praksi rada centara za socijalni rad u Srbiji, jer znatno češće nego ranije koriste mere privremenog starateljstva. Broj privremenih starateljstva se udvostručio nakon donošenja porodičnog zakona 2005. godine.<sup>227</sup> Tako je 2012. godine u Srbiji 3.133 dece bilo u nekom trenutku pod privremenim starateljstvom, što je postao gotovo rutinski postupak koji se pokreće kod izdvajanja deteta iz porodice. Staratelji su najčešće bili srodnici deteta, (38,51 %), a radnici CSR su takođe često angažovani kao neposredni staratelji (25,5 %) <sup>228</sup>. U Crnoj Gori je broj dece pod starateljstvom uglavnom stabilan, a uočljivo je da oko 1/3 dece pod alternativnim staranjem nije obuhvaćena merama starateljske zaštite, što zahteva dalja ispitivanja. U Bosni i Hercegovini je uočljiv nagli skok broja dece pod starateljstvom tokom 2005, nakon toga naglo opada, da bi 2012. pod starateljstvom bilo gotovo četiri puta manje dece nego 2000. kao prve posmatrane godine.

**Usvojenje** je najmanje zastupljeno u sve tri zemlje, a u posmatranom periodu uočljiva je i tendencija opadanja broja usvojene dece. Kako gotovo trećina dece ulazi na smeštaj na uzrastu manjem od tri godine (često odmah nakon rođenja), a potom dugo, najčešće do punoletstva (deca sa smetnjama nekad i doživotno) ostaju na smeštaju, ova mogućnost za obezbeđenje staranja deci se izgleda neopravdano retko koristi, što ukazuje na potrebu za daljim istraživanjima .

Broj dece na **rezidencijalnom smeštaju** je u posmatranom periodu u blagom padu u Crnoj Gori. I u Bosni i Hercegovini od 2010. blago opada broj dece u institucijama kada su u pitanju tzv. deca bez roditeljskog staranja. Međutim, verovatno se ne može govoriti o smanjenju broja dece na rezidencijalnom smeštaju, jer kad se zajedno sa ovim brojem prikaže i broj dece sa smetnjama u razvoju, prema raspoloživim podacima broj dece na smeštaju u institucijama Bosne i Hercegovine je 2011. iznosio 977. U Srbiji je broj dece na rezidencijalnom smeštaju do 18 godina u periodu 2000-2012 prepolovljen.

**Porodični smeštaj** je doživeo ekspanziju u Srbiji, a broj dece smeštene u srodničke ili profesionalne hraniteljske porodice se gotovo utrostručio. Broj dece na porodičnom smeštaju u Crnoj Gori je uglavnom ostao stabilan. U Bosni i Hercegovini je broj dece u hraniteljskim porodicama u posmatranom periodu smanjen za 1/3.

Kada se sagledaju brojevi koji se odnose na Srbiju, može se izvući procena da između 900 i 1.000 dece do 18 godina koja su pod starateljstvom (nešto manje od 10 %), nije u nekoj formi alternativnog smeštaja. Dakle, to su najverovatnije deca koja nemaju roditeljsko staranje, pod starateljstvom su, **žive u okviru svoje biološke porodice kod srodnika koji su im ujedno i staratelji, uz godišnji nadzor** i podršku CSR, po potrebi. Ovakva procena se ne može obezbediti na osnovu raspoloživih podataka za druge dve zemlje.

227 Analiza podataka centara za socijalni rad o socijalnoj i porodično-pravnoj zaštiti u 2006. godini, Ministarstvo rada i socijalne politike.

228 Sintetizovani izveštaj o radu centara za socijalni rad u 2012. Godini. Republički zavod za socijalnu zaštitu. Dostupno na: <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestajoradu2013/IZVESTAJ%20CSR%202012%20FINI.pdf>

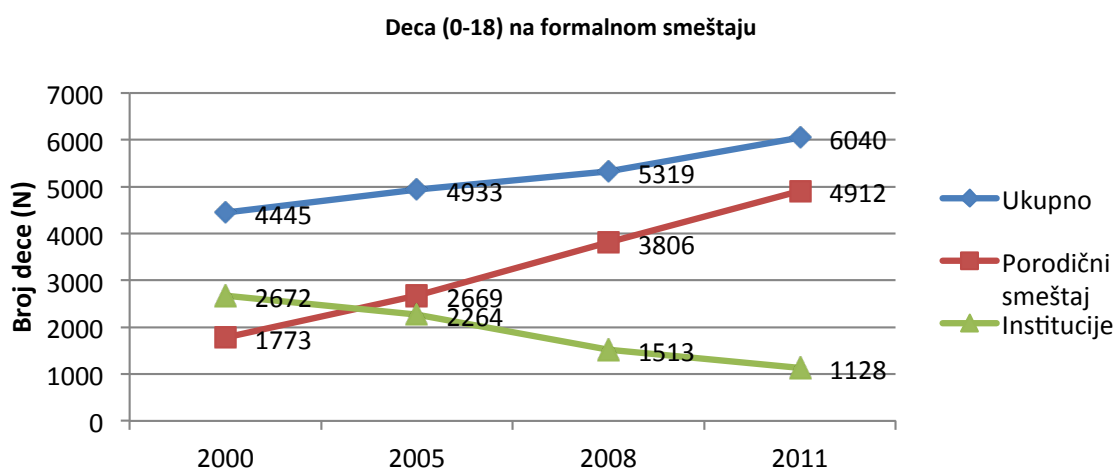
## Deinstitucionalizacija i razvoj porodičnog smeštaja u Srbiji

U sklopu reformskih aktivnosti, u **Srbiji** su razvijani različiti programi za jačanje i širenje porodičnog smeštaja. Razvijene su politike i procedure za regrutovanje, procenu, obuku, podršku, praćenje i finansiranje srodničkih i nesrodničkih (profesionalnih) hraniteljskih porodica. Postignuti su značajni rezultati u procesu deinstitucionalizacije odnosno transformacije institucija socijalne zaštite za decu i mlade. Veliki broj dece je smešten u hraniteljske i srodničke porodice: od 6.040 dece na formalnom smeštaju 2011. Godine, **četiri** petine dece uzrasta do 18 godina, odnosno 81,9 % dece je na porodičnom smeštaju<sup>229</sup>. Ukupan broj dece i mladih na porodičnom smeštaju je u Srbiji u periodu od 2000. do 2011. povećan 2,8 puta za decu i mlade (0-26) (Tabela 3 i Slika 2.).

**Tabela 3.** Deca i mladi na formalnom smeštaju u Srbiji od 2000. do 2011. godine<sup>230</sup>

	2000				2005				2008				2011			
	Institucije		Por. smeštaj		Institucije		Por. smeštaj		Institucije		Por. smeštaj		Institucije		Por. smeštaj	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0-18	2672	60	1773	40	2264	46	2699	54	1513	28	3806	72	1128	19	4912	81
Subtotal	4445		80,5%		4963		81,2%		5319		81,1%		6040		81,9%	
19-26	882	82	188	18	842	73	307	27	818	66	423	34	726	55	603	45
Subtotal	1070		19,4%		1149		18,8%		1241		18,9%		1329		18,0%	
Ukupno	3554	64	1961	36	3106	51	3006	49	2331	36	4229	64	1854	25	5515	75
Ukupno	5515				6112				6560				7369			

**Slika 2.** Deca (0-18) na formalnom smeštaju u Srbiji od 2000. do 2011. godine<sup>231</sup>



229 Podaci Ministarstva rada i socijalne politike Republike Srbije, 2011.

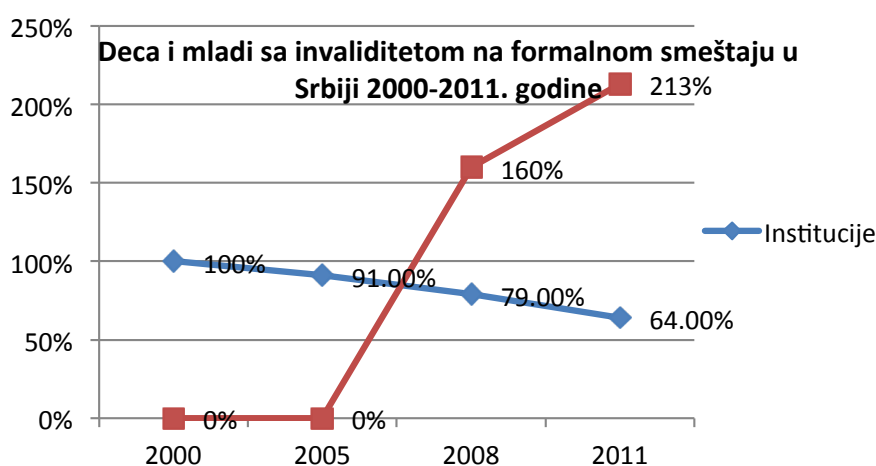
230 Podaci Ministarstva rada i socijalne politike Republike Srbije, 2011.

231 Podaci Ministarstva rada i socijalne politike Republike Srbije, 2011.

U Srbiji, u periodu od 2000. godine do 2011. godine, ukupan broj dece i mladih (0-26) na smeštaju u institucijama je smanjen za 48 %, dok je kod dece i mladih sa invaliditetom smanjen za 30 %. Ukoliko posmatramo samo decu (0-18) u ustanovama, ukupni broj je smanjen za 58 %, dok je udeo dece sa invaliditetom u ustanovama u 2011. godini (N=697) manji za 47 % nego 2000. godine (N=1322).

Broj dece i mladih sa smetnjama u razvoju u hraniteljskim porodicama konstantno raste. Od 2005. godine taj broj je preko dva puta veći. Istovremeno, opada broj dece i mladih sa smetnjama u razvoju na rezidencijalnom smeštaju (Slika 3.).

**Slika 3.** Deca i mladi sa invaliditetom / smetnjama u razvoju na formalnom smeštaju u Srbiji od 2000. do 2011. godine<sup>232</sup>



Prema rezultatima istraživanja Fakulteta političkih nauka i Unicefa<sup>233</sup>, u Srbiji je u periodu 2006–2011. godine na hraniteljski, srodnički porodični ili rezidencijalni smeštaj ušlo ukupno 5.155 dece. Uočljiv je trend povećanja broja dece koja ulaze na smeštaj, (26,9 % od 2007. godine). Rezultati ukazuju da 8 na 10.000 dece ulazi na alternativni smeštaj u Srbiji. Broj značajno varira u različitim opštinama, i to od 1 do 30 dece na 10.000 dece, što svedoči o neujednačenoj praksi centara za socijalni rad. Četvrtina dece koja su ušla na smeštaj su uzrasta od 0 do 2 godine, i oni su ujedno i najbrojnija grupa. Istovremeno, na smeštaj najređe ulaze deca od 15 ili više godina. Došlo je do ekspanzije broja dece na javnom staranju, posebno dece najmlađeg uzrasta, porasta porodičnog smeštaja i značajnih uspeha u prevenciji smeštaja dece u rezidencijane institucije, kao i u deinstitucionalizaciji. Najveći broj dece (76,4 %) je smešten u nesrodničke hraniteljske porodice, a preostala deca gotovo su podjednako smeštena u srodničke porodice ili institucije. Zabrinjava da je svega 12 % dece u posmatranom periodu smešteno u srodničke hraniteljske porodice, što je znatno manje u poređenju sa brojnim razvijenim zemljama<sup>234</sup> i zemljama u okruženju koje ne spadaju u razvijene zemlje.

232 Ministarstvo rada i socijalne politike Republike Srbije, 2011.

233 Žegarac, N. (ur.) (2014) U lavirintu socijalne zaštite: pouke istraživanja o deci na porodičnom i rezidencijalnom smeštaju. Beograd: Fakultet političkih nauka i UNICEF.

234 Thoburn, J. (2009b) *Reunification of children in out-of-home care to birth parents or relatives: a synthesis of the evidence on processes, practice and outcomes*. Expertise für das Projekt: Pflegekinderhilfe in Deutschland, Deutsches Jugendinstitut.

## Deinstitucionalizacija i razvoj porodičnog smeštaja u Crnoj Gori

U **Crnoj Gori**, prosečno se godišnje na rezidencijalni smeštaj upućuje 114 dece, što uključuje i decu koja su imala višestruke ulaze u dva raspoloživa prihvatilišta. Do ovog broja došlo se na osnovu prosečnog broja prijema u sve ustanove u periodu 2007–2010. godine<sup>235</sup>.

Broj dece na smeštaju u jedinoj velikoj instituciji za smeštaj dece u Crnoj Gori (Dom za djecu „Mladost“ u Bijeloj) od 2008. do 2012. blago opada, a istovremeno blago raste broj dece sa smetnjama u razvoju koji je smešten u ovoj instituciji. Pošto od 2008. godine ni jedno dete nije primljeno u ustanovu Komanski most, deca sa smetnjama u razvoju (obično teškim i višestrukim) uglavnom se upućuju u neku od ustanova u Srbiji, i od skoro u Bosni i Hercegovini. Prema raspoloživim podacima, 2012. godine 32 dece iz Crne Gore je bilo smešteno u institucije van matične zemlje. Ovo je praksa koja zahteva adekvatno planiranje razvoja odgovarajućih usluga za decu sa teškim i višestrukim smetnjama.

**Tabela 4.** Deca na institucionalnom smeštaju u Domu „Mladost“, Bijela 2008-2012<sup>236</sup>

Broj dece/ godina	2008		2009		2010		2011		2012	
	sa smet- njama	bez smetnji	sa smet- njama	bez smetnji	sa smet- njama	bez smetnji	sa smet- njama	bez smetnji	sa smet- njama	bez smetnji
Br. dece uz- rasta <3	1	27	2	21	0	36	1	18	0	20
Br. dece uz- rasta 3+	18	129	21	109	27	91	30	68	31	71
<b>Ukupno</b>	<b>19</b>	<b>156</b>	<b>23</b>	<b>130</b>	<b>27</b>	<b>127</b>	<b>31</b>	<b>86</b>	<b>31</b>	<b>91</b>
<b>Ukupno po godini</b>	<b>175</b>		<b>153</b>		<b>154</b>		<b>117</b>		<b>122</b>	

**Tabela 5.** Deca iz Crne Gore na smeštaju u ustanovama u Srbiji i BiH 2007-2012

	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	Srbija	BiH	Srbija	BiH	Srbija	BiH	Srbija	BiH	Srbija	BiH	Srbija	BiH
Po godini	24	0	25	0	25	0	26	0	27	2	30	2
<b>Ukupno</b>	<b>24</b>		<b>25</b>		<b>25</b>		<b>26</b>		<b>29</b>		<b>32</b>	

Crna Gora ima dugoročno nisku zastupljenost hraniteljstva, posebno nesrodničkog. Jedan od prioriteta u reformskim naporima je povećanje broja dece na smeštaju u hraniteljskim porodicama, uz istovremeno smanjenje broja dece na smeštaju u ustanovama. Čini se da centri za socijalni rad koriste pogodnosti porodične solidarnosti, te relativno često upućuju decu na srodnički porodični smeštaj (srodničko hraniteljstvo). Tako je 2012. godine 307 dece bilo na smeštaju u 220 srodničkih porodica. Istovremeno, nesrodničkih, profesionalnih hraniteljskih porodica je iste godine bilo 10, i starale su se o svega 14 dece. Pri tome je broj dece na porodičnom smeštaju od 2008. do 2012. porastao 18 % (N=51), dok je u posmatranom periodu zabeležen i blagi porast broja dece u profesionalnim, nesrodničkim hraniteljskim porodicama (od 6 na 14). Upadljivo je mali udeo dece sa smetnjama u razvoju na porodičnom smeštaju (4 %, N=13, 2012. godine). Zanimljivo je da su, za razliku od ostale dece, deca sa smetnjama u gotovo istom broju smeštena u srodničke i nesrodničke hraniteljske porodice. Raspoloživi su i podaci o deci i samohranim roditeljima na porodičnom smeštaju u Crnoj

235 Master plan transformacije servisa dječije zaštite (za reformu zdravstvenih, obrazovnih i socijalnih servisa za ugroženu djecu i njihove porodice) (2011), nepublikovan dokument.

236 Unicef, kancelarija u Podgorici, decembar 2013.



Gori (32 dece i 6 samohranih roditelja u 2012. godini). Nije izvesno u kojoj meri su ovi podaci pouzdani, jer još nije dostupan jedinstven sistem evidencije, niti odgovarajući informacijski sistem koji prikuplja podatke o deci na smeštaju u Crnoj Gori<sup>237</sup>.

**Tabela 6.** Deca na porodičnom smeštaju u Crnoj Gori (*srodničkom* – SRH i *nesrodničkom* - HR) 2008–2012<sup>238</sup>

	2008		2009		2010		2011		2012	
	SRH	HR	SRH	HR	SRH	HR	SRH	HR	SRH	HR
Po godini	264	6	274	6	304	9	317	12	307	14
<b>Ukupno</b>	270		280		313		329		321	
<b>DECA SA SMETNJAMA U RAZVOJU NA HRANITELJSTVU</b>										
Po godini	6	2	9	2	9	5	10	5	7	6
<b>Ukupno</b>	8		11		14		15		13	
<b>HRANITELJSKE PORODICE</b>										
Po godini	201	5	208	7	229	5	229	9	220	10
<b>Ukupno</b>	206		215		234		238		230	
<b>DECA (d) I SAMOHRANI RODITELJI (r) NA PORODIČNOM SMEŠTAJU</b>										
Po godini	10 (d) NP (r)	5 (d) 2 (r)	14 (d) NP (r)	5 (d) 3 (r)	23 (d) 2 (r)	6 (d) 11 (r)	25 (d) 3 (r)	8 (d) 7 (r)	26 (d) 3 (r)	6 (d) 3 (r)
<b>Ukupno</b>	15 (d) i 2 (r)		19 (d) i 3 (r)		29 (d) i 13 (r)		33 (d) i 10 (r)		32 (d) i 6 (r)	

Stručnjaci CSR u direktnim razgovorima naglašavaju da je zainteresovanost građana za hraniteljstvo i usvojenje na izrazito niskom nivou, što je potvrđeno i ispitivanjem javnog mnjenja građana Crne Gore 2013. godine<sup>239</sup>. Rezultati ukazuju da su stavovi prema hraniteljstvu i usvojenju uglavnom pozitivni, te da preovlađuje mišljenje da zamenske nesrodničke porodice mogu da pruže deci sve ono što se dobija u porodicama porekla. Kada je reč o prihvatljivosti dece različitih karakteristika, većina ispitanih građana nije spremna da preuzme brigu o detetu čiji su roditelji na odsluženju zatvorske kazne, ili su zavisnici od narkotika ili alkohola, kao ni o deci sa intelektualnim ili drugim smetnjama u razvoju, hroničnim oboljenjem, ili romskoj deci. Podrška porodice za prihvatanje hraniteljske uloge je, pored mentalnog i fizičkog zdravlja deteta, faktor koji u najvećoj meri utiče na odluku o hraniteljstvu.

U Crnoj Gori je krajem 2013. i početkom 2014. godine sprovedena kampanja *Svako dijete treba porodicu i Hraniteljstvo – podrška zdravom razvoju djeteta*<sup>240</sup>. U okviru popularizacije hraniteljstva snimljen je TV spot, a centri za socijalni rad organizovali su „otvorene dane“ kroz koje su informisali građane i promovisali hraniteljstvo po svim opštinama. Cilj koji je tokom kampanje javno isticalo nadležno Ministarstvo rada i socijalnog staranja je da smeštanje dece u institucijama do 2016. godine bude smanjeno za 30 odsto.

237 O pitanju evidencije i dokumentacije biće reči u posebnom odeljku.

238 Podaci UNICEF, Kancelarija u Podgorici (decembar 2013. godine)

239 Ipsos Strategic Marketing i UNICEF, 2013., <http://www.slideshare.net/unicefcecis/hraniteljstvo-i-usvojenje-u-cg>, posećeno 16. 12. 2013. godine.

240 Kampanja „Svako dijete treba porodicu“ sprovodi se u okviru projekta „Reforma sistema socijalne i dječje zaštite: unapređenje socijalne inkluzije“ kojeg sprovodi Vlada Crne Gore, uz tehničku pomoć UNICEF-a i UNDP-a i finansijsku podršku Evropske unije.

## Deinstitucionalizacija u Bosni i Hercegovini

Mada pojedini strateški dokumenti promovišu razmatranje svih alternativnih oblika smještaja pre donošenja odluke o smještaju deteta<sup>241</sup>, ocena je da država Bosna i Hercegovina (državni, entitetski i kantonalni nivoi vlasti) nedovoljno, povremeno i nekontinuirano posvećuju pažnju pitanjima deinstitucionalizacije, na šta je upozorio i Komitet za prava djeteta<sup>242</sup> 2012. godine, kada je ukazao da ne postoje dovoljni niti adekvatni kapaciteti za porodične forme alternativnog staranje, pa su deca uglavnom upućena u institucije, ali i da su nedovoljni napori koji se preduzimaju za ponovno ujedinjavanje dece sa roditeljima.

Takođe, izgleda da se ne ulažu adekvatna sredstva niti napori u proces deinstitucionalizacije. Napori se često svode na proces promocije hraniteljstva, koje u velikom delu Bosne i Hercegovine nije u dovoljnoj meri zakonski regulisano niti standardizovano, niti su opredeljena finansijska sredstva za stabilno i ujednačeno finansiranje hraniteljstva, što stavlja decu iz različitih delova Bosne i Hercegovine u neravno pravan položaj<sup>243</sup>.

241 Akcioni plan za djecu 2011–2014 i Politika zaštite djece bez roditeljskog staranja i porodica pod rizikom od razdvajanja u FBiH 2006–2016.

242 Zaključna zapažanja Kombinovanog drugog, trećeg i četvrtog periodičnog izvještaja Bosne i Hercegovine, usvojen na 61. sjednici Komiteta 2012, str. 14 stav 48.

243 Alat za procjenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. *U štampi*.

## KOJA DECA DOLAZE NA ALTERNATIVNI SMEŠTAJ?

Potrebno je razviti niz preventivnih i interventnih mera za pomoć porodicama da se staraju o svojoj deci (materijalne, savetodavne, edukativne i druge mere), pri čemu siromaštvo ne može biti razlog za upućivanje dece na alternativni smeštaj, već signal za pomoć porodici. Po pravilu, braća i sestre se ne razdvajaju tokom smeštaja, osim ukoliko to zahtevaju najbolji interesi deteta, što je potrebno obrazložiti i dokumentovati. Deca mlađa od tri godine ne treba da se upućuju na rezidencijalni smeštaj, već u porodične oblike smeštaja. Politika u oblasti alternativnog staranja treba da uvaži kulturno i religijski specifične forme alternativnog staranja, uključujući i pitanja rodne perspektive, a sve specifične norme i prakse je potrebno poštovati u meri u kojoj su usklađene sa pravima i najboljim interesima dece. Istovremeno, deci je potrebno omogućiti zadovoljavanje verskih i duhovnih potreba po slobodnoj volji i uz prikladnu podršku<sup>244</sup>.

### Razlozi za alternativni smeštaj dece u zemljama zapadnog Balkana

U **Srbiji**, u kojoj je došlo do značajnih rezultata u deinstitucionalizaciji, istovremeno je došlo i do ekspanzije broja dece na javnom staranju, posebno dece najmlađeg uzrasta (0-2). Skorašnje istraživanje Fakulteta političkih nauka i Unicefa koje prati efekte reformi socijalne zaštite dece na alternativnom staranju<sup>245</sup>, pokazuje da razlozi za izdvajanje dece upućuju na kumulaciju različitih faktora, među kojima dominira zanemarivanje dece i siromaštvo. Po rezultatima analize latentnih klasa, ima pet grupa razloga. Dominira napuštanje ili ostavljanje (30,5 %), potom siromaštvo i zanemarivanje (25,4 %) i zlostavljanje i zanemarivanje (23,6 %). Oko 13 % dece odlazi na smeštaj prvenstveno zbog smetnji u razvoju, a oko 7 % nakon smrti roditelja. Zanemarivanje dece je znatno više zastupljeno od zlostavljanja – kod 70,9 % zabeležen je jedan ili više od posebnih podoblika zanemarivanja, a zlostavljanje kod 19,3 % dece. Najčešći podoblici zanemarivanja su napuštanje (uključujući i ostavljanje) deteta, neadekvatan nadzor i zdravstveno i fizičko zanemarivanje.

U **Bosni i Hercegovini**, kao najčešći razlog ulaska dece u sistem alternativnog zbrinjavanja navodi se<sup>246</sup>: smrt jednog ili oba roditelja, napuštanje dece, jednog ili oba roditelja, zanemarivanje dece, teška ekonomska situacija, bolest roditelja, nepoznati roditelji ili zlostavljanje deteta. Ne postoje pouzdani podaci niti evidencija o razlozima razdvajanja dece od porodica u Bosni i Hercegovini, a prema podacima prikupljenim tokom ankete koju je SOS Dječija sela BiH sprovela u 60 CSR u septembru

244 Tačke 15, 17, 22, 34, 41, 44 -45, 75 i 88 Smernica

245 Žegarac, N. (ur.) (2014) *U lavirintu socijalne zaštite: pouke istraživanja o deci na porodičnom i rezidencijalnom smeštaju*. Beograd: Fakultet političkih nauka i UNICEF.

246 Hope and Homes for Children, Ministarstvo rada i socijalne politike i UNICEF (2010) *Situaciona analiza zaštite djece bez roditeljskog staranja u FBiH i implementacije dokumenta Politika zaštite djece bez roditeljskog staranja i porodica pod rizikom od razdvajanja u FBiH 2006-2016*.

i oktobru 2013. godine<sup>247</sup>, najčešći razlozi za smeštaj dece su: roditelji zanemarili čuvanje i/ili odgoj deteta (887), smrt jednog ili oba roditelja (210), roditelji odsutni i ne mogu da se redovno staraju o detetu (225), bolest jednog ili oba roditelja (102), teška ekonomska situacija (85), roditeljima oduzeto roditeljsko staranje (43), roditelji nestali ili nepoznatog boravišta više od tri meseca (11), roditelji nepoznati (9) te ostali razlozi (31) (poremećeni bračni odnosi, dobrovoljno, daju dete na usvajanje, napuštanje deteta neposredno nakon rođenja itd). Moguće je da su neka deca više puta prikazana u nekoj od ovih kategorija.

U **Crnoj Gori**, tokom 2011. godine, organizacija LUMOS<sup>248</sup> uradila je analizu<sup>249</sup> smeštaja dece u institucije socijalne zaštite, na uzorku 52 slučaja, u koju je uključeno 68 dece koja su upućena na smeštaj u instituciju od CSR Podgorica, Pljevlja i Bar. Trend koji je uočen u mnogim zemljama bio je i na uzorku: deca su i ranije, pre odluke o smeštaju, bila u kontaktu sa CSR, ali nisu preduzete blagovremene odnosno adekvatne intervencije. Slučajevi su ponovo prijavljeni, ali su sada problemi bili ozbiljniji i u pitanju je ozbiljna kriza u porodici<sup>250</sup>. U izveštaju je navedeno i da je 90 % dece iz prigodnog uzorka pregledanih dosijea smešteno u institucije direktno iz sopstvene porodice, a da takođe 90 % dece ima redovne kontakte sa svojim roditeljima. U izveštaju nema podataka o tome da li su prema roditeljima dece pokretani sudski postupci za vršenje roditeljskog prava. Istraživanje iz 2011. godine<sup>251</sup> je pokazalo da, većina dece koja su direktno iz porodilišta smeštena u ustanove (18 %), odvajaju se od svoje porodice iz socijalnih razloga.

**Čini se da su razlozi za upućivanje dece na alternativni smeštaj veoma slični, ako ne i istovetni u regionu zapadnog Balkana:** siromaštvo i zanemarivanje sa jedne i nedostatak systemske podrške u vidu preventivnih i interventnih programa, su združeni „faktori“ koji doprinose upućivanju dece na alternativni smeštaj. Takođe, sistem zaštite dece je i dalje prvenstveno reaktivan, podrška porodicama sa decom koje su u riziku od izdvajanja je skromna, neujednačena, neblagovremena i ne targetira uspešno porodice kojima je ova podrška najpotrebnija, odnosno kod kojih može da ima najbolje efekte.

U Srbiji je udeo dece ženskog i muškog pola na alternativnom staranju gotovo identičan (48,9 % dece muškog i 51,1% ženskog pola)<sup>252</sup>. Za druge dve zemlje u vreme izrade analize nisu bili na raspolaganju pouzdani podaci o polnoj zastupljenosti dece na alternativnom staranju.

247 Alat za procjenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. U štampi, str. 39.

248 <http://wearelumos.org/>, posećeno 10. 12. 2013.

249 Strategic Review of the system of caring for vulnerable children in Montenegro - Recommendations for the Reform of Health, Education and Social Services (2011). Ovu analizu o deci u institucijama u Crnoj Gori izradila je grupa nezavisnih eksperata okupljenih oko NVO LUMOS, iz Velike Britanije, uz podršku UNICEF kancelarije u Podgorici. Preporuke iz ovog izveštaja korišćene su za izradu Master plana transformacije socijalnih servisa za decu u Crnoj Gori.

250 Procenat slučajeva koji su od ranije poznati centru za socijalni rad, prema LUMOS analizi, iznosi 25 % u CSR Podgorica; 54 % u CSR Bar i 33 % u CSR Pljevlja.

251 <http://www.vijesti.me/vijesti/svaka-peta-beba-bijelu-stize-direktno-porodilista-clanak-64536>, posećeno 16. 12. 2013.

252 Podaci MRSP Republike Srbije iz 2011. godine.

## Deca pripadnici manjinskih grupa

Do 2011. godine u Srbiji nisu na raspolaganju bili jedinstveni podaci o etničkoj pripadnosti dece korisnika socijalne zaštite. Centri za socijalni rad su dostavili podatke da je evidentirano 51.128 Roma koji su koristili prava i usluge u toku 2012. godine (u 2011. broj je 45.050), od toga 36,5 % dece. Deca i mladi na smeštaju u najvećem broju su srpske etničke pripadnosti (70,21 %) i pravoslavne veroispovesti (89,2 %), potom Romi (27,6 %). U pogledu veroispovesti, druga najveća grupa su deca muslimanske veroispovesti. Najveći broj dece i mladih je smešten u hraniteljske porodice koje su istog etničkog i verskog porekla (86,3 %).

**Tabela 7.** Deca Romi korisnici socijalne zaštite u Srbiji<sup>253</sup>

Godina	2011	2012
Ukupno romske dece korisnika usluga CSR	17.318	19.134
Usvojenje	16	10
Starateljstvo	352	353
Privremeno starateljstvo	197	176
Mere nadzora nad vršenjem roditeljskog prava	68	52
Smeštaj u prihvatilište/prihvatnu stanicu	38	47
<b><i>Na alternativnom smeštaju</i></b>		
Smeštaj u srodničkoj porodici	76	65
Smeštaj u drugoj porodici (hranitelja)	355	398
Smeštaj u ustanovi socijalne zaštite	88	62

Istraživanje „U lavirintu socijalne zaštite: pouke istraživanja o deci na porodičnom i rezidencijalnom smeštaju“<sup>254</sup> u uzorak dece na smeštaju je uključilo 92 dece Roma (26,5 %), čiji su podaci posebno analizirani. Rezultati ukazuju na nesrazmerno velik broj romske dece koja se nalaze na smeštaju. To je slično rezultatima drugih analiza koje su ukazale na disproporcionalnu zastupljenost ove dece na smeštaju širom Evrope, u nekim zemljama 20-60 % dece na smeštaju čine romska deca<sup>255</sup>. Procenjeno je da je stopa disproporcionalnosti (nejednake zastupljenosti) romske dece na smeštaju u Srbiji 3,7 odnosno da je toliko više dece Roma na smeštaju nego što ima romske dece u populaciji. Takođe, romska deca češće ulaze na smeštaj na nižem kalendarskom uzrastu i u manjoj meri odlaze u srodničke hraniteljske porodice od ostale dece. Upadljiva je izuzetno nepovoljna obrazovna struktura roditelja, i to što je, u odnosu na drugu decu iz uzorka, znatno veći broj romske dece pre smeštaja živelo u uslovima koji nisu pogodni za razvoj ili ugrožavaju bezbednost deteta. Mada nisu utvrđene razlike u učestalosti zlostavljanja i zanemarivanja kod romskih i ostalih porodica iz uzorka, razlika postoji u zabeleženoj zastupljenosti zdravstvenog zanemarivanja i neadekvatnog nadzora, kao specifičnih oblika zanemarivanja. Siromaštvo porodice i loši materijalni uslovi života odlikuju najveći broj romskih porodica dece na smeštaju, mada je ostalo nejasno na koji način i u kojoj meri to utiče na prag za pokretanje intervencije sistema. Takođe, nisu utvrđene suštinske razlike u radu stručnih radnika sa decom iz romskih porodica, i pored specifičnih izazova sa kojima se sreću ova deca, osim što se kod njih znatno češće predviđa dugotrajan boravak na smeštaju.

Podaci Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike Srbije o deci usvojenoj u prethodnom

253 Sintetizovan izveštaj o radu centara za socijalni rad u 2012. godini. Republički zavod za socijalnu zaštitu. <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestajoradu2013/IZVESTAJ%20CSR%202012%20FINI.pdf>

254 Žegarac, N. (ur.) (2014) U lavirintu socijalne zaštite: pouke istraživanja o deci na porodičnom i rezidencijalnom smeštaju. Beograd: Fakultet političkih nauka i UNICEF.

255 Carter. R. ChildcareFamily matters: A study of institutional childcare in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union. [http://p-ced.com/reference/Family\\_Matters\\_summary.pdf](http://p-ced.com/reference/Family_Matters_summary.pdf), posećeno 25. 12. 2013.

periodu pokazuju da je skoro 50 % dece koja se nalaze u Jedinственном registru usvojenja kao opšte podobna da budu usvojena - romskog porekla. Jedan dio te dece ima ozbiljne razvojne i zdravstvene smetnje. Za ovu decu se teško nalaze usvojiteljske porodice u zemlji, te ona uglavnom budu usvojena putem međudržavnog usvojenja (u proseku do desetoro dece Roma godišnje).

U **Crnoj Gori**, istraživanje o deci na smeštaju, koje je sproveo NVO LUMOS<sup>256</sup>, pokazalo je visok procenat dece muslimanske vere u Domu za djecu „Mladost“ u Bijeloj. Broj dece Roma na smeštaju iznosio je 4,7<sup>257</sup>, a prema poslednjem popisu, u Crnoj Gori se 1,1 % stanovništva izjasnilo da su Romi i ima 0,33 % Egipćana<sup>258</sup>.

Za **Bosnu i Hercegovinu** tokom pisanja ovog izveštaja nisu bili pristupačni podaci o zastupljenosti različitih etničkih grupa dece na smeštaju. U Bosni i Hercegovini živi 17 nacionalnih manjina, najbrojnija je romska nacionalna manjina, a Popis stanovništva je poslednji put sproveden 1991. godine. Prema analizi koju je izradio SOS Dječije selo BiH, ne postoje propisane niti su preduzete mere za utvrđivanje i otklanjanje uzroka povećane zastupljenosti bilo koje grupe dece (na osnovu pola, dobi ili nacionalne pripadnosti). Ove mere nije moguće preduzeti zbog nepostojanja ujednačene metodologije i načina evidencije dece<sup>259</sup>.

## Alternativni smeštaj dece od 0 do 3

**Smernice<sup>260</sup> ukazuju da alternativni smeštaj male dece, naročito dece mlađe od tri godine, treba da bude obezbeđen u porodičnoj sredini. Izuzeci od ovog principa opravdani su kada je potrebno sprečiti razdvajanje braće i sestara i u slučajevima hitnog smeštaja deteta, odnosno ako je smeštaj unapred određenog i kratkog trajanja, uz planirano ponovno ujedinjenje porodice ili druga rešenja koja obezbeđuju stalnost za dete.**

U Srbiji, prvi propis koji je uveo restrikcije za prijem dece mlađeg uzrasta u institucije je Pravilnik koji uređuje rad CSR iz 2008. godine<sup>261</sup>, gde se navodi da dete mlađe od sedam godina ne može biti smešteno u ustanovu za smeštaj bez roditelja duže od tri meseca, osim ukoliko za to postoje zdravstvene indikacije. U Srbiji i Crnoj Gori je 2011.<sup>262</sup> odnosno 2013.<sup>263</sup> godine, zakonima koji regulišu socijalnu zaštitu, uvedena je zabrana smeštaja dece mlađe od tri godine<sup>264</sup>, sa izuzetkom privremenog smeštaja (u Srbiji zakon predviđa da dete mlađe od tri godine može provesti u domskom smeštaju najduže dva meseca<sup>265</sup>), kada postoje za to naročito opravdani razlozi, tj. da je potrebno pribaviti

256 Mulheir, G., Velimirovic, M., Gyllensten, L. and Trebosc, L. (2011) Strategic Review of the System of Caring for Vulnerable Children in Montenegro. Recommendations for the Reform of Health, Education and Social Services, nepublikovan dokument

257 Carter, R. ChildcareFamily matters: A study of institutional childcare in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union. [http://p-ced.com/reference/Family\\_Matters\\_summary.pdf](http://p-ced.com/reference/Family_Matters_summary.pdf), posećeno 25. 12. 2013.

258 Popis iz 2011. godine, MONSTAT; Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012-2016, <http://www.mmp.gov.me/rubrike/strategija-za-poboljsanje-polozaja-roma?alphabet=lat>

259 Alat za procjenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. U štampi.

260 Tačka 22. Smernica.

261 Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, Službeni glasnik RS, br. 59/08, 37/10, 39/11 i 1/12, član 70. stav 5.

262 Zakon o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 24/11.

263 Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti, Službeni list Crne Gore, br. 27/13.

264 Zakon o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 24/11, član 52. i Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti, Službeni list Crne Gore, br. 27/13, član 70.

265 Ovaj deo odredbe sadrži zakon u Srbiji, ne i u Crnoj Gori.



saglasnost ministarstva nadležnog za socijalnu zaštitu odnosno nadležnog organa državne uprave. U BiH takve eksplicitne odredbe nisu donete, osim Zakonom o socijalnoj zaštiti Republike Srpske, gde se navodi da dete do tri godine života privremeno može biti zbrinuto u ustanovu socijalne zaštite uz stručno mišljenje nadležnog ministarstva<sup>266</sup>.

Ovim je zakonodavstvo Srbije, kada su u pitanju deca ranog kalendarskog uzrasta, usaglašeno sa Smernicama UN za alternativnu brigu o deci (UN, 2009) i preporukama Svetske zdravstvene organizacije<sup>267</sup>, koja je nakon istraživanja sprovedenog u 33 evropske zemlje<sup>268</sup>, ukazala na posledice rane institucionalizacije i varijacije u uslovima smeštaja. Osnovna preporuka je da ni jedno dete mlađe od tri godine ne treba da bude smešteno u institucije bez roditelja ili druge odgovarajuće osobe koja pruža negu. Kada se visokokvalitetne ustanove koriste kao urgentna mera zaštite, preporučena dužina boravka ne može biti veća od tri meseca. Crna Gora<sup>269</sup> i Republika Srpska iz BiH, su delimično usaglašene sa Smernicama u ovoj oblasti.

Republika Srbija je različitim merama u procesu deinstitucionalizacije i transformacije ustanova smanjila broj dece uzrasta do tri godine u institucijama za smeštaj za 80 %<sup>270</sup>. Istraživanje<sup>271</sup> sprovedeno 2012. je pokazalo da je više od trećine dece iz uzorka (36 %) na smeštaj upućeno u uzrastu ispod tri godine, a čak 11,2 % faktički odmah po rođenju, u prva tri meseca života. Od 2008. godine, odojčad se u znatno većoj meri upućuje na porodični smeštaj odmah nakon porodilišta, bez zadržavanja u prihvatilištima<sup>272</sup>.

Podaci UNICEF iz 2010. godine pokazuju da je 59 % dece mlađe od tri godine smešteno u Dječji dom „Mladost“ u Bijeloj neposredno nakon rođenja<sup>273</sup>. Po podacima TransMonee baze<sup>274</sup>, u Crnoj Gori dece na smeštaju u institucijama uzrasta 0-3 u 2000. godini bilo je 76, a 2010. godine 18, što je znatno smanjenje. U istoj bazi, podaci koji se odnose na Bosnu i Hercegovinu su prikazani za uzrast 0-10 i u 2010. godinu iznose 376 dece. Pregled podataka od 2000. godine pokazuje da je broj dece relativno ujednačen. Kada se analiziraju podaci koji se vode u Agenciji za statistiku BiH<sup>275</sup>, vidi se broj dece uzrasta 0-3 smeštene u domove za decu bez roditeljskog staranja, a u 2011. godini bilo ih je 77. Istovremeno, podaci o deci smeštenoj u „ustanovama za invalidnu djecu, ometenu u psihičkom i fizičkom razvoju“, vode se za decu uzrasta od sedam godina i mlađu. Ove dece je 2006. bilo 129, a 2011. godine 151.

Veliki značaj za sve tri zemlje ima učešće najviših državnih predstavnika na međunarodnoj ministarskoj konferenciji u Sofiji, novembra 2012. godine. Tada se Srbija javno obavezala da će u skladu sa

266 Zakon o socijalnoj zaštiti *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 37/12, član 40, dostupno na <http://www.narodnaskupstinars.net/lat/stranica/859-zakon-o-socijalnoj-zastiti-lat>

267 Browne K. (2009) *The Risk of Harm to Young Children in Institutional Care*, Save the Children

268 Browne, K. et al. (2004) Mapping the number and characteristics of children under three in institutions across Europe at risk of harm. European Union Daphne Programme. Final Project Report no. 2002/017/c, Publication 26951. Birmingham, University of Birmingham.; Browne, K., Hamilton-Giacrisis, C.E., Johnson, R., Ostergren, M., Leth, i. M., Agathonos, H., Anaut, M., Herczog, M., Keller-Hamela, M., Klimakov, A., Stan, V., Zeytinoglu, S. (2005). A European survey of the number and characteristics of children less than three in residential care at risk of harm. *Adoption and Fostering*, 29(4): 1-12.

269 U Crnoj Gori zakon ne ograničava boravak deteta u instituciji ispod tri meseca, u Srbiji je ta odredba uvedena

270 Podaci Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike i UNICEF, Kancelarija u Beogradu, 2012. godina.

271 Žegarac, N. (ur.) (2014) U lavirintu socijalne zaštite: pouke istraživanja o deci na porodičnom i rezidencijalnom smeštaju. Beograd: Fakultet političkih nauka i UNICEF.

272 Centar za zaštitu odojčadi, dece i omladine Beograd (u Zvečanskoj) je jedina ustanova u Srbiji koja pruža uslugu Prihvatilišta za decu do tri godine, kapaciteta 30 korisnika. U toku 2012. godine smešteno je ukupno 92 dece do tri godine, a na dan 31. 12. 2012. godine na smeštaju je bilo 32 dece. U odnosu na prethodnu 2011. godinu, ostvaren je veći broj prijema. U toku 2012. godine smešteno je 63 novih korisnika, u odnosu na 2011. godinu kada je broj prijema novih korisnika iznosio 29.

273 [http://www.unicef.org/montenegro/15868\\_24768.html](http://www.unicef.org/montenegro/15868_24768.html)

274 <http://www.transmonee.org/>

275 Agencija za statistiku BiH, Tematski bilten TB 07: Socijalna zaštita u Bosni i Hercegovini 2006-2011 (2012).

zakonom, do 2015. godine potpuno prekinuti institucionalizaciju dece mlađe od tri godine, a Crna Gora<sup>276</sup> je objavila da će do 2017. godine smanjiti ukupni broj dece u institucijama za 30 %, te da će deca uzrasta 0-3 godine biti prioritet<sup>277</sup>. Bosna i Hercegovina se obavezala da će u narednih nekoliko godina razviti sistem prevencije napuštanja dece 0-3 i njihovog smeštanja u institucije<sup>278</sup>.

Smanjenje broja, do potpunog ukidanja smeštanja dece mlađe od tri godine u rezidencijalni smeštaj, ključni je međunarodni pokazatelj dobre prakse, a pred zemljama zapadnog Balkana je i nadalje izazov kako da, u neposrednoj praksi, kod dece najnižeg uzrasta demonstriraju stvarnu posvećenost najboljim interesima dece, u skladu sa Konvencijom o pravima deteta i Smernicama.

Da bi se ostvarilo da deca mlađa od tri godine ne odlaze na rezidencijalni smeštaj (osim kada to podrazumeva smeštaj sa roditeljem ili drugim odgajateljem), potreban je razvoj niza preventivnih i razvojnih programa, u saradnji sa ginekološkim odeljenjima domova zdravlja (kako bi se što pre prepoznale trudnice u riziku od ostavljanja deteta), porodilištima, odeljenjima za neonatologiju i bolničkim odeljenjima za decu. Programi podrške treba da obuhvate roditelje i decu tokom trudnoće, porođaja i prvih meseci nakon rođenja deteta, uz fleksibilnu i individualizovanu konkretnu (finansijsku i naturalnu) i psihosocijalnu i socijalno-edukativnu podršku.

276 Po podacima iznetim na konferenciji, od 2005. do 2009. godine, 59 % dece uzrasta 0-3 je smeštano u institucije direktno iz porodilišta ili bolnica u Crnoj Gori. Zbog takvih praksi, započeta je izrada Protokola za prevenciju institucionalizacije dece sa posebnim naglaskom na decu uzrasta 0-3 godine.

277 Ending the placement of children under three in institutions: Support nurturing families for all young children. Report from the international ministerial conference, Sofia, 21-22. November 2012.  
[http://crin.org/docs/UNICEF\\_Sofia\\_Conference\\_Report\\_En\\_Web.pdf](http://crin.org/docs/UNICEF_Sofia_Conference_Report_En_Web.pdf), posećeno 15. 12. 2013. godine

278 Isto., str. 31.

## Braća i sestre na alternativnom smeštaju

**Smernice upućuju da braću i sestre ne treba razdvajati pri smeštaju u sistem alternativnog staranja, osim u slučajevima u kojima nesporno postoji rizik od zlostavljanja ili neki drugi razlog u skladu sa najboljim interesima deteta. Neophodno je preduzeti sve raspoložive mere kako bi se braći i sestrama omogućilo održavanje kontakta, sem ukoliko to nije u suprotnosti sa njihovim željama ili interesima<sup>279</sup>.**

Dugogodišnja praksa u sve tri zemlje bila je da se deca u institucije smeštaju po uzrastu, pa su braća i sestre često bila razdvojena, iako su boravila u istoj instituciji, a dešavalo se da budu upućeni u nekada međusobno veoma udaljene domove. Takva praksa bila je primenjivana i kod smeštaja dece u hraniteljske porodice, pa se dešavalo da razdvojena deca izgube kontakt ili ga sa teškoćom, često bez potrebne podrške održavaju.

U Srbiji, po zakonu, u istu hraniteljsku porodicu se po pravilu smeštaju braća i sestre. U praksi, do razdvajanja ipak dolazi, mada se, poslednjih godina više pažnje poklanja ovom pitanju. Rezultati istraživanja Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Unicefa<sup>280</sup> pokazuju da su, u **Srbiji**, deca na alternativno staranje smeštena sa svim siblizima u 23.6 % slučajeva ili sa delom sibliinga (23.3 %). Od ukupnog broja dece, 19 % nema sibliinge, dok za 10 % dece ne postoji u dosijeu korisnika obrazloženje ili razlog zašto nisu smešteni sa braćom i sestrama. Kada su u pitanju razlozi zašto dete nije smešteno sa braćom i sestrama, najčešći odgovori su da su sibliinzi sa jednim od roditelja, bilo da nemaju probleme ili se radi o polubratu ili polusestri, mada najčešće nema nikakvog objašnjenja. Drugi razlog po zastupljenosti je da su braća i sestre u drugim hraniteljskim porodicama ili kod drugih srodnika. Samo u dva slučaja je zabeleženo da sva braća i sestre nisu mogla da budu smeštena u istu hraniteljsku porodicu, jer ih je bilo mnogo prema propisanim standardima. Među ostale razloge spada da su sibliinzi napustili zaštitu (zbog punoletstva), ili smeštaj u drugu ustanovu.

U **Crnoj Gori**, po nalazima LUMOS istraživanja<sup>281</sup>, 2011. godine, u trenutku prikupljanja podataka, u Domu za djecu „Mladost“ u Bijeloj, 83 % dece je bilo bez sibliinga. Deca koja su na smeštaju u domu u Bijeloj a koja imaju braću i sestre, u najvećem broju slučajeva su smeštena su u istoj ustanovi. Ipak, 23 % dece iz ovog doma ima braću i sestre koji su ostala sa roditeljima, pa se postavlja pitanje bezbednosti te dece sa stanovišta njihovih najboljih interesa, odnosno ponovnog razmatranja najboljih interesa sve dece u porodici, i obrnuto, da li je smisleno da deca koja su na smeštaju i dalje budu tamo.

U **Bosni i Hercegovini**, državna politika eksplicitno ne navodi procedure koje se odnose na situacije kada se biološka braća i sestre nalaze u sistemu alternativne brige. U anketi sprovedenoj sa stručnjacima iz centara za socijalni rad, oni u 84 % slučajeva izvještavaju da braća i sestre, ukoliko su zajedno u sistemu alternativnog staranja, ostaju na okupu, a 16% navodi da postoji praksa razdvajanja biološke braće i sestara u sistemu javne brige, bez navođenja razloga<sup>282</sup>.

279 Tačka 17 Smernica.

280 Žegarac, N. (ur.) (2014) *U lavirintu socijalne zaštite: pouke istraživanja o deci na porodičnom i rezidencijalnom smeštaju*. Beograd: Fakultet političkih nauka i UNICEF.

281 Mulheir, G., Velimirovic, M., Gyllensten, L. and Trebosc, L. (2011) *Strategic Review of the System of Caring for Vulnerable Children in Montenegro. Recommendations for the Reform of Health, Education and Social Services*, nepublikovan dokument.

282 Alat za procjenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. *U štampi*.

## Deca i mladi bez pratnje

**Smernice ukazuju na neophodnost i značaj identifikacije, registracije i dokumentovanja podataka o deci bez pratnje ili razdvojenoj deci. Poverljivosti razmena podataka između ovlašćenih službi, koordinacija svih uključenih i kompatibilnost procedura i postupaka u zaštiti deteta, kao i ponovno ujedinjenje porodice, kada je opravdano i moguće, su deo standarda<sup>283</sup>.**

Precizne statističke podatke o broju **dece bez pratnje** gotovo je nemoguće utvrditi i po tome se **Srbija** ne razlikuje od drugih evropskih zemalja. Kada su u pitanju deca u pokretu, evidentno je prisustvo sve većeg broja iregularnih migranata. Procena se može dati na osnovu podataka o broju tzv. *maloletnih stranih lica bez pratnje* koja su izrazila nameru da zatraže azil, iregularnih migranata prema kojima su preduzete određene mere i podataka centara za socijalni rad, Zavoda za vaspitanje dece i omladine, podataka MUP o readmisiji državljana trećih zemalja, te podataka NVO koje pomažu migrantima. Jedan deo identifikovane dece bez pratnje prošao je kroz više inistitucija ili organizacija i svaka ih je posebno, a nekad i višestruko registrovala<sup>284</sup>. Zakon o upravljanju migracijama iz 2012. godine.<sup>285</sup> predviđa uspostavljanje jedinstvenog sistema prikupljanja, organizovanja i razmene podataka neophodnih za upravljanje migracijama.

U Srbiji, praksa zbrinjavanja dece bez pratnje delimično je standardizovana u okviru zaštite dece od trgovine ljudima i dece stranaca bez pratnje<sup>286</sup>. Postoje dva prihvatilišta, centra za smeštaj maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja ili staratelja, koja funkcionišu u okviru ustanova za vaspitanje dece i omladine u Beogradu i Nišu<sup>287</sup>, ukupnog kapaciteta od 22 korisnika (12 u Beogradu i 10 u Nišu). Po izveštaju o radu ovih ustanova<sup>288</sup>, većina mladih navodi da ima 15-16 godina, a kada ne poseduju lična dokumenta, nema drugih mehanizama za proveru uzrasta. Neretko se dešava da se i lica za koja je evidentno da nisu maloletna izjašnjavaju kao maloletnici. U svim slučajevima, oni se tretiraju kao maloletnici i prema njima se postupa u skladu sa time<sup>289</sup>. Prema proceduri, deci su odmah nakon prijema obezbeđene informacije o pravima i obavezama za vreme boravka u centru. Ukoliko izraze nameru da traže azil, što većina najčešće odmah i učini, obezbeđuje im se prevodilac u najkraćem roku. Prema pravilima postupka, maloletni tražioci azila se odvođe u policiju, a prilikom intervjuisanja po pravilu treba da budu prisutni njihovi pravni zastupnici, kao i predstavnici kancelarije UNHCR, te prevodilac i staratelj.

Po podnošenju zahteva za azil, dete može biti upućeno u centre za azil u Banji Koviljači ili Bogovađi. Deca (**često** su u pitanju mladi od 15 i više godina) koja traže azil, u prvom prihvatilištu zadržavaju se od 20 dana do dva meseca, i taj period se postepeno produžava, zbog nedostatka slobodnih mesta u centrima za azil. Nakon prijema u centar za azil, maloletnom tražiocu azila je potrebno postaviti

283 Tač. 162-167 Smernica.

284 Jelačić, M. (2013) Deca pred zakonom - u međunarodnom tranzitu i kao tražioci azila, Grupa 484, Beograd, 2013. Dostupno na: <http://www.grupa484.org.rs/sites/default/files/Deca%20pred%20zakonom,%202013.pdf>

285 Zakon o upravljanju migracijama, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 107/12.

286 Kada ovlašćeni policijski službenici utvrde, uvidom u dokumenta ili na osnovu lične izjave, da je u pitanju maloletnik i konstatuju da je bez pratnje, od tog trenutka postoji obaveza da se u najkraćem mogućem roku obaveste mesno nadležni CSR, koji je nadležan da donese rešenje o postavljanju privremenog staratelja (najčešće radnik CSR) i to čini po hitnom postupku. Nakon toga se dete u pratnji privremenog staratelja upućuje prema inistitucijama za prihvatanje.

287 Ozvaničena su kao specijalizovane jedinice za prihvatanje dece bez pratnje 2009. odnosno 2010. godine.

288 Sintetizovani izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih u 2012. godini. Republički zavod za socijalnu zaštitu. <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestajoradu2013/izvestaj%20za%20decu%20i%20mlade%202012%20FIN.pdf>, posećeno 10.10.2013.

289 Obezbeđen im je smeštaj, tri obroka dnevno i užina, uz poštovanje načela konzumiranja hrane za pripadnike određenih veroispovesti.

zakonskog zastupnika<sup>290</sup>. U okviru centara za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje u toku 2012. godine je bilo smešteno ukupno 119 dece bez pratnje, starosti od 7 do 18 godina. Centri za socijalni rad u Srbiji su 2011. evidentirali ukupno 98 dece stranih državljana bez pratnje, a u 2012. godini taj broj se utrostručio – bilo ih je 288.<sup>291</sup>

**Crna Gora** je od ECRI, Delegacije EU i UNHCR dobila preporuku da vlasti što pre završe izgradnju prihvatnog centra za smeštaj tražilaca azila i da obezbede da centar ima sve potrebne sadržaje i kadrove. Trenutno je Crna Gora više tranzitna nego zemlja destinacije tražilaca azila, a pravni sistem za azil još uvijek ne funkcioniše. Od 2008. do aprila 2013. god. u Crnoj Gori je bilo ukupno 2.113 tražilaca azila<sup>292</sup>. Od ukupnog broja podnetih zahteva, samo 1,1 % se odnosi na decu tražioce azila<sup>293</sup>. Svega 12 osoba iz kategorije maloletnika bez pratnje podnelo je zahtev za dobijanje azila u Crnoj Gori, svi su bili muškog pola i uzrasta 14–18 godina<sup>294</sup>. Dok su u Crnoj Gori, deca tražioci azila imaju pravo na socijalnu zaštitu, zdravstvenu zaštitu i pravo na obrazovanje. Deca tražioci azila (obično u pratnji roditelja) smeštaju se u Centar za prihvatanje. Ukoliko nema dovoljno mesta, smeštaj se obezbeđuje u privatnim kućama koje se iznajmljuju za ove potrebe. Deca bez pratnje se postavlja staralac, za šta je zadužen centar za socijalni rad.

U **Bosni i Hercegovini**, deca u pokretu takođe nisu prepoznata u zakonodavnom i institucionalnom pravnom okviru, a određeni zakonski i strateški dokumenti se bave pitanjima pojedinih grupa ove dece. Deca koja traže azil u Bosni i Hercegovini su najčešće u pratnji svojih roditelja. Tražioci azila su strani državljanin, koji su dok **čekaju** rešenje za svoj status smešteni u Azilantski centar. Od 2010. do 2012. godine zabeleženo je 21 dete koje je tražilo azil, od toga troje bez pratnje roditelja. Dete koje u zemlju uđe ilegalno, bez pratnje, Služba za poslove sa strancima zbrinjava u sigurnu kuću udruženja Međunarodni fond solidarnosti u Klokotnici. Za ovu decu centar za socijalni rad u mestu gde je dete privedeno imenuje privremenog staratelja, koji brine o pravima deteta sve do trenutka kada se ono smesti u sigurnu kuću. Centar detetu izdaje rešenje o humanitarnom boravku, koje važi **šest** meseci, sa mogućnošću produženja. U tom periodu se pokušava rešiti slučaj i nastoji osigurati povratak deteta u zemlju porekla<sup>295</sup>.

Sve tri zemlje zapadnog Balkana su unapredile zakonodavstvo i opredelile ili delegirale određene kapacitete za odgovor na aktuelna dešavanja u migracijama dece i odraslih u regionu. To je veliki izazov za ove zemlje, jer se bore sa hroničnim nedostatkom kapaciteta i resursa za rešavanje socijalnih problema. Pri tome deca nisu dovoljno prepoznata i nisu u dovoljnoj meri razvijene usluge, postupci i procedure koji su prilagođeni deci i osiguravaju njihove najbolje interese. Još su nerešena pitanja adekvatnog smeštaja dece bez pratnje, sadržaja i aktivnosti u prihvatnim centrima prilagođeni deci, prava dece na obrazovanje, i istinskog zastupanja njihovih prava. Starateljska zaštita dece bez pratnje je u sve tri zemlje krajnje formalizovana, i mada sledi međunarodne propise, u suštini izgleda ne doprinosi interesima ove specifične grupe dece, a dodatno angažuje (inače nedovoljne) kapacitete centara za socijalni rad. Uspostavljanje mehanizma kao što je npr. specijalni staratelj za decu strane državljanke bez pratnje i žrtve trgovine decom, verovatno bi unapredilo prava deteta u ovoj oblasti. Specifičnim grupama dece u pokretu bi tako bila dostupnija specijalizovana pravna pomoć, starateljska zaštita koja uvažava specifičnost njihovih životnih okolnosti, prilagođene procedure koje mogu da uključe kulturno prilagođene načine ophođenja sa decom i slično.

290 Postavljanje zakonskog zastupnika u nadležnosti je CSR u Loznici (Banja Koviljača), odnosno Ljigu - Odeljenje Lajkovac (Bogovađa).

291 Ministarstvo rada i socijalne politike Republike Srbije, januar 2014.

292 Navedeno prema podacima Uprave za zbrinjavanje izbjeglica.

293 U istom periodu 20 dece je podnelo je zahtev za dobijanje azila.

294 Podaci Pravnog centra.

295 Djeca u pokretu u Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini (2014) Regionalni izveštaj, Save the Children UK. U štampi.

## Usvojenje

**Potrebno je razmotriti da li je usvojenje u skladu sa najboljim interesima dece na alternativnom staranju. Usvojenje nije predmet smernica, osim smeštaja za usvojenje kao oblika alternativnog smeštaja, jer se smatra da usvojena deca sa usvojiteljima uspostavljaju odnose koji su karakteristični za roditelje i decu. Prilikom periodičnih pregleda potrebno je razmotriti i usvojenje, posebno kada ne postoji mogućnost reujedinjenja porodice, kako bi se u što kraćem roku obezbedila stalnost za dete<sup>296</sup>.**

U Republici Srbiji, prema Porodičnom zakonu, usvojenje se zasniva odlukom organa starateljstva, ako je to u najboljem interesu deteta. Usvojiti se može samo dete koje: nema žive roditelje; čiji roditelji nisu poznati ili je nepoznato njihovo boravište; čiji su roditelji potpuno lišeni roditeljskog prava; čiji su roditelji potpuno lišeni poslovne sposobnosti; čiji su se roditelji saglasili sa usvojenjem<sup>297</sup>. Dete se može usvojiti samo uz saglasnost roditelja<sup>298</sup>, a roditelj daje saglasnost za usvojenje sa označavanjem ili bez označavanja usvojitelja. Takođe, roditelj ne može dati saglasnost za usvojenje pre nego što dete navrší drugi mesec života, a datu saglasnost može povući u roku od 30 dana od dana kada ju je dao i to pravo roditelj može iskoristiti samo jednom.

Da bi dete bez roditeljskog staranja bilo usvojeno, ono prolazi kroz postupak utvrđivanja „opšte podobnosti“ za usvojenje, tj. u odgovarajućem postupku se utvrđuje da dete trajno ne može da živi sa svojim biološkim roditeljima ili srođnicima. Utvrđivanju opšte podobnosti deteta za usvojenje često prethode sudski postupci za lišavanje roditelja roditeljskog prava ili poslovne sposobnosti, koji nekada dugo traju. Kao usvojitelji se pojavljusu samo lica pripremljena za usvojenje po posebnom programu, osim ako ne usvaja supružnik ili vanbračni partner roditelja odnosno usvojioca deteta<sup>299</sup>. Program pripreme za usvojenje propisuje ministar nadležan za porodičnu zaštitu. Organ starateljstva utvrđuje da li su budući usvojitelji podobni da usvoje dete (opšta podobnost usvojitelja) i da li je dete podobno da bude usvojeno (opšta podobnost usvojenika) na osnovu izjava budućih usvojitelja, roditelja ili staratelja deteta, samog deteta, na osnovu priloženih isprava i na drugi način<sup>300</sup>.

Nakon izbora, organ starateljstva koji je izabrao buduće usvojitelje, dužan je da im uputi dete radi uzajamnog prilagođavanja, osim ako je usvojitelj strani državljanin. Period prilagođavanja ne može trajati duže od šest meseci<sup>301</sup>. Porodični zakon predviđa da strani državljani mogu biti usvojioci dece kada se ne mogu naći usvojitelji među domaćim državljanima i kada se ministar nadležan za porodičnu zaštitu saglasio sa usvojenjem<sup>302</sup>. Pored porodičnog zakona, u Srbiji je usvojenje regulisano obavezujućom instrukcijom koja razrađuje pravnu, i daje obrise stručne procedure, a 2006. godine je uveden i Jedinstven registar usvojenja, koji se vodi u nadležnom ministarstvu, a sadrži podatke o potencijalnim usvojenicima i usvojiteljima na nivou cele zemlje. U Crnoj Gori je usvojenje rešeno na relativno sličan način kao i u Srbiji, s tim što zakon poznaje tzv. potpuno i nepotpuno usvojenje<sup>303</sup>. Ne postoji, međutim, posebna instrukcija niti metodološko uputstvo u ovoj oblasti, a same postupke usvojenja visoko kontroliše nadležno ministarstvo.

296 Konvencija o pravima deteta, čl. 21, tačka 30 b Smernica.

297 Porodični zakon Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 18/05, čl. 95.

298 Porodični zakon Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 18/05, čl. 98.

299 Porodični zakon Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 18/05.

300 Porodični zakon Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 18/05, čl. 314.

301 Porodični zakon Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 18/05, čl. 318.

302 Porodični zakon Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 18/05, čl. 103.

303 Porodični zakon Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 01/07.



Republika Srbija je 2009. godine potpisala dve konvencije Saveta Evrope: Evropsku konvenciju o ostvarivanju dečjih prava (European Convention on Exercise of Childrens Rights, ETS 160) i Evropsku konvenciju o usvajanju dece – revidiranu (European Convention on the Adoption of Children-Revised, CETTS 202). Takođe, krajem 2013. godine donet je Zakon o potvrđivanju konvencije o zaštiti dece i saradnji u oblasti međunarodnog usvojenja<sup>304</sup>

**Tabela 8.** Broj usvojene dece u Srbiji 2006 – 2013<sup>305</sup>.

Godina	Broj usvojenja	Domaćih	Inostranih
2006	97	88	9
2007	138	126	12
2008	149	137	12
2009	135	120	15
2010	106	92	14
2011	97	85	12
2012	108	100	8
2013	150	137	13

U **Crnoj Gori** 2013. godine se na evidenciji centara za socijalni rad nalazilo oko pedeset potencijalnih usvojiteljskih parova, od kojih svega šest iz Crne Gore.

**Tabela 9.** Broj usvojene dece u Crnoj Gori 2009– 2012

Godina	Broj usvojenja	Domaćih	Inostranih
2009 <sup>26</sup>	5	3	2
2010 <sup>27</sup>	6	5	1
2011 <sup>28</sup>	6	5	1
2012 <sup>29</sup>	7	5	2

U **Bosni i Hercegovini** aktuelni zakoni usvojenje određuju slično kao i u Crnoj Gori, kao potpuno i nepotpuno. U pogledu usvojenja, svi važeći entitetski zakoni imaju manje različitosti. Gornja granica usvojenja za decu u Republici Srpskoj je „ustanovljena“ na pet godina, a u Federaciji BiH ova granica je deset godina<sup>306</sup>. U Bosni i Hercegovini izgleda nema pouzdanih podataka o broju usvojenja, niti je moguće doći do pouzdanih brojki o domaćim i međudržavnim usvojenjima. Prema podacima koji su izloženi u tabeli 2 ove analize, broj usvojenja u Bosni i Hercegovini je od 2000. do 2012. godine znatno opao (od 177 na 67 usvojenja).

Ni jedna od tri posmatrane zemlje nema propise niti procedure koji podstiču ili daju prioritet usvajanju braće i sestara u istoj porodici.

Međutim, evidentno je da je broj usvojene dece u sve tri zemlje izrazito nizak, uprkos raširenim uverenjima da se radi o „najkvalitetnijem“ ili „najboljem“ obliku zaštite dece. Procedure u sve tri zemlje traju veoma dugo sa stanovišta deteta (i detetovog osećaja za vreme!), a neobično velik broj dece se izgleda nikada i ne razmatra kao eventualno „podoban“ za usvojenje, mada se godinama

304 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/579-13Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/579-13Lat.pdf), posećeno 23. 12. 2013.

305 Podaci iz Jedinstvenog ličnog registra usvojenja o zasnovanim usvojenjima za period 2006 – 2013, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, januar 2014.

306 Porodični zakon Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske* 54/02, 41/08; Porodični zakon FBiH, *Službene novine FBiH* 35/05, 41/04.

nalaze na alternativnom smeštaju, bez ikakve perspektive porodične reintegracije, čak i bez kontakta sa srodnicima. Takođe, posebno se teško usvajaju deca sa smetnjama u razvoju i romska deca. U Srbiji, ova deca uglavnom „idu“ na međudržavno usvojenje, budući da među domaćim usvojiteljima većina (oko 95 %) želi da usvoji „zdravo“ dete, što mlađeg uzrasta i sopstvene nacionalnosti. Zanimljivo je da sa ovakvim stavovima i uverenjima potencijalnih usvojitelja niko aktivno ne radi. Prema pomenutom istraživanju Fakulteta političkih nauka i Unicefa<sup>307</sup>, izuzetno mali broj dece iz uzorka je usvojen (11 od 347), pri čemu je 10 od te dece ušlo na smeštaj na uzrastu manjem od godinu dana. Od toga je svega troje dece usvojeno u prvoj godini života. Nalazi ukazuju na spore, detetu neprilagođene procedure za usvojenje i izgleda teško dostižne ili komplikovane kriterijume ili standarde koje dete koje ne živi sa svojom porodicom treba da dostigne da bi steklo usvojiteljsku porodicu.

Upadljivo je da ni jedna od zemalja nema razvijene pre i post-adoptivne usluge (specijalizovana savetovališta, klubovi usvojitelja, klubovi usvojenika i sl). Jedino je Srbija uvela obavezu pripremne obuke usvojitelja pre usvojanja deteta, i zadužila posebne službe za porodični smeštaj i usvojenje za rad u toj oblasti, ali do početka 2014. te aktivnosti i usluge nisu zaživele u praksi.

---

307 Žegarac, N. (ur.) (2014) *U lavirintu socijalne zaštite: pouke istraživanja o deci na porodičnom i rezidencijalnom smeštaju*. Beograd: Fakultet političkih nauka i UNICEF.

# IZLAZAK SA ALTERNATIVNOG SMEŠTAJA

## Trajanje alternativnog smeštaja

Ponovno ujedinjenje porodice, odnosno povratak deteta roditeljima ili u biološku porodicu, prvi je poželjni cilj Smernica. Izdvajanje deteta iz porodice treba da bude poslednja mera, smatra se privremenom merom i preporučuje se najkraće moguće trajanje, kao i redovna revizija neophodnosti alternativnog smeštaja. U svim slučajevima je neophodno razmotriti mogućnosti za povratak deteta roditeljima odnosno srodnicima, te je potrebno obezbediti redovne i prikladne kontakte deteta, roditelja i članova porodice. Smeštaj se obezbeđuje što je moguće bliže porodici i zajednici deteta. Pri tome se vodi računa da se izbegnu nepotrebni prekidi i česte promene smeštaja, jer to često ima štetne posledice po dete. Ponovno ujedinjenje porodice treba da bude podržano i nadgledano<sup>308</sup>.

U ovoj oblasti primene smernica neophodna su temeljna istraživanja, jer ona suštinski govore o kvalitetu i karakteru alternativnog staranja. Izgleda da veoma malo dece koja jednom uđu na alternativni smeštaj u sve tri posmatrane zemlje ima šanse da izađe sa smeštaja pre punoletstva.

U **Crnoj Gori** se deca upućuju u jedinu raspoloživu ustanovu u Bijeloj, tako da mnoga imaju prekid kontakta sa porodicom i zajednicom iz koje potiču, što stvara izuzetno velike teškoće nakon napuštanja zaštite. U Srbiji, zahvaljujući mreži hraniteljskih porodica razvijenoj poslednjih godina, istraživanje na uzorku dece koja su od 2006. do 2011. upućena na alternativni smeštaj ukazuje da nešto manje od dve trećine dece na prvi smeštaj odlazi u istu opštinu, ali da trećina dece školskog uzrasta prilikom prvog izdvajanja treba da promeni školu. Polovina dece je na prvom smeštaju zajedno sa braćom i sestrama (od toga polovina sa svima njima i druga polovina sa delom sibringa). Za oko 10 % slučajeva u dosijeu se ne obrazlaže zašto deca nisu na smeštaju zajedno sa braćom i sestrama<sup>309</sup>. Kada je u pitanju smeštaj u blizini porodice ili zajednice porekla, anketa iz Bosne i Hercegovine ukazuje da 43% centara ili službi za socijalni rad navodi da deca žive daleko od svojih porodica ili zajednica iz kojih potiču. Prema izveštaju Komiteta za prava djeteta<sup>310</sup> „djeca su smještena u ustanovama koje se nalaze van teritorije svog prijavljenog prebivališta i zato ne mogu pristupiti pravu na zdravstvenu pomoć zbog administrativnih prepreka koje se odnose na njihovo preseljenje.“

U istraživanju Fakulteta političkih nauka i Unicefa<sup>311</sup>, od 5.155 dece koja su od 2006. do 2011. ušla na

308 Tačke 2a, 3, 14-15, 49-52, 60, 123, 166-167.

309 Žegarac, N. (ur.) (2014) *U lavirintu socijalne zaštite: pouke istraživanja o deci na porodičnom i rezidencijalnom smeštaju*. Beograd: Fakultet političkih nauka i UNICEF.

310 Zaključna zapažanja Kombinovanog drugog, trećeg i četvrtog Periodičnog izveštaja Bosne i Hercegovine, usvojen na 61. sjednici Komiteta (17. septembra – 5. oktobra 2012. godine).

311 Žegarac, N. (ur.) (2014) *U lavirintu socijalne zaštite: pouke istraživanja o deci na porodičnom i rezidencijalnom smeštaju*. Beograd: Fakultet političkih nauka i UNICEF.

smeštaj u sistem socijalne zaštite, 22,6 % je napustilo smeštaj tokom ovog perioda. Stopa napuštanja najviša je za decu do dve godine starosti i za one starije od 15 godina, gde iznosi 30 do 50 %. Najmanje šanse za napuštanje smeštaja imaju deca školskog uzrasta, od 5 do 12 godina (stopa napuštanja oko 10 %). To upućuje na zaključak da deca koja jednom uđu, veoma dugo ostaju u sistemu. Takođe, gotovo 60 % dece iz uzorka je prekinulo prvi smeštaj. Deca iz uzorka su najčešće jednom ili dva puta menjala smeštaj, a najveći broj je 7 smeštaja, što govori o problemima da se obezbedi stabilnost smeštaja za znatan broj dece. Veoma mali broj dece iz uzorka (N=38 ili oko 11 %) se nakon smeštaja vratio u roditeljske porodice, što je znatno manje u odnosu na pristupačne uporedne podatke<sup>312</sup>, a izrazito mali broj dece iz uzorka je usvojen (N=11 ili 0,3 %). Istraživanje je pokazalo i da se kontakti roditelja i dece ne neguju niti podstiču na odgovarajući način kod više od polovine dece iz uzorka, i da za većinu dece ne postoji nikakva „izlazna strategija“.

U **Bosni i Hercegovini** nisu raspoloživi relevantni i pouzdani izvori statističkih podataka koji se odnose na broj djece koja svake godine napuštaju sistem alternativnog smeštaja, vraćaju se u biološke porodice. U skorašnjoj anketi<sup>313</sup> centri za socijalni rad izveštavaju da ni jedno dete nije napustilo sistem javne brige (58 %), ukupno 22 % centara ili službi navodi da je više od 5 % dece napustilo smeštaj i vratilo se u biološke porodice, a 17 % centara navodi da je više od 20 % dece vraćeno u biološke porodice. Ukupno 4 % anketiranih centara navodi da se nešto više od 10 % dece vratilo u biološke porodice. Pri tome nije jasno da li se i u kojoj meri se radi o mladim punoletnim osobama, koje se vraćaju u biološku porodicu nakon zakonskog prestanka dugogodišnjeg smeštaja.

## Planiranje i priprema za napuštanje zaštite

**Priprema dece i mladih osoba za promene smeštaja, napuštanje zaštite i usluge namenjene mladima koji su izašli sa smeštaja (uključujući i nadgledane samostalne životne aranžmane), regulisane su Smernicama. Naglašen je značaj adekvatne procene i blagovremenog individualnog planiranja koje direktno uključuje decu i mlade u proces, priprema za brigu o sebi, učenje praktičnih životnih i interpersonalnih veština<sup>314</sup>.**

Istraživanje koje je prethodilo periodu reforme sistema socijalne zaštite dece u Srbiji<sup>315</sup> ukazalo je na značajne propuste u procesu planiranja, pripreme i podrške za napuštanje zaštite, pa tako 75 % bivših „štićenika“ i domskog i porodičnog smeštaja navodi da ih centri za socijalni rad nisu na odgovarajući način pripremili za „otpust“. Takođe, jedna od proceni prakse u zaštiti dece iz 2002. godine<sup>316</sup> je ukazala na nerazvijenu praksu planiranja, a posebno kod adolescenata „nedostaje aktivno planiranje otpusta, uključujući i pripremu samostalnog života“<sup>317</sup>. Takođe, dosadašnje analize i uvidi u praksu centara i ustanova za smeštaj u Crnoj Gori ukazivale su na sporadičnu i zakasnelu praksu pripreme

312 Sinclair, I., Baker, C., Lee, J. and Gibbs, I. (2008) *The pursuit of permanence: a study of the English care system*. London, Jessica Kingsley.

313 Alat za procenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. U štampi.

314 Tačke 131-136 Smernica.

315 Kuzmanović, B. i sar. (2002). *Deca bez roditeljskog staranja*. Beograd: Institut za psihologiju.

316 vanDissel, E. (2002) Izveštaj sa ponovnog razmatranja slučajeva dece koja su smeštena u ustanove socijalne zaštite za decu bez roditeljskog staranja. CARE/UNICEF projekat socijalne zaštite.

317 vanDissel, E. (2002) Izveštaj sa ponovnog razmatranja slučajeva dece koja su smeštena u ustanove socijalne zaštite za decu bez roditeljskog staranja. CARE/UNICEF projekat socijalne zaštite. str. 16

mladih za napuštanje zaštite<sup>318</sup>.

Kako je ova oblast zahtevala jasniju regulaciju, propisane su procedure za planiranje napuštanja od 2008. u Srbiji (podzakonskim aktom, a zakonom 2011)<sup>319</sup> i 2013. u Crnoj Gori.

Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centara za socijalni rad<sup>320</sup> propisuje **Plan za samostalan život i emancipaciju mladih** za sve mlade sa navršениh 14 godina na alternativnom staranju, uključujući i one koji žive u starateljskim i srodničkim porodicama. Ovaj plan je kasnije u Zakonu o socijalnoj zaštiti definisan kao **Plan za samostalni život mlade osobe**. U pravilniku je opisan postupak procene veština za svakodnevni život mlade osobe, njenih kapaciteta, snaga, potreba i motivacije, koji treba da prethodi izradi plana emancipacije. Slična odredba postoji i u pravilniku koji reguliše rad CSR u Crnoj Gori<sup>321</sup>, koji je stupio na snagu decembra 2013, a za njegovu primenu su neophodne odgovarajuće obuke.

U istraživanju FPN<sup>322</sup>, sprovedenom na slučajnom, reprezentativnom i stratifikovanom uzorku od 347 dece i mladih upućenih na alternativni smeštaj u periodu od 1. 6. 2006. do 31. 5. 2011. godine, uočava se da je plan za osamostalivanje, odnosno napuštanje zaštite, *najmanje uvremenjen dokument* u dosijeima dece koja se nalaze u nadležnim centrima za socijalni rad (donet na vreme kod 9,1 % dece na smeštaju starije od 14 godina).

Prema podacima analize koju je za BiH uradilo SOS Dječija sela BiH<sup>323</sup>, ne postoje državni ili entitetski praktični programi pripreme mladih za samostalan život, uz dobijanje savjeta ili mentorske pomoći od mladih koji imaju iskustvo izlaska iz sistema alternativnog staranja. Državni zakoni, politike i strategije nisu uključile odgovarajuće preporuke za razvoj prakse u ovoj oblasti. Priprema za napuštanje zaštite se, izgleda, uglavnom odvija uz pomoć i podršku nevladinih domaćih i međunarodnih organizacija.

SOS Dječija sela BiH od 2009. godine sprovodi projekat **Važno mi je: priprema za samostalan život**<sup>324</sup>, gde se mladi koji se pripremaju za napuštanje zaštite osnažuju da izraze svoja mišljenja i očekivanja, kao i da daju preporuke profesionalcima i javnosti na koje im načine mogu pomoći u procesu osamostalivanja. Podršku u tom procesu im daju i mladi koji su već napustili zaštitu.

U Dječijem domu „Rada Vranješević“ u Banja Luci, mladi koji pohađaju završnu godinu srednje škole se uključuju u **posebnu vaspitnu grupu radi pripreme za samostalan život**<sup>325</sup>. U okviru samog programa, planirane su aktivnosti usmjerene na razvoj i unapređenje životnih veština i sticanje većeg nivoa samostalnosti. U saradnji sa mladom osobom i CSR, izrađuje se individualni plan koji uključuje potrebe, želje i interese mlade osobe. Od 2009. do 2013. u programu je učestvovala 31 mlada osoba. Kao problem se navodi to što se dešava da centri za socijalni rad ne mogu da pruže bilo kakvu podršku mladoj osobi koja se posle više godina vraća u rodno mesto, a problem zaposlenja mladih je veoma izražen.

Organizacija Hope & Homes for Children BiH od 1998. realizuje **Program podrške mladima**

318 Žegarac, N. (2011) Izveštaj o kapacitetima centara za socijalni rad u Crnoj Gori. Izazovi i mogućnosti reorganizacije, standardizacije i unapređenja stručne prakse. UNICEF, Kancelarija u Podgorici. Nepublikovan dokument.

319 Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*: 24/11, čl.43 st. 2.

320 Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centara za socijalni rad. *Službeni glasnik RS*, br. 59/2008 i 37/2010, čl. 75.

321 Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centra za socijalni rad, *Službeni list Crne Gore*, br. 58/13., čl. 47.a

322 Žegarac, N. (ur.) (2014) *U lavirintu socijalne zaštite: pouke istraživanja o deci na porodičnom i rezidencijalnom smeštaju*. Beograd: Fakultet političkih nauka i UNICEF.

323 Alat za procjenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. *U štampi*.

324 Projekat je deo međunarodnog SOS Kinderdorf International projekta.

325 Projekat se implementira uz edukativnu podršku organizacije „Flexus“ iz Holandije.

koji napuštaju institucionalnu zaštitu. Program se sastoji iz više komponenti: podrška vidovima dodatnog usavršavanja (časovi vožnje, engleskog jezika, računara i sl.); pomoć u nalaženju zaposlenja kroz saradnju sa lokalnim kompanijama koje zapošljavaju mladu osobu, a HHC obezbeđuje finansijsku podršku tokom perioda od jedne godine; materijalna podrška koja se obezbeđuje mladoj osobi koja je još u sistemu redovnog školovanja i godinu dana nakon napuštanja institucije i namenjena je za životne troškove; razvoj životnih veština, kao i pomoć pri pronalasku smeštaja, traženju zaposlenja, organizaciji slobodnog vremena i raspolaganja novcem. Od 2002. do 2009. u programu je bilo 75 mladih osoba<sup>326</sup>.

## Nadgledani samostalni životni aranžman

Zakon o socijalnoj zaštiti, pored planova za osamostaljivanje<sup>327</sup> definiše grupe usluga za samostalan život, kao što je stanovanje uz podršku, obuka za samostalan život i druge vrste podrške neophodne za aktivno učešće korisnika u društvu. Za uslugu stanovanja uz podršku u **Srbiji** su izrađeni i tokom 2013. usvojeni minimalni standardi za pružanje usluga<sup>328</sup>. Svrha usluge **stanovanje uz podršku za mlade koji se osamostaljuju** je pomoć i podrška korisnicima da steknu potpunu samostalnost i integrišu se u zajednicu. Uslugom se obezbeđuje vremenski ograničen odgovarajući smeštaj i stručna podrška u razvijanju veština neophodnih za puno osamostaljivanje i uključivanje u zajednicu. Ovo omogućava mladima koji su bili na alternativnom staranju da bolje koriste mogućnosti koje nudi zajednica. Intenzitet stručne podrške smanjuje se sa povećanjem stepena samostalnosti mlade osobe i potpuno prestaje istekom vremena za koje je usluga planirana.

U praksi, podrška mladima odvija se kroz formu usluge samostalnog stanovanja u stanovima, obezbeđenim u početku sredstvima Nacionalnog investicionog fonda, a poslednjih godina uglavnom sredstvima lokalnih samouprava i delom sa nacionalnog nivoa. Republički zavod za socijalnu zaštitu<sup>329</sup>, od 2008. godine sprovodi projekat „Stanovanje uz podršku za mlade koji napuštaju sistem socijalne zaštite – korak do samostalnosti“. Do 2012. godine u projekat je uključeno 19 gradova i opština koji su uspostavili uslugu stanovanje uz podršku. Ovo je znatno olakšalo definisanje, standardizaciju i ugradnju ove usluge u sistem socijalnih usluga u zajednici. Ukupan broj stambenih jedinica<sup>330</sup> kojima je sistem u javnom sektoru raspolagao krajem 2012. je 40, od čega 33 za mlade koji se osamostaljuju i 7 za stanovanje uz podršku osoba sa invaliditetom. Ovu uslugu je u 2012. godini koristilo 119 korisnika.

U **Crnoj Gori**, po podacima istraživanja o lokalnim uslugama<sup>331</sup>, za mlade bez roditeljskog staranja dostupne su tri usluge. Samo jedna nevladina organizacija (Centar za prava djeteta) pruža usluge ovoj korisničkoj grupi. Pored posebnog kluba za hranitelje, ova nevladina organizacija je na volonterskoj osnovi razvila i klub za mlade po napuštanju Dječjeg doma „Mladost“ i u saradnji sa nadležnim organom lokalne uprave sprovodi uslugu stanovanja uz podršku. Osim u Podgorici, ovaj servis je pokrenuo i Centar za socijalni rad u Bijelom Polju kao pomoć pri osamostaljivanju mladih bez roditeljskog staranja po napuštanju institucionalnog smeštaja.

326 [http://www.hhc.ba/index.php?option=com\\_content&task=view&id=46&Itemid=69](http://www.hhc.ba/index.php?option=com_content&task=view&id=46&Itemid=69), posjećeno 05.02.2014.

327 Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 24/11, čl. 40.

328 Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 42/13, čl.88-98. [http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/podzak/pravilnik\\_o\\_blizim\\_uslovima\\_final.pdf](http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/podzak/pravilnik_o_blizim_uslovima_final.pdf)

329 Više o projektu na [http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com\\_content&task=view&id=217](http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=217)

330 Sintetizovani izveštaj o radu CSR u 2012. godini, <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestajoradu2013/IZVESTAJ%20CSR%202012%20FINI.pdf>

331 Izveštaj Mapiranje usluga socijalne zaštite u Crnoj Gori, <http://media.institut-alternativa.org/2013/12/mapiranje-usluga-socijalne-zastite-u-crnoj-gori.pdf>

U **Bosni i Hercegovini**, nekoliko inovativnih programa podstiče ovaj oblik alternativnog staranja za mlade. Jedan od novijih programa je **Kuća na pola puta**<sup>332</sup> i podrazumeva da mladi – korisnici kuće, prolaze kroz niz edukativnih programa i radionica za rešavanje svakodnevnih **životnih** problema. Mladi pohađaju niz psihosocijalnih programa podrške, prema svom izboru tema i prema rasporedu koji sami odrede. U Kući na pola puta istovremeno može biti smešteno osam stanara. Većina anketiranih centara za socijalni rad koji nemaju na raspolaganju ovakve programe (u manjim opštinama) navodi kako se programi ne sprovode zbog nedostatka finansijske pomoći od države ili entiteta ili nedostatka edukovanog kadra<sup>333</sup>.

332 Aktuelno se program realizuje u Mostaru i Kantonu Sarajevo.

333 Alat za procjenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. *U štampi.*



# KVALITET FORMALNOG ALTERNATIVNOG SMEŠTAJA

Smernice, u skladu sa principom prikladnosti, različito pristupaju formalnom i neformalnom staranju. Formalno staranje treba da ispuni određene opšte standarde<sup>334</sup>, koji se tiču uslova u kojima dete živi, zadovoljavanja specifičnih potreba deteta, broja i obučenosti osoblja, promovisanja stabilnog dugoročnog životnog aranžmana za dete i drugih standarda kojima se obezbeđuje kvalitet zaštite deci na alternativnom staranju.

## Strukturalni uslovi

U Srbiji se Uredbom o mreži ustanova socijalne zaštite<sup>335</sup> definiše broj ustanova, njihov kapacitet, prostorni raspored, kao i delatnost ustanova za smeštaj i centara za porodični smeštaj i usvojenje i grupa korisnika. Trenutno, Uredba određuje kapacitet 21 ustanove za smeštaj dece i mladih, od koji njih 19 sada imaju korisnike na smeštaju, i to 11 domova za decu i mlade, pet domova za decu i mlade sa smetnjama u razvoju i tri ustanove za vaspitanje dece i mladih<sup>336</sup>, koje ovde neće biti prikazivane. Ustanove su regionalno raspoređene (4 se nalaze u Beogradu, 6 u Vojvodini, 3 u Šumadiji i zapadnoj Srbiji i 6 u Istočnoj i Južnoj Srbiji<sup>337</sup>).

Uredbom je definisan ukupan kapacitet domova za decu i mlade, podeljen na smeštajni kapacitet i kapacitet za dodatne usluge. Tzv. „kapacitet za dodatne usluge“ se u institucijama oslobađao u procesu deinstitucionalizacije i transformacije institucija, naročito smanjenjem broja dece i mladih na smeštaju. Smeštajni kapacitet domova za decu i mlade je 912 mesta, a u domovima za decu i mlade sa smetnjama u razvoju 1.476 mesta (ukupno 2.388 mesta). Krajem 2012. godine u domovima za smeštaj dece i mladih bilo je na smeštaju ukupno 663 korisnika, tako da kapacitet nije bio popunjen (249 „slobodnih“ mesta), a kod ustanova za decu i mlade sa smetnjama u razvoju samo pet mesta je bilo slobodno. Ovi podaci ilustruju poznatu pojavu da se reforma u zaštiti dece sa smetnjama u razvoju sporije odvija u odnosu na druge segmente, i da se principi iz Smernica nedosledno primenjuju.

U Srbiji, Zakon o socijalnoj zaštiti predviđa da dom za smeštaj dece i mladih ne može imati kapacitet veći od 50 korisnika i šta se očekuje od tzv. „ustanova u procesu transformacije“<sup>338</sup>. Izveštaji ustanova za smeštaj dece i mladih za 2012. godinu pokazuju da od ukupno 19 ustanova za decu i mlade, 6 ustanova (32 %) na smeštaju ima veći broj dece od zakonom propisanog (50), te će ove ustanove u narednom periodu kroz proces transformacije morati da usklade smeštajne kapacitete i broj korisnika sa minimalnim standardima. U odnosu na 2011, kada je udeo ustanova koje premašuju standarde broja korisnika na smeštaju iznosio 35 %, u 2012. godini nije učinjeno mnogo pomaka. U okviru

334 Tačka 71. Smernica.

335 Uredba o mreži ustanova socijalne zaštite *Službeni glasnik RS*, br. 16/12 i 12/13

336 U Uredbi je navedena 21 ustanova za decu i mlade, međutim, dom u Kragujevcu nema više dece na smeštaju a dom za decu sa autizmom u Šapcu još nije počeo rad.

337 Sintetizovani izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih za 2012. godinu. Republički zavod za socijalnu zaštitu. <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestajoradu2013/Izvestaj%20za%20decu%20i%20mlade%202012%20FIN.pdf>

338 To su institucije najčešće sa velikim brojem korisnika kojima je potrebno više godina da odgovore na zahteve novih minimalnih standarda, da transformišu svoj rad i reformulišu koje usluge i na koji način i u kojim strukturalnim uslovima pružaju deci, da bi mogli da dobiju licencu za rad. Do tada je za njih predviđena privremena licenca, koja se po zakonu može dobiti samo jednom.

domova za decu i mlade, od ukupno 11, dve ustanove će u perspektivi imati obavezu da rade na smanjenju broja korisnika. Najveći izazov je pred domovima za decu i mlade sa smetnjama u razvoju, gde, izuzev jedne institucije, svi ostali domovi premašuju kapacitet propisan zakonom. Reč je o četiri velike institucije koje u proseku smeštaju oko 350 korisnika.

**Strukturni i funkcionalni standardi** za sve usluge socijalne zaštite<sup>339</sup>, predstavljeni su kao zajednički minimalni i posebni minimalni standardi, a definisani su Pravilnikom o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite<sup>340</sup>, donetim polovinom 2013. godine na osnovu čl. 57 Zakona o socijalnoj zaštiti. Standardi vezani za kvadraturu spavaonica u domovima definisani su novim pravilnikom. Po prethodnim zahtevima, samo dve ustanove za smeštaj dece i mladih sa smetnjama u razvoju nisu zadovoljavale ranije propisanu kvadraturu spavaonica (5 m<sup>2</sup>), odnosno imale su manje od 5 m<sup>2</sup> po korisniku. Novi pravilnik postavlja daleko zahtevnije standarde i precizira kvadraturu jednokrevetne spavaonice (najmanje 10 m<sup>2</sup>), a prostor u višekrevetnim spavaonicama treba da ima najmanje 5 m<sup>2</sup> po korisniku. U novom pravilniku nije preciziran broj kreveta odnosno broj korisnika u jednoj spavaonici.

Kada je reč o broju kreveta u ustanovama za decu i mlade u 2012. godini, podaci ukazuju na nastavak nepovoljnog trenda da u domovima za decu i mlade sa smetnjama u razvoju dominiraju trokrevetne sobe, a 3 od 11 institucija za decu imaju četvorokrevetne i višekrevetne sobe. Shodno novim standardima, domovi za decu i mlade sa smetnjama u razvoju **će** u narednim godinama raditi na usklađivanju smeštajnih kapaciteta sa minimalnim strukturalnim standardima. To, naravno, nije jednostavan zadatak, jer zahteva velika finansijska sredstva, neophodna da bi se adaptirala i prilagodila arhitektonska struktura zgrada kako bi se unapredili uslovi za život i razvoj dece. U 2012. godini 64% domova za decu i mlade investiralo je u uređenje prostora ustanove, u odnosu na 80 % domova za decu i mlade sa smetnjama u razvoju. Ipak, u institucijama koje smeštaju veliki broj dece sa smetnjama u razvoju nisu postignuti veći rezultati u pogledu unapređenja uslova stanovanja, pre svega u pogledu smanjenja broja dece u spavaonicama, potom nije bitno unapređena arhitektonska pristupačnost objekata i sl. Sa stanovišta procesa deinstitucionalizacije, važno je razmotriti opravdanost ulaganja „u zgrade“ i obezbediti da se sredstva prioritetno usmeravaju na razvoj usluga u zajednici.

Jedna od aktivnosti u okviru transformacije domova za decu i mlade je formiranje tzv. **malih domskih zajednica**, koje treba da pruže porodicoliko i stimulatívno okruženje i smeštaj za najviše 12 dece sa teškim i višestrukim smetnjama u razvoju. Tokom 2011. i 2012. formirane su četiri male domske zajednice pri domovima za decu i omladinu u Nišu, Aleksincu i Negotinu i Banji Koviljači, gde je do kraja 2012. ukupno smešteno 35 dece. Izazov je da ove zajednice zaista ostanu „male“ i „porodicoolike“, kako bi deca sa smetnjama mogla da dobiju kvalitetan rezidencijalni smeštaj, onda kada je on prikladan, nužan i konstruktivan<sup>341</sup>.

Srbija je doživela ekspanziju porodičnog smeštaja, a posebnim podzakonskim aktom<sup>342</sup> su definisani **oblici hraniteljstva** (standardno, specijalizovano, urgentno i povremeno)<sup>343</sup> i **standardi usluge**<sup>344</sup>. Za ostvarivanje najboljeg interesa deteta na hraniteljstvu primenjuju se sledeći standardi:

339 Pravilnikom su propisani uslovi i standardi za sve usluge socijalne zaštite: uslugu smeštaja (domski smeštaj, predah, male domske zajednice, prihvatilište), dnevne usluge u zajednici (dnevni boravak, pomoć u kući, svratište, lični pratilac deteta), usluge podrške za samostalan život (stanovanje uz podršku, personalna asistencija). Nisu propisani standardi za socio-edukativne i savetodavno-terapijske usluge, koje imaju izuzetno veliki značaj za podršku roditeljstvu i u prevenciji izdvajanja dece iz roditeljskih porodica i za povratak deteta u roditeljsku ili biološku porodicu.

340 Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite *Službeni glasnik RS*, br.42/13.

341 Tačka 11 Smernica.

342 Pravilnik o hraniteljstvu, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2008.

343 Pravilnik o hraniteljstvu, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2008, član 3.

344 Pravilnik o hraniteljstvu, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2008, član 6.

1) hraniteljska porodica se bira iz kruga srodničkih, odnosno drugih hraniteljskih porodica koje ispunjavaju odgovarajuće uslove; 2) hraniteljska porodica se bira primarno u sredini porekla deteta; 3) braća i sestre se, po pravilu, smeštaju u istu hraniteljsku porodicu; 4) u hraniteljsku porodicu se smešta najviše troje dece, dvoje ako su deca sa smetnjama u razvoju, osim kada su u pitanju braća i sestre; 5) dete za koje se primenjuje hraniteljstvo priprema se za smeštaj u hraniteljsku porodicu, povratak u biološku porodicu, promenu oblika zaštite i osamostaljivanje; 6) razvoj i napredovanje deteta na hraniteljstvu prati se kontinuirano i stiže se uvid u ostvarivanje svrhe hraniteljstva, posetama hraniteljskoj porodici, i to intenzivnije u periodu prilagođavanja, a tokom odvijanja hraniteljstva najmanje jednom mesečno; 7) za dete na hraniteljstvu nadležni centar za socijalni rad, u saradnji sa centrom za porodični smeštaj, donosi plan usluga, koji uključuje i plan podrške detetu i hraniteljskoj porodici čija se realizacija proverava dva puta godišnje; 8) detetu i hraniteljskoj porodici obezbeđuju se različiti vidovi podrške, u skladu sa potrebama deteta i hraniteljske porodice; 9) za obavljanje hraniteljske uloge procenjuje se opšta podobnost hranitelja, koja se preispituje nakon dve godine, a u kriznim situacijama odmah nakon nastupanja promene koja je izazvala krizu; 10) hranitelji se za bavljenje hraniteljstvom pripremaju po Programu pripreme za hraniteljstvo; 11) za hranitelje se najmanje jednom godišnje organizuju programi edukacije radi jačanja hraniteljskih kompetencija; 12) za stručne radnike koji obavljaju poslove hraniteljstva, najmanje jednom godišnje organizuju se programi edukacije radi jačanja profesionalnih kompetencija.

Neophodno je da hraniteljska porodica ispuni uslove u pogledu prostora i opreme<sup>345</sup>, a prostor za dete na hraniteljstvu treba da ispunjava određene uslove (npr. da dete ima posebnu sobu ili zajednički koristi sobu sa detetom istog pola, koja ima najmanje 6 m<sup>2</sup> površine po detetu; da ima poseban ležaj za spavanje deteta, i sl.).

Osnivanjem centara za porodični smeštaj i usvojenje stvoreni su kapaciteti za kontrolu kvaliteta pružanja ovih usluga, naročito u pogledu praćenja i uvida u rad hranitelja. Savetnici za porodični smeštaj su stručni radnici koji nastoje da sagledaju životne uslove deteta tokom posete hraniteljskoj porodici. Pravilnikom je definisana obaveza savetnika da obavlja odvojene razgovore sa detetom na hraniteljstvu i stekne neposredni uvid u uslove u kojima dete živi. Nakon donošenja Zakona o socijalnoj zaštiti, u toku je proces usvajanja novog Pravilnika o porodičnom smeštaju.

U **Crnoj Gori** je razvoj hraniteljstva na listi prioriteta u reformi sistema, sa ciljem da se regrutuje i obuču potreban broj hraniteljskih porodica, uz očuvanje i unapređenje kvaliteta tradicionalno zastupljenog srodničkog porodičnog smeštaja. U toku je donošenje pravilnika o porodičnom smeštaju, koji treba da uredi standarde u ovoj oblasti. Kada su u pitanju uslovi života u ustanovama za smeštaj dece, kao i ostalih parametara definisanja kvaliteta zaštite, njihovo bliže definisanje biće uređeno Pravilnikom o minimalnim standardima usluga, koji je u izradi.

U **Bosni i Hercegovini** državnim politikama ili važećim zakonima nije detaljno definisano na koji način hranitelji, kao pružaoci usluga alternativnog staranja, treba da se kvalifikuju i edukuju za pružanje hraniteljskog smeštaja za decu. Državne odnosno entitetske politike uopšteno definišu oblast procene, pripreme i edukacije potencijalnih hranitelja. U Zakonu o socijalnoj zaštiti FBiH koristi se pojam smeštaj u drugu porodicu, a osoba kod koje je dete smešteno naziva se hraniteljem. Centar za socijalni rad bira potencijalne hranitelje. Prilikom odabira porodice u koju će dete biti smešteno, uzima u obzir lične karakteristike deteta i članova hraniteljske porodice, kao i smeštajne i druge porodične uslove i potrebe deteta. Ni jedan od zakona u Bosni i Hercegovini ne upućuje na najbolje interese deteta. Nakon zaključenja ugovora, CSR ima nadzornu ulogu. Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srpske, iz 2012. godine, poziva se na Pravilnik o hraniteljstvu (koji do oktobra 2013.

<sup>345</sup> Pravilnik o hraniteljstvu, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2008, čl. 7. npr. da je stambeni prostor hranitelja u naseljenom mestu, da struktura i površina zadovoljavaju potrebe svih članova porodice i sl.

nije usvojen) u kome su regulisani bliži uslovi, a Zakon Federacije BiH propisuje davanje saglasnosti kao preduslov za smještaj deteta u hraniteljsku porodicu (pismena saglasnost roditelja, usvojitelja ili staratelja deteta, ukoliko nisu lišeni roditeljskog prava i pristanak deteta starijeg od 15 godina).

Ono što nije precizno definisano politikom ili strategijom na entitetskom nivou, određeno je Minimalnim standardima za smještaj deteta u drugu porodicu<sup>346</sup>, koje je za područje Bosne i Hercegovine izradio i promovisao Save the Children UK u saradnji s Ministarstvom rada i socijalne politike Federacije Bosne i Hercegovine, Ministarstvom zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske i Pododjelom za socijalnu zaštitu Distrikta Brčko. Ovim standardima predviđeno je da svaka hraniteljska porodica završi predviđenu obuku za hraniteljstvo, a minimalno jedna hraniteljska porodica u određenom okruženju treba da bude obučena i za urgentno hraniteljstvo. Ovaj dokument nije obavezujući, pa CSR ne moraju da koriste procedure navedene u ovom dokumentu. Usled nedostatka finansijskih i ljudskih resursa, postoji neujednačenost u primeni ovih standarda, koji su izgleda dobro prihvaćeni u praksi<sup>347</sup>. Na osnovu postojećih podataka (o razvijenijem hraniteljstvu u Republici Srpskoj u odnosu na Federaciju BiH), može se pretpostaviti da usluge hraniteljstva nisu dostupne deci u Bosni i Hercegovini u istoj meri.

Osnivanje i rad rezidencijalnih ustanova za smještaj dece uređuje se kantonalnim propisima i u nadležnosti je kantonalnih vlasti kao osnivača<sup>348</sup>. Javne ustanove nisu ravnomerno raspoređene u celoj BiH. Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srpske<sup>349</sup> najprecizniji je u pogledu definisanja specifičnih kriterijuma i preduslova za osnivanje ustanove socijalne zaštite za decu bez roditeljskog staranja i ostale ustanove socijalne zaštite.

Postoje minimalni standardi za rad javnih ustanova za zbrinjavanje dece bez roditeljskog staranja<sup>350</sup> koji su određeni pravilnicima u Republike Srpske i Federacije BiH. Ovi pravilnici definišu standarde za rad i pružanje usluga u ustanovama socijalne zaštite, ali se ne bave specifično ustanovama za decu. Jedine odredbe koje su pravilnicima definisane odnose se na „zajedničke minimalne standarde“. Pravilnicima je propisano da u jednoj ustanovi ne može biti smešteno više od 100 korisnika, a ne pominju se i ne podstiču oblici rezidencijalnog smještaja za manji broj korisnika.

Minimalni standardi za osnivanje i rad ustanova za decu bez roditeljskog staranja, koji su nastali inicijativom organizacije Save the Children UK, u velikoj meri usklađeni su sa Smernicama, ali je izostala finansijska podrška za primenu ovih standarda.<sup>351</sup>

U Srbiji i Crnoj Gori, po zakonu, sve ustanove i pružaoci usluga (javni i privatni) treba da se licenciraju, odnosno dobiju dozvolu za rad<sup>352</sup>. **Licenca** se izdaje na period od šest godina, i nakon toga se mora se

346 Save the Children UK (2009) Minimalni standardi za smještaj djeteta u drugu porodicu.

347 Alat za procjenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. U štampi.

348 Na primer: U skladu sa čl. 82 Zakona o socijalnoj zaštiti Republike Srpske za osnivanje ustanove socijalne zaštite potrebno je ispuniti uslove u pogledu prostora, opreme i potrebnog broja stručnih i drugih radnika. Ministar donosi pravilnik o ispunjenosti uslova, te na osnovu odluke o osnivanju i rešenja iz stava 3 čl. 82 Zakona o socijalnoj zaštiti, ustanova socijalne zaštite upisuje se u registar (ministar donosi pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra o ustanovama socijalne zaštite).

349 Zakon o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 37/12, dostupno na <http://www.narodnaskupstinar.net/lat stranica/859-zakon-o-socijalnoj-zastiti-lat>

350 Save the Children UK (2009) Minimalni standardi za institucionalni smještaj djece bez roditeljskog staranja sadrže ukupno definisanih 29 kriterijuma/standarda koje ustanova mora da ispunjava kako bi dete moglo biti smešteno.

351 Mada ovi standardi nisu obavezujući, Pododjeljenje za socijalnu zaštitu Brčko Distrikta ove standarde koristi u svom svakodnevnom radu kada je god moguće, a primena ovih standarda u FBiH i RS-u nije zabeležena (podatak iz: Alat za procjenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. U štampi).

352 Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbijebr. 24/11, čl. 178-184. Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore, Službeni list CG.

obnoviti. Proces licenciranja i usklađivanja rada rezidencijalnih ustanova sa minimalnim standardima u Srbiji je tek započeo, pa je rano govoriti o iskustvima. U Bosni i Hercegovini ne postoje državni, već entitetski kriterijumi na osnovu kojih se institucijama dodeljuje ovlašćenje (dozvola) za rad. Izgleda da postojećim propisima nije predviđena obaveza obnavljanja dozvole (preregistracije).

Gotovo sve rezidencijalne ustanove za smeštaj dece u Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini su izgrađene pre više decenija, i podsećaju na višespratne „samačke hotele“ ili birokratske ustanove koje izgledom ne odaju svoju namenu, niti mesto za život dece. Ustanove za smeštaj dece sa smetnjama u razvoju su često izolovane, nefunkcionalne, prvobitno građene van naseljenih mesta kao ustanove „azilskog tipa“. Opremljenost prostorija i organizacija života u pogledu stepena uvažavanja individualnosti i inicijativnosti svakog deteta i kreiranja porodicolikog okruženja varira od doma do doma, a nisu retka okruženja gde su nameštaj i oprema zastareli, zajedničke prostorije puste i neprivlačne deci, a bilo je i više anegdotskih opisa „zaključanih igračaka“. Nekoliko rezidencijalnih ustanova se sastoji od manjih kuća koje smeštaju „vaspitne grupe“ ili „porodice“, a u zajedničkom su dvorištu. Svest o okruženju po meri deteta postepeno raste kod osoblja i donosioca odluka, a neophodno je i decu istinski uključiti u oplemenjivanje prostora i osmišljavanje dnevnih sadržaja u domu.

## Osoblje

Po izveštaju iz 2012. godine<sup>353</sup>, u centrima za socijalni rad u **Srbiji**, ukupan broj zaposlenih iznosio je 3.922<sup>354</sup>, gde prosečan odnos broja radnika CSR i broja stanovnika iznosi 1:2.586. Iz budžetskih sredstava finansira se 2.381 radnik (77,3 %), a sredstvima lokalne samouprave 700 zaposlenih<sup>355</sup>. Od ukupnog broja zaposlenih, 1.967 je stručnih radnika. Na poslovima socijalne zaštite u CSR, stručni radnici su po profesiji najčešće socijalni radnici (858 ili 43,6 %), zatim psiholozi (323 ili 16,4 %) i pravnici (209 ili 17 %) <sup>356</sup>. Nakon uvođenja metode vođenja slučaja, stručnjaci voditelji slučaja u 2012. godini čine 1.035 ili 61,9 % stručnih radnika u CSR, a poslove supervizije rada na slučaju obavlja 186 ili 14,5 % stručnih radnika.

U ustanovama za smeštaj dece i mladih u Srbiji je u toku 2012. godine bilo ukupno 1.526 zaposlenih.<sup>357</sup> U domovima za decu i mlade sa smetnjama u razvoju broj zaposlenih je nešto veći nego što je predviđeno normativom (770 po normativu, 792 stvarno zaposlenih). Veći broj zaposlenih nego što je predviđeno normativom se odnosi na zaposlene na poslovima pružanja nege i tehničke radnike. Sve ustanove se u finansiranju kadrova snažno oslanjaju na centralni budžet, dok su doprinosi ostalih načina finansiranja mali. Iz republičkog budžeta finansira se 83 % zaposlenih u ustanovama, same ustanove finansiraju 13 % zaposlenih, a najmanji udeo u finansiranju snose lokalne samouprave sa 4 %.

Početakom 2014. godine u Srbiji funkcioniše i pet regionalnih centara za porodični smeštaj i usvojenje, sa ukupno 106 zaposlenih, od čega su 73 stručna radnika.<sup>358</sup> Ovi centri ne pokrivaju svu decu na

353 Sintetizovan izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2012. godinu. Republički zavod za socijalnu zaštitu. <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestajoradu2013/IZVESTAJ%20CSR%202012%20FINI.pdf>

354 Od toga 3.081 na određeno i 841 na neodređeno vreme. U poređenju sa 2008. i 2011. godinom može se zaključiti da se radi o blagom porastu od 6,4 %, što je svakako nedovoljno, imajući u vidu konstantno povećanje broja korisnika na godišnjem nivou i Pravilnikom o CSR propisane normative kadrova, koji nisu do kraja primenjeni usled ograničenja u zapošljavanju definisanih sa nacionalnog nivoa.

355 Zakon o socijalnoj zaštiti određuje da lokalna samouprava kao osnivač CSR treba da učestvuje i u obezbeđivanju ili finansiranju odgovarajućih kadrova ili radnih mesta u CSR, posebno onih radnih mesta u okviru kojih su propisane stručne aktivnosti radi obezbeđivanja dnevnih usluga i u saradnji sa lokalnim pružaocima usluga.

356 Pedagozi su na četvrtom mestu, zastupljeni sa 209 zaposlenih ili 10,6 %, ali ako se uz njih ubroje i specijalni pedagozi i andragozi, oni zajedno čine i veću grupaciju od 325 zaposlenih ili 16,5 %. Sociologa ima 63 ili 3,2 %.

357 Sintetizovan izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih za 2012. godinu. Republički zavod za socijalnu zaštitu. <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestajoradu2013/izvestaj%20za%20decu%20i%20mlade%202012%20FINI.pdf>

358 U planu je osnivanje i tri takva centra na teritoriji AP Vojvodine, gde ima oko 1.600 hraniteljskih porodica.



hraniteljstvu u Srbiji, pa poslove hraniteljstva i dalje obavlja jedan broj centara za socijalni rad. Od ukupno 5.828 dece na hraniteljstvu, u 2012. godini centri za porodični smeštaj i usvojenje su pružali podršku 45% dece na porodičnom smeštaju, dok su ostalo pokrivali centri za socijalni rad<sup>359</sup>. Novi Pravilnik o minimalnim standardima podrazumeva zapošljavanje većeg broja stručnih radnika u rezidencijalnim ustanovama, posebno onima koje smeštaju decu, zatim licenciranje i obnavljanje licenci, kao i obavezne stručne obuke i kontinuirano profesionalno usavršavanje profesionalaca i saradnika<sup>360</sup>.

U **Crnoj Gori**, po istraživanju iz 2011. godine<sup>361</sup>, u centrima za socijalni rad je bilo zaposleno 290 osoba, od čega 55,9 % čine radnici sa visokom stručnom spremom a 44,1 % administrativni i tehnički radnici. Zastupljeno je 16 različitih stručnih profila, od čega je nešto manje od polovine navedenih zanimanja usklađeno sa opisom poslova i zadataka koji su zakonom povereni centrima za socijalni rad. Udeo pomagačkih profesija, tj. onih stručnih radnika koji su angažovani u neposrednom radu sa korisnicima, u odnosu na ostale zaposlene je u proseku 32,4 % zaposlenih ili 1:3. Dakle od tri zaposlena radnika, jedan je edukovan u pomagačkim profesijama. U proseku, jedan stručni radnik CSR (pomagačke, pravne ili druge struke) pokriva 3.827 stanovnika Crne Gore, što je znatno nepovoljnije nego u Srbiji, koja ima uveden normativ kadrova i nema većih odstupanja u stručnim profilima za neposredan rad sa korisnicima. Normativ kadrova uveden 2013<sup>362</sup> predviđa znatno povoljniju strukturu zaposlenih, obezbeđuje znatno veći broj stručnih radnika odgovarajućih struka i smanjenje broja administrativnog osoblja. U dečjem domu „Mladost“ u Bijeloj, kapaciteta 160 mesta, ima ukupno 160 zaposlenih. Sa decom neposredno radi 27 medicinskih sestara, 8 predškolskih vaspitača, 18 školskih vaspitača i 3 stručna saradnika. Ostali radnici zaposleni su u kuhinji, vešeraju, tehničkoj službi, administraciji i sl.<sup>363</sup>. Shodno zakonu, očekuju se podzakonski akti o minimalnim standardima koji će definisati broj i strukturu osoblja u ustanovama za smeštaj za usluge u zajednici, kao i propisi koji regulišu licenciranje stručnih radnika.

U **Bosni i Hercegovini**, u 2011. godini<sup>364</sup> ukupno zaposlenih u 117 centara za socijalni rad bilo je 1.265, od čega 472 socijalna radnika (37,3 %), 54 pedagoga, 52 psihologa, 13 zdravstvenih radnika, 154 pravnika (12,1 %), 325 administrativnih radnika (25,7 %) i „ostalih“ 176 (13,9 %). Nije poznato ko čini grupaciju „ostalo“, ali ona je po brojnosti treća u odnosu na ostale grupe. Ovakva struktura zaposlenih je izrazito nepovoljna i ukazuje na nedostatak stručnog kadra koji može da odgovori na specifične zadatke postavljene pred centre u različitim oblastima, posebno u oblasti zaštite dece. Podaci iz iste godine<sup>365</sup> ukazuju da u domovima za decu i omladinu bez roditeljskog staranja, ima ukupno 359 zaposlenih, od čega 93 odgajatelja (25,9 %), 59 zdravstvenih radnika (16,4 %), 36 stručnih radnika (10 %), administrativnog osoblja 33 (9,2 %) i „ostalih“ 138 (38,4 %). U domovima za decu i omladinu sa smetnjama u razvoju ukupno je 2011. godine bilo zaposleno<sup>366</sup> 699 radnika, od čega odgajatelja 166 (23,7 %), a „ostalih“ 306 (43,8 %), što čini skoro polovinu ukupnog broja radnika u ovim institucijama. Dakle, 32,5 % ili 393 radnika su zdravstveni (66), socijalni (24) radnici, psiholozi i pedagozi (10), defektolozi (70), administrativni radnici (54) i instruktori (3).

359 Po podacima iz Informativnog sistema Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, u decembru 2013. godine u 4.319 porodica u Srbiji smešteno je ukupno 5.928 dece i mladih.

360 Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite, *Službeni glasnik RS*, br.42/13.

361 Žegarac, N. (2011) Izveštaj o kapacitetima centara za socijalni rad u Crnoj Gori. Izazovi i mogućnosti reorganizacije, standardizacije i unapređenja stručne prakse. UNICEF, Kancelarija u Podgorici. Nepublikovan dokument.

362 Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centra za socijalni rad, *Službeni list Crne Gore*, br 58/13.

363 <http://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CDgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.ficesrbija.rs%2Fsee%2Fwp-content%2Fuploads%2F2011%2F07%2FPrezentacija-Portreta-Domova.pps&ei=OnPzUpVWuCqjoywO72ILAAQ&usg=AFQjCNFOWVzwqBZSHB4kRiRPgCthU9ioUg>, posećeno 06. 02. 2014.

364 Agencija za statistiku BiH, Tematski bilten TB 07: Socijalna zaštita u Bosni i Hercegovini 2006-2011 (2012).

365 Agencija za statistiku BiH, Tematski bilten TB 07: Socijalna zaštita u Bosni i Hercegovini 2006-2011 (2012).

366 Agencija za statistiku BiH, Tematski bilten TB 07: Socijalna zaštita u Bosni i Hercegovini 2006-2011 (2012).

Osnovni uslov za obezbeđenje kvalitetnog alternativnog staranja je obezbeđenje dovoljnog broja odgovarajućeg, edukovanog osoblja, podržanog za izazovan rad sa decom koja ne žive sa svojim roditeljima. Sistemi socijalne i dečje zaštite u sve tri posmatrane zemlje su hronično opterećeni malim brojem stručnih osoba specijalizovanih za rad sa decom, neadekvatnom pripremom pojedinih struka koje se zapošljavaju u centrima za socijalni rad i ustanovama za rezidencijalni smeštaj, zastarelim pristupima u radu, nedovoljnim brojem i to posebno socijalnih radnika i sl. Dodatni problem u sistemu socijalne zaštite je nedostatak budžetskih sredstava za finansiranje kontinuiranih obuka za zaposlene. Takođe, čini se da se nedovoljna ili gotovo nikakva pažnja ne posvećuje potrebi kontinuirane obuke saradnika i pomoćnog osoblja, zapravo svih koji na bilo koji način dolaze u kontakt sa decom na alternativnom smeštaju.

## Najbolji interesi deteta

**Da bi se razumeli najbolji interesi deteta u slučajevima dece na koju se odnose Smernice, potrebno je razmotriti sve raspoložive intervencije i aktivnosti da bi se izabrale one koje su najprikladnije za zadovoljavanje potreba i prava konkretnog deteta. Razmatra se celovitost razvoja i nedeljivost prava deteta, i to u kontekstu roditeljske, odnosno biološke porodice, te društvene i kulturne sredine deteta, pri čemu se ove okolnosti sagledavaju u vreme određivanja šta su najbolji interesi deteta, ali i u dugoročnoj perspektivi. Tokom procesa određivanja najboljih interesa deteta, potrebno je zaštititi pravo deteta da se njegov glas čuje, da se njegovo gledište uvaži, kao i da se njegovo mišljenje uzme u obzir u skladu sa njegovim odnosno njenim razvijajućim kapacitetima, uzrastom i zrelošću. Smernice nizom odredbi snažno ističu da su najbolji interesi deteta vodeći princip u svim pitanjima kada se radi o detetu na alternativnom staranju<sup>367</sup>.**

Kod utvrđivanja najboljih interesa deteta koje je na alternativnom staranju ili je u riziku od izdvajanja iz porodice, neophodno je celovito sagledavanje situacije svakog pojedinačnog deteta: okolnosti u kojima se nalazi, vulnerabilnost i rezilijentnost, potreba za zaštitom, razvojne potrebe, veze i odnosi privrženosti koje je dete do tada upostavilo, potom potrebu deteta da se oseća voljenim, prihvaćenim i ukorenjenim<sup>368</sup>, da ima kontinuitet sredine, odnosa i načina života, kao i pitanja kulture. Pri tome je neophodno uvažiti i perspektivu samog deteta – njegovo viđenje, stavove, želje i mišljenje. Važno je donositi uvremenjene odluke, promišljene, ali bez odlaganja, i to one koje prate detetov osećaj za vreme, jer mesec ili godina u životu malog deteta svakako jeste proporcionalno dug period života<sup>369</sup>.

Normativno, u Republici Srbiji i Crnoj Gori, identična odredba sadržana je u članu 5<sup>370</sup>, odnosno članu 6<sup>371</sup> zakona kojim se uređuju porodični odnosi i glasi: „Svako je dužan da se rukovodi najboljim interesom deteta u svim aktivnostima koje se tiču deteta.“ U Bosni i Hercegovini je „interes djeteta“ (ali ne i najbolji interesi deteta) definicija koju koriste svi navedeni zakoni iz oblasti socijalne i porodičnopravne zaštite dece.

Ni jedna od tri zemlje, nema, međutim, definisane kriterijume za određivanje najboljih interesa deteta na alternativnom staranju, niti za bilo koju drugu grupu dece. **Procedure za planiranje stalnosti,**

367 Tač. 2, a - c; tačke 6-7, 14, 17- 18, 21, 44, 48- 49, 56- 57, 75, 81, 101, 103- 104, 146- 148, 150- 151, 155, 161 Smernica.

368 Siegel, D. & Solomon, M. (2003) *Healing Trauma: Attachment, Mind, Body and Brain*. New York: Norton & Company.

369 Fahlberg, V. (2012) *A Child's Journey through Placement*. London: Jessica Kingsley.

370 Porodični zakon RS, "Sl. gl. RS", br. 18/2005.

371 Porodični zakon CG, "Sl. list RCG, br. 1/2007.



vedene u centrima za socijalni rad u Srbiji 2008, daju kriterijume za definisanje ciljeva stalnosti za decu (ostanak sa jednim ili oba roditelja, povratak u roditeljsku porodicu, smeštaj kod srodnika, smeštaj kod staratelja, usvojenje, emancipacija, drugi životni aranžman)<sup>372</sup> i upućuju na puno učešće deteta i roditelja u svim postupcima procene, planiranja i ponovnog pregleda. Slična rešenja su od skoro na snazi i u Crnoj Gori.

Prema nalazima Komiteta za prava deteta UN<sup>373</sup>, naglašeno je da principi najboljeg interesa deteta i participacije deteta nisu u dovoljnoj meri uvaženi u zakonodavstvu i praksi socijalne zaštite Crne Gore. U Zaključnim komentarima Republici Srbiji, Komitet za prava deteta Republici Srbiji<sup>374</sup>, konstatuje da se nekoliko zakona poziva na princip najboljih interesa deteta, ali iskazuje zabrinutost što se taj princip u dovoljnoj meri ne primenjuje u praksi, posebno usled nerazumevanja i pogrešnog tumačenja. Slično tome, Bosni i Hercegovini, Komitet je izrazio zabrinutost zbog nedosledne primene principa najboljih interesa deteta u ključnim oblastima života dece, posebno pravo na obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu i život sa roditeljima<sup>375</sup>.

Savremene globalne promene u tehnologiji, ekonomiji i načinu života, kao i promene u zakonima i društvenim vrednostima, nisu u velikoj meri uticale na osnovne potrebe dece na alternativnom staranju. Deci je neophodna normalnost, porodična nega i okruženje, poštovanje njihovog porekla, mogućnost da njihova gledišta budu ispoljena i stavovi saopšteni, kao i nada za budućnost<sup>376</sup>.

Praksa rada socijalnih službi u sve tri zemlje zapadnog Balkana zahteva snažnije usmerenje prema primeni principa najboljih interesa, pogotovu kada se odnosi na decu obuhvaćenu Smernicama. Rezultati skorašnjih istraživanja i analiza ukazuju da se najbolji interesi dece ne ostvaruju zbog nedostatka preventivnih mera i programa za očuvanje porodice i podršku roditeljstvu, da se njihovi najbolji interesi ne sagledavaju dosledno kod donošenja odluka o izdvajanju i smeštaju, kod ponovnog ujedinjenja porodice, a naročito kod određivanja ciljeva stalnosti za dete.

## Participacija dece i mladih i na koji način gledišta dece utiču na njihov životni aranžman

**Smernice definišu da sve odluke, inicijative i pristupi, treba u potpunosti da poštuju pravo deteta da bude konsultovano i da se njegovo gledište uvaži i mišljenje uzme u obzir, u skladu sa razvijajućim kapacitetima deteta, kao i na osnovu njegove potpune informisanosti, uz odgovarajuću podršku detetu da razume sve neophodne informacije. Potrebno je preduzeti odgovarajuće mere da bi detetu bile omogućene konsultacije i informisanje, i to na jeziku koji dete odabere<sup>377</sup>.**

372 Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centara za socijalni rad. *Službeni glasnik RS*, br. 59/2008 i 37/2010. Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centra za socijalni rad, *Službeni list Crne Gore*, br. 58/13.

373 Preporuke Komiteta za prava deteta UN, <http://www.minradiss.gov.me/biblioteka?query=zakona%20o%20maloljetni%u010Dkom%20pravosu%u0111u&sortDirection=desc>, posećeno 20. 12. 2013.

374 Zaključni komentari Komiteta za prava deteta Republici Srbiji tač. 27 (2008).

375 Zaključna zapažanja Kombinovanog drugog, trećeg i četvrtog Periodičnog izveštaja Bosne i Hercegovine, usvojen na 61. sjednici Komiteta (17. septembra – 5. oktobra 2012. godine). <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/budzet/2013/Rashodi2-bos-srp.pdf>, posećeno 20. 12. 2013.

376 Berridge, D. (2005) *Fostering Now: Messages from Research*, *Adoption and Fostering* 29 (4) pp. 6-8.

377 Tač. 6 Smernica.

Ove principe promovišu i dokumenti Saveta Evrope<sup>378</sup>, naročito zaštitu prava deteta na participaciju u sudskim i administrativnim postupcima, na pritužbu i žalbu, promociju i informisanost o participaciji, te stvaranje mogućnosti za smislenu participaciju dece u svim okruženjima i o svim stvarima koje ih se tiču, uključujući i učešće u kreiranju i evaluiranju politika i praksi<sup>379</sup>.

U porodičnom zakonodavstvu Srbije i Crne Gore<sup>380,381</sup>, na identičan način definisano je da dete koje je sposobno da formira svoje mišljenje ima pravo slobodnog izražavanja tog mišljenja. Dete ima pravo i da pravovremeno dobije sva obaveštenja koja su mu potrebna za formiranje mišljenja. Mišljenju deteta mora se posvetiti dužna pažnja u svim pitanjima koja ga se tiču i u svim postupcima u kojima se odlučuje o njegovim pravima, a u skladu sa godinama i zrelošću. Takođe, dete koje je navršilo 10 godina života može slobodno i neposredno da izrazi svoje mišljenje u svim postupcima u kojima se odlučuje o njegovim pravima i može samo, odnosno preko nekog drugog lica ili ustanove, da se obrati sudu ili organu uprave i da zatraži pomoć u ostvarivanju svog prava na slobodno izražavanje mišljenja. Nadležni organ utvrđuje mišljenje deteta u tzv. „neformalnom razgovoru“ koji se obavlja na prikladnom mestu, u saradnji sa školskim psihologom, odnosno organom starateljstva, porodičnim savetovalištem ili drugom ustanovom specijalizovanom za porodične odnose, i u prisustvu osoba koje dete samo izabere. Takođe, organ starateljstva je dužan da, pre određivanja porodičnog smeštaja, omogući detetu da slobodno izrazi svoje mišljenje u vezi sa porodičnim smeštajem i da to mišljenje ceni u skladu sa uzrastom i zrelošću deteta<sup>382</sup>.

U **Republici Srbiji**, Zakonom o socijalnoj zaštiti, u članu 35, između ostalog se eksplicitno navodi da dete ima pravo da, u skladu sa uzrastom i zrelošću, učestvuje i slobodno izrazi svoje mišljenje u svim postupcima u kojima se odlučuje o njegovim pravima u oblasti socijalne zaštite. Dete, kao korisnik usluga socijalne zaštite, ima pravo da učestvuje u proceni svog stanja i potreba i u odlučivanju o tome da li će prihvatiti uslugu, kao i da blagovremeno dobije sva obaveštenja koja su mu za to potrebna, uključujući i opis, cilj i korist od predložene usluge, kao i obaveštenja o raspoloživim alternativnim uslugama i druga obaveštenja od značaja za pružanje usluge. Bez pristanka korisnika odnosno njegovog zakonskog zastupnika, ne sme se pružiti bilo kakva usluga, izuzev u slučajevima utvrđenim zakonom. Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti u Crnoj Gori iz 2013. godine ne sadrži slične odredbe.

Međutim, u Porodičnom zakonu Crne Gore čl. 357 st. 3 tačka 3 i Srbije čl. 247 čl. 357 st. 3 postoji i istovetna kontroverzna odredba da će se

*„mišljenje djeteta utvrditi na način i na mestu koje je u skladu sa njegovim godinama i zrelošću, osim ako bi to očigledno bilo u suprotnosti sa najboljim interesom deteta“.*

U **Bosni i Hercegovini** aktuelni zakoni obavezuju da se roditelji, deca ili porodice uključe i konsultuju u procesu odlučivanja o promjeni mesta prebivališta deteta. U skladu sa Porodičnim zakonom FBiH<sup>383</sup> pri postavljanju staratelja, organ starateljstva „uzeće u obzir i mišljenje štićenika ako je ovaj u stanju da ga izrazi“, kao i želje bliskih srodnika štićenika. Identična odredba sadržana je u adekvatnim zakonima Republike Srpske i Brčko Distrikta<sup>384, 385</sup>.

U praksi, ove norme nisu adekvatno zastupljene u zemljama zapadnog Balkana, a postoji izgleda

378 Recommendation CoE Rec (2012) 2 on the participation of children and young people, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1927229>, posećeno 10.12.2013. godine.

379 Pored ostalog, to znači da deci treba obezbediti mogućnost da participiraju u kreiranju, pružanju i evaluaciji usluga, osnivanju tela na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou i sl.

380 Porodični zakon Crne Gore, *Službeni list CG*, br. 01/07, čl. 67.

381 Porodični zakon Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 18/05, čl. 67.

382 Porodični zakon Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 18/05, čl. 164.

383 Porodični zakon FBiH, *Službene novine FBiH* 35/05, 41/04, čl. 179.

384 Porodični zakon Republike Srpske, *Službeni glasnik RS* 54/02, 41/08.

385 Porodični zakon BDBiH, *Službeni glasnik BD* 23/97, 3/07.

neadekvatno razumevanje svrhe i značenja participacije deteta, kao i metoda direktnog rada sa decom koji se zasniva na participativnim pristupima i vrednostima. Opšta konstatacija stručnih radnika u centrima za socijalni rad i saradnika u Ministarstvu, kao i aktivista u NVO je da, u Crnoj Gori, učešće korisnika u postupcima i procesu korišćenja usluga nije dovoljno zastupljeno<sup>386</sup>. Ovo potvrđuje i činjenica da se u spisima predmeta ne mogu naći dokazi o adekvatnom učešću korisnika, ni dece ni odraslih. Istraživanje LUMOS<sup>387</sup> je pokazalo da, kada su donošene odluke o deci na smeštaju u ustanovama, u najvećem broju slučajeva nije bilo komunikacije deteta i centra za socijalni rad. Samo 32 % dece je bilo informisano o odluci, čak i kada se radilo o novom smeštaju.

Prema podacima prikupljenim tokom ankete u Bosni i Hercegovini, centri za socijalni rad su navodili da su u 85 % slučajeva deca upoznata o svojim pravima i konsultovana tokom procesa razmatranja opcija alternativnog zbrinjavanja<sup>388</sup>. Nejasno je, međutim, šta je sadržaj tog „upoznavanja“, kako se ono sprovodi i u kom momentu, tj. da li je u pitanju jednokratni čin ili kontinuiran proces informisanja i ohrabrivanja deteta da prikuplja informacije o sebi, svojoj budućnosti i prošlosti i da im daje adekvatan smisao.

Dubinski intervjui sa 16 mladih uzrasta 13-18, na različitim oblicima alternativnog smeštaja u Srbiji, koji su obavljeni u kvalitativnom delu istraživanja Fakulteta političkih nauka<sup>389</sup>, pokazali su da mladi smatraju da ne participiraju u dovoljnoj meri u odlukama koji ih se tiču. Samo trećina mladih navodi da su samostalno izabrali školu, a izbor škole se izgleda prilagođava potrebama održavanja smeštaja i napuštanja zaštite nakon srednje škole. Stepenu učešća u izboru smeštaja je u velikoj meri zavisio od uzrasta deteta. Oni koji su na ranijem uzrastu upućeni na smeštaj kažu da nisu niti konsultovani, niti su na bilo koji način pružili svoje viđenje situacije, već im je u najboljem slučaju rečeno gde idu. Voditelji slučaja navode da su ispitani mladi u trenutku smeštaja bili „isuviše mali“ da bi razumeli situaciju, što govori o načinu na koji profesionalci vide decu i svoju ulogu u radu sa decom. Takođe, neki od intervjuisanih mladih osoba navode da nemaju sećanja o izdavanju, jer je prošlo puno vremena, a o tim iskustvima ne razgovaraju ni sa kim. Odrasli su saglasni da mladi malo participiraju u odlukama koje ih se tiču, ali smatraju da je to u njihovom „najboljem interesu“, jer oni ili nisu „dovoljno zreli“ da bi doneli odluku ili „nisu realni“ u proceni svojih mogućnosti. Tako, izgleda, u ovom odnosu postoji obostrana „omerta“ – zavet ćutanja, za koji je teško pretpostaviti da doprinosi razvoju, dobrobiti, bezbednosti i ostvarivanju prava deteta.

Uočljivo je da je pravo deteta na izražavanje mišljenja, posebno u sudskim i administrativnim postupcima, nizom zakonskih odredbi zagarantovano zakonima u Srbiji i Crnoj Gori, dok su propisi u Bosni i Hercegovini u tom pogledu daleko manje razučeni. Ovo, međutim, ne garantuje da deca zaista i učestvuju u ovim procesima, jer mnogi od ovih pravnih standarda, a posebno način na koji Konvencija razmatra razvijajuće kapacitete deteta u kontekstu participacije dece<sup>390</sup>, izgleda još uvek nisu bliski ni praktičarima u centrima za socijalni rad i drugim službama, niti sudovima.

Termini odomaćeni u zakonima i u praksi rada sa decom („mišljenje deteta“, „formiranje mišljenja“, „u skladu sa godinama i zrelošću“, „najbolji interes deteta“, „utvrđivanje mišljenja deteta u neformalnom razgovoru“), često nisu prijateljski prema deci, ne uvažavaju perspektivu deteta i isključuju najveći broj dece iz procesa participacije (npr. malu decu, decu sa smetnjama, decu sa komunikacionim

386 Žegarac, N. (2011) Izveštaj o kapacitetima centara za socijalni rad u Crnoj Gori: Izazovi i mogućnosti reorganizacije, standardizacije i unapređenja stručne prakse. Podgorica: UNICEF, Kancelarija u Podgorici. Nepublikovan dokument.

387 Mulheir, G., Velimirovic, M., Gyllensten, L. and Trebosc, L. (2011) Strategic Review of the System of Caring for Vulnerable Children in Montenegro. Recommendations for the Reform of Health, Education and Social Services, nepublikovan dokument.

388 Alat za procenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. U štampi.

389 Žegarac, N. (ur.) (2014) U lavirintu socijalne zaštite: pouke istraživanja o deci na porodičnom i rezidencijalnom smeštaju. Beograd: Fakultet političkih nauka i UNICEF.

390 Lansdown, G. (2005) *The Evolving Capacities of the Child*, Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.

teškoćama). Zapravo, ovi „standardi“ isključuju iz participacije sve osim dece koju odrasli proglase komunikaciono sposobnom i intelektualno najmanje prosečno razvijenom decom u adolescentnom uzrastu. Odrasli definišu koje dete, kada, kako i o čemu može da formira mišljenje, i koliko će ti isti odrasli da cene to mišljenje u konkretnom slučaju. Pri tome ostaje potpuno nejasno u kojim okolnostima izražavanje „mišljenja“ (a ne gledišta ili viđenja deteta, kako kaže Konvencija) može biti štetno po dete, i kako se (kojim stručnim postupcima i naučnim znanjima) to utvrđuje. Takođe, nisu jasno definisane procedure za dokumentovanje participacije deteta, na bilo koji način, a pogotovu ne na način koji je podešen detetu.

Takođe, nema jasnih pokazatelja da li deca i mladi na alternativnom smeštaju u sve tri zemlje znaju svoja prava, kako ih razumeju i da li u ovoj oblasti postoje obećavajuće prakse (koje prevazilaze okvire pukog informisanja, deljenja letaka i štampanog materijala bez dobijene povratne informacije od dece kako razumeju svoja prava i šta su spremni da urade da bi ih zaštitili).

Principi dobre prakse dečje participacije koje je razvila organizacija Save the Children<sup>391</sup>, ukazuju na različite aspekte koji obezbeđuju smislenu participaciju dece, a ne manipulaciju i „kvaziparticipaciju“. To su: etičnost, dobrovoljnost i relevantnost, ravnopravnost sve dece (nediskriminacija), podržavajuće okruženje, obučeni i pouzdani odrasli, bezbednost i zaštita dece, kao i povratna informacija od dece. Participacija dece nije samo pravo deteta, već i moralni zadatak odraslih koji se o njima staraju<sup>392</sup>. Istovremeno, participacija je i razvojni imperativ koji deci i mladima omogućava postepeno preduzimanje odgovornosti i zrelo ponašanje tokom razvoja, a i kasnije u odraslom dobu.

391 Save the Children (2005). *Practical Standards in Child Participation*, London: International Save the Children Alliance.

392 Munro, E. (2005) Improving practice: child protection as a systems problem. *Children and youth services review*, 27 (4). 375-391.

## RESTRIKTIVNI POSTUPCI I MERE

**Sve disciplinske mere i korekcije ponašanja koje uključuju mučenje, okrutne, neljudske ili degradirajuće postupke, uključujući zatvaranje ili samicu ili bilo koje druge oblike fizičkog ili psihološkog nasilja koji mogu narušiti fizičko ili mentalno zdravlje deteta na alternativnom staranju, strogo su zabranjene, u skladu sa međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima. Države su dužne da preduzmu sve neophodne mere da spreče takve prakse, i da protiv njih osiguraju odgovarajuće zakonske sankcije. Ograničenje kontakta s članovima detetove porodice i ostalim detetu bliskim osobama se nikada ne sme koristiti kao kazna. Upotreba sile i ograničenja bilo koje vrste dozvoljena je jedino ukoliko je to striktno potrebno za zaštitu fizičkog ili psihičkog integriteta deteta. Potrebno je obučiti osoblje da prepozna sve forme nasilja i da koristi odgovarajuće nenasilne tehnike modifikacije ponašanja<sup>393</sup>.**

Komitet za prava deteta je u Zaključnim komentarima<sup>394</sup> 2008. godine dao preporuku da **Srbija** preduzme sve neophodne mere radi konačnog ukidanja praksi koje se u nekim ustanovama primenjuju prema deci sa invaliditetom, a mogu se definisati kao zlostavljanje ili mučenje, kao i da intenzivira napore kojima će se rešiti uzroci i sprečiti ozbiljna i produžena sputavanja i izolacija dece. Data je i preporuka da se obezbedi sistematska obuka zdravstvenih i socijalnih radnika o ljudskim pravima dece sa smetnjama u razvoju. Preporuke Komiteta nisu u praksi dosledno primenjene, mada je bilo više incidenata i pokušaja sprečavanja i sankcionisanja ovakvih dešavanja.

U poslednjih nekoliko godina doneto je niz dokumenata: Poseban protokol o zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja u ustanovama socijalne zaštite<sup>395</sup>, Pravilnik o zabranjenim postupanjima zaposlenih u socijalnoj zaštiti<sup>396</sup>. U jednom broju ustanova socijalne zaštite izrađeni su interni pravilnici, protokoli ili odluke vezane za primenu restriktivnih postupaka, ali je praksa neujednačena i nije jasno da li postoje efikasni mehanizmi za monitoring i nadzor. Nakon donošenja Pravilnika o minimalnim standardima za pružanje usluga socijalne zaštite<sup>397</sup> i Pravilnika o licenciranju organizacija socijalne zaštite<sup>398</sup>, pružaoci usluga su u obavezi da izrade interne procedure kojima uređuju oblast primene restriktivnih postupaka prema korisnicima, kao uslov za dobijanje licence.

U praksi, uveden je još jedan regulatorni mehanizam, pa sve ustanove socijalne zaštite za smeštaj korisnika u Srbiji su dužne da bez odlaganja, usmeno, a najkasnije u roku od 24 sata i pismeno

393 Tačka 96 i 97 Smernica.

394 Zaključni komentari dati Republici Srbiji na Inicijalni uzveštaj o primeni Konvencije o pravima deteta UN (2008), tačka 36.

395 Poseban protokol o zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja u ustanovama socijalne zaštite. Ministarstvo rada i socijalne politike, 2006.

396 Pravilnik o zabranjenim postupanjima zaposlenih u socijalnoj zaštiti, *Službeni glasnik RS*, br. 24/11.

397 Pravilnik o minimalnim standardima za pružanje usluga socijalne zaštite *Službeni glasnik RS*, br. 24/11, Član 5. st. 1. tač. 2) alin. (14), kojim je propisano da se restriktivni postupci i mere prema korisnicima primenjuju isključivo na osnovu planiranih, praćenih, nadgledanih i vremenski ograničenih intervencija.

398 Pravilnika o licenciranju organizacija socijalne zaštite, *Službeni glasnik RS*, br. 24/11.

obaveste inspekciju MRZSP o svakom incidentnom događaju u ustanovi. Krajem 2013. godine sačinjen je Nacrt uputstva za primenu restriktivnih postupaka i mera od strane pružalaca usluga socijalne zaštite<sup>399</sup>. Ostao je izazov vezan za implementaciju ovog dokumenta, kao i obuku osoblja ustanova u primeni mera za pozitivno regulisanje i modifikaciju ponašanja (*behaviour management and modification*) i selektivnu i kontrolisanu primenu odgovarajućih restriktivnih postupaka.

Komitet UN za prava deteta<sup>400</sup>, 2010. godine, u svojim Zaključnim razmatranjima **Crnoj Gori** ukazao je na problem izloženosti dece torturi u rezidencijalnim institucijama za brigu o deci, te da nedostaje zakonski okvir koji eksplicitno zabranjuje takvu praksu, kao i odsustvo žalbenih mehanizama za decu smeštenu u institucije. U *Izveštaju Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT)*<sup>401</sup>, koji je prilikom boravka posetio i Zavod za lica sa posebnim potrebama Komanski most, u kome je bilo na smeštaju i 15 maloletnika<sup>402</sup>, iako je to ustanova za smeštaj odraslih, navedeno je da „uslovi u kojima su štićenici primorani da žive u tom objektu mogli bi se zaista opisati kao nečovečni i ponižavajući. Delegacija je zahtevala od crnogorskih vlasti da sprovedu temeljan pregled stanja u ustanovi, uz rešavanje svih problematičnih aspekata (materijalni uslovi, higijena, organizacija, kadrovska popunjenost, korišćenje sredstava za sputavanje), i da pripremi strategiju za izmeštanje djece i odgovarajući alternativni smeštaj ...“. Nakon ovog izveštaja, uz podršku UNICEF, maloletni korisnici izmeštani su iz ustanove Komanski most<sup>403</sup>, ali nema podataka da je osoblje obučeno o primeni preventivnih i restriktivnih mera i postupaka.

Novousvojeni Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore propisuje zabranjena postupanja zaposlenih<sup>404</sup>. Otvoreno je pitanje kako će se ova zabrana primeniti i na koji način će se vršiti kontrola njene primene.

Inače, ni Srbija, ni Crna Gora niti Bosna i Hercegovina nisu zabranile fizičko kažnjavanje dece u svim okruženjima. Zabrane koje su do sada donete odnose se na školski i penalni sistem, ali ne i na porodicu i alternativni smeštaj<sup>405</sup>. U Srbiji je 2011. urađen Nacrt zakona o pravima deteta, ali je javna debata o odredbama koje se odnose na zabranu fizičkog kažnjavanja dece podelila javnost, čak izvrnula ruglu potrebu ukidanja nasilja nad decom u porodičnim odnosima u kontekstu telesnih kazni. Proces izrade zakona je zamrznut<sup>406</sup>.

Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog postupanja (CPT), u svom izveštaju vladi Bosne i Hercegovine iz 2011.<sup>407</sup> naveo je da je prilikom posete Zavodu za zbrinjavanje mentalno invalidnih lica “Drin”, zavod uprkos preporukama nastavio da radi kao ustanova za dugotrajno zbrinjavanje heterogenih grupa korisnika, uključujući i decu i preporučio da vlasti Federacije BiH preduzmu energične mere kako bi se razvile alternative za rezidencijalni smeštaj, razvojem usluga u zajednici. CPT je konstatovao i da ne postoje nikakve zakonske odredbe o zabrani restriktivnih postupaka, dokazi o zlostavljanju štićenika nisu prikupljeni.

399 Ovaj dokument još je u formi Nacrta.

400 Komitet UN za prava deteta, Pedeset peto zasedanje: 1. septembra – 13. oktobra 2010. godine

401 Izveštaj crnogorskoj vladi o posjeti Crnoj Gori Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), objavljenoj septembra 2008. godine.

402 Ukupno 131 lice, 15 maloletnih korisnika, poseta obavljena u septembru 2008. godine.

403 Prema raspoloživim podacima, krajem 2013. godine u toj ustanovi ostalo je još četvoro dece.

404 Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore, *Službeni list CG*, čl. 8 „...zaposlenom je zabranjen svaki oblik nasilja nad djetetom, odraslim i starim licem, fizičko, emocionalno i seksualno zlostavljanje, iskorištavanje korisnika, zloupotreba povjerenja ili ovlašćenja koju uživa u odnosu na korisnika, zanemarivanje korisnika i druga postupanja koja narušavaju zdravlje, dostojanstvo i razvoj korisnika“.

405 <http://www.endcorporalpunishment.org/pages/pdfs/GlobalProgress.pdf>

406 Srbija je prihvatila preporuku Saveta za ljudska prava UN o zabrani fizičkog kažnjavanja dece u svim okruženjima 2008.

407 Izveštaj vladi Bosne i Hercegovine o posjeti Bosni i Hercegovini Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), CPT/Inf (2012) 15 <http://www.cpt.coe.int/documents/bih/2012-15-inf-bih.pdf>, posećeno 27.01.2014.



U Srbiji su na probleme korišćenja restriktivnih postupaka u institucijama za smeštaj osoba sa intelektualnim smetnjama u više temeljnih izveštaja ukazivale domaće i međunarodne nevladine organizacije, kao i Zaštitnik građana. Poslednji izveštaj organizacije MDRI (Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom) iz 2012.<sup>408</sup> ukazuje na korišćenje raznovrsnih fizičkih i hemijskih mera fiksacije i kod dece i kod odraslih.

---

408 Čirić Milovanović, D. (2012) *Sklonjeni i zaboravljeni: Segregacija i zanemarivanje dece sa smetnjama u razvoju i odraslih osoba sa intelektualnim teškoćama u Srbiji*. Beograd: Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S

## MEHANIZAM ZA PRITUŽBE I ŽALBE

**Smernice definišu da svaka odluka o izdvajanju deteta iz porodice mora biti doneta od nadležnih organa, uz mogućnost preispitivanja, pri čemu se deci i roditeljima mora osigurati pravo na žalbu i pristup odgovarajućem pravnom zastupanju. Potrebno je da deci bude raspoloživ delotvoran i neutralan mehanizam koji može da beleži primedbe, pritužbe i žalbe. Ovaj mehanizam treba da omogući deci konsultacije, primenu mera, i povratnu informaciju od osobe koja je stručna za rad sa decom i mladima. U ovaj proces je potrebno uključiti mlade koji imaju prethodno iskustvo alternativnog smeštaja.<sup>409</sup>**

U sve tri posmatrane zemlje zapadnog Balkana, uslovi i način odvajanja deteta od jednog ili oba roditelja normativno su uređeni odredbama porodičnog zakonodavstva i zakona koji reguliše oblast socijalne zaštite. U slučajevima kada odvajanje nije dobrovoljno, dete se može od roditelja odvojiti samo sudskom odlukom. Ovakva odluka uvek se donosi ako je to u najboljem interesu deteta i moguća je u svim situacijama kada se roditelj lišava (delimično ili potpuno, Srbija) ili ograničava ili lišava (Crna Gora) roditeljskog prava, odnosno kao mera zaštite protiv nasilja u porodici. U porodičnom zakonodavstvu ove dve zemlje, odluke o odvajanju deteta od roditelja donosi isključivo sud u zakonom propisanim uslovima i postupku, pri čemu postoji preventivna i konsultativna uloga organa starateljstva.

U Republici Srbiji i Crnoj Gori, nadležna ministarstva neposredno primenjuju odredbe člana 12 Konvencije, odlučujući po žalbama protiv rešenja CSR kojima se rešava o nekom pravu iz porodičnih odnosa koje se neposredno tiče deteta, a o čemu je centar, a ne sud doneo odluku. Novi zakoni u Srbiji i Crnoj Gori<sup>410</sup> uvode pravo korisnika na pritužbu. Naime, korisnik koji nije zadovoljan pruženom uslugom, postupkom ili ponašanjem pružaoca usluga, može podneti pritužbu nadležnom organu. U Srbiji je izrađen nacrt uputstva koje reguliše ovu oblast još 2011. godine, ali ono u trenutku pisanja ove analize nije dostupno pružaocima usluga u sistemu socijalne zaštite.

U Srbiji, u okviru institucije Zaštitnika građana, zamenik Zaštitnika rukovodi posebnom oblašću rada na zaštiti prava dece, u okviru koje se postupa za i u ime dece i kršenja njihovih ljudskih prava. Oko 9,5 % slučajeva koje je Zaštitnik građana razmatrao tokom 2012. godine odnosilo se na prava dece<sup>411</sup>. Većina pritužbi ticala se rada ustanova socijalne zaštite, škola, lokalnih samouprava, ministarstava i sudstva, u pogledu poštovanja najboljeg interesa deteta, obrazovne inkluzije i zaštite od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja.

409 Tačka 47, 99 Smernica.

410 Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 24/11, čl. 39; Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 27/13, čl. 10.

411 Situaciona analiza o deci u Srbiji (2013) UNICEF, Kancelarija u Srbiji, nepublikovan dokument.

### Primer: žalba povereniku za ravnopravnost

Zanimljiv je i ilustrativan slučaj *Pritužba A. Ž. C. (nevladine organizacije Alternativni ženski centar) protiv centara za socijalni rad zbog diskriminacije po osnovu imovnog stanja u oblasti socijalne zaštite* upućen Poverenici za zaštitu ravnopravnosti. Tu se nevladina organizacija pritužbom obratila protiv 15 centara za socijalni rad, povodom odluka ovih centara da, na osnovu kriterijuma „socio-materijalna ugroženost”, izmeste određeni broj dece iz porodica porekla i obezbede im smeštaj u hraniteljskim porodicama. Podnosilac pritužbe podatke o navedenom pribavio je iz izveštaja o radu centara za socijalni rad. Poverenica je izdala Mišljenje da u toku postupka nije utvrđeno da je siromaštvo dece i njihovih porodica bio jedini kriterijum za izmeštavanje ove dece iz porodica porekla i zasnivanja hraniteljstva, već su kod većine porodica, pored očiglednog siromaštva, postojali i drugi problemi koji su mogli doprineti odluci da se dete, odnosno deca smeste u hraniteljsku porodicu. Međutim, evidentno je da centri za socijalni rad u svojim izjašnjenjima nisu ponudili detaljno obrazloženje za svoje odluke o smeštaju dece u hraniteljske porodice, već su izneli samo svoje stručne kvalifikacije, tako da u pojedinim slučajevima nisu sasvim jasni kriterijumi za donošenje odluka da se „socio-materijalno ugrožena deca“ smeste u hraniteljske porodice. U obrazloženju Mišljenja, Poverenica se pozvala direktno na Smernice. Takođe, dala je preporuku „da u pogledu dece iz korisničke grupe ‘socio-materijalno ugroženo dete’, koja se još uvek nalaze u hraniteljskim porodicama, preispitaju donete odluke o smeštaju ove dece i da za odluku o smeštaju svakog takvog deteta u hraniteljsku porodicu podnesu Poverenici za zaštitu ravnopravnosti detaljno obrazloženje o razlozima na kojima su ove odluke zasnovane, kao i detaljne podatke o merama podrške i pomoći koje su preduzeli pre donošenja odluke o smeštaju deteta u hraniteljsku porodicu“.

U **Crnoj Gori**, zamenik Zaštitnika ljudskih prava i sloboda postupa po pritužbama u oblasti ostvarivanja prava deteta. U toku 2010. godine, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda uputio je 11 preporuka organima u cilju zaštite i unapređenja prava deteta i poštovanja Konvencije o pravima deteta, u toku 2011. godine 20 preporuka, a 2012. godine u radu je bilo 83 predmeta. Zaštitnik je uputio devet preporuka različitim nacionalnim i lokalnim institucijama u oblasti obrazovanja i vaspitanja, zdravstvene zaštite, socijalne i dečje zaštite, pravosuđa itd. U 26 predmeta povreda prava otklonjena je u toku postupka.

### Primer: žalbe dece na alternativnom smeštaju Zaštitniku građana

Jula 2013. godine ministru nadležnom za socijalno staranje u Crnoj Gori upućeno je mišljenje u kojem stoji da „putem sandučića za žalbe, pritužbe i predloge djece koja su postavljena u ustanovama za brigu i smještaj djece Zaštitniku je, od djece, pristigao određeni broj pisama koja su se odnosila na probleme u vezi ostvarivanja prava iz socijalne i dječije zaštite. Djeca su u svojim pismima iskazivala nezadovoljstvo postupanjem centara u dijelu uspostavljanja i održavanja kontakta između deteta i njegove prirodne porodice, ostvarivanja prava na lične dokumenta kao i u dijelu samog odnosa centra prema djeci, s obzirom da ona smatraju da centri nemaju dovoljno sluha i senzibiliteta za njihove stvarne potrebe. U poslednjem periodu sve učestalije su pritužbe građana koje se odnose na postupanje centara u dijelu stručnih kapaciteta samih zaposlenih, nedovoljno edukovanog i senzibilisanog kadra zaduženog za rad sa djecom, kao i na neopravdano odugovlačenje postupaka u problematičnim porodičnim odnosima“.

U Srbiji i Crnoj Gori, u vanparničnom postupku, sud po službenoj dužnosti posebno vodi računa i preduzima mere radi zaštite prava i pravnih interesa maloletnika o kojima se roditelji ne staraju, i uključuje organ starateljstva. Republika Srbija i Crna Gora su potpisale, ali još nisu ratifikovale, III opcioni protokol uz Konvenciju o pravima deteta o komunikacijskim procedurama, odnosno žalbenom postupku<sup>412</sup>.

Prema anketi SOS Dječija sela BiH, koja je sprovedena u 60 % centara za socijalni rad u **Bosni i Hercegovini**<sup>413</sup>, stručni radnici centra navode da je više od 80 % dece upoznato o osnovnim pravima i mogućnošću ulaganja žalbe. Svakako bi bilo uputnije o ovome pitati samu decu, kako bi se dobili pouzdaniji podaci. Tokom 2011. godine, Institucija ombudsmana za djecu Republike Srpske je postupala u ukupno 451 predmetu, a 2012. godine u 601 predmetu. Najveći broj žalbi se odnosi na prava dece na obrazovanje, na zdravstvenu zaštitu, na načine održavanja ličnih odnosa i kontakata s drugim roditeljem s kojim dete ne živi i s njegovim bližim srođnicima, prava na zaštitu od nasilja, posebno zapaštanja i zanemarivanja deteta, a kao odgovorni organi u žalbama se navode: centri za socijalni rad, sudovi, škole, ređe obrazovne inspekcije, nadležna resorna ministarstva iz oblasti socijalne zaštite i obrazovanja.

Kao najveći problem koji Institucija ombudsmana BiH u radu na pojedinačnim žalbama vidi u kontaktima sa centrima za socijalni rad, nameće se *problem tzv. visokokonfliktnih razvoda*, odnosno prava dece tokom sudskih i upravnih postupaka između roditelja (kontakti i viđanje roditelja s kojim dete ne živi, neslaganja o ostvarivanju roditeljskog prava, starateljstva, itd.). Veoma slično je i u Srbiji i u Crnoj Gori, gde situacije u kojima se dva zainteresovana (najčešće kompetentna) roditelja spore o načinima staranja o svom detetu ili deci, iscrpljuje skromne službe i institucije za zaštitu prava deteta, a ne doprinosi poboljšanju položaja dece. Očigledno, institucionalna postavka i zakonska rešenja u ovoj oblasti nisu adekvatna i ne upućuju roditelje na mirno rešavanje sporova. Istovremeno, prava dece za koju valjda nema ko da se „bori“ ili „žali“, ostaju neprepoznata. Deca su, izgleda, nedovoljno obavještena o svojim pravima, a raspoložive mogućnosti za žalbe i pritužbe ne doživljavaju kao prijateljske.

412 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>, posećeno 16.12.2013. godine

413 Alat za procjenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. U štampi.

## EVIDENCIJA I DOKUMENTACIJA

**Neophodno je voditi obuhvatnu i ažurnu dokumentaciju o alternativnom staranju, što uključuje detaljne individualne dosjee sve dece na smeštaju, dosjee osoblja i dokaze o finansijskim transakcijama. Dosjei dece na smeštaju treba da budu kompletni, ažurni, poverljivi i čuvani na bezbednom mestu. Potrebno je da dosje deteta sadrži podatke o okolnostima prijema i odlaska sa smeštaja, događaja koji su vezani za dete tokom smeštaja, lične isprave deteta, podatke o porodici i podatke o stanju i potrebama deteta koji su rezultat periodičnih procena. Lični dosje treba da bude dostupan detetu, roditelju ili staratelju, uz ograničenja koja se odnose na detetovo pravo na privatnost i poverljivost<sup>414</sup>.**

U Zakonu o socijalnoj zaštiti Republike Srbije<sup>415</sup> ostavljeno je da se evidencija i dokumentacija detaljnije uredi na nivou podzakonskog akta. Pravilnik o evidenciji i dokumentaciji u trenutku izrade ove analize nije donet, a nacrt ovog dokumenta iz 2012. godine uvrstio je smernice međunarodnih ugovornih tela o podacima koje treba prikupljati, indikatorima koje na taj način treba pratiti, kao i zaštitu podataka o ličnosti i poverljivosti podataka o korisnicima. Takođe, obrađeni su i delovi o oslobađanju od obaveze poverljivosti, u eksplicitno navedenim slučajevima. U Crnoj Gori, Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti obrađuje pitanje zaštite ličnih podataka<sup>416</sup>, zatim i pitanje evidencije<sup>417</sup> uspostavlja zbirke podataka<sup>418</sup> i definiše poverljivost informacija o korisniku<sup>419</sup>.

U **Srbiji** je od 2008. godine, pravilnikom o radu CSR i pravilnikom o hraniteljstvu, uneto niz formulara koji prate stručni postupak, kako bi se obezbedio monitoring procesa i unapredilo prikupljanje podataka, što je omogućilo brojne skorašnje analize i istraživanja, te doprinelo znatno kvalitetnijim podacima o deci na alternativnom smeštaju. Takođe, Pravilnik o hraniteljstvu je uveo i tzv. Informator o detetu „Moj životni put“<sup>420</sup>. To je domaća verzija „knjige života“ deteta na alternativnom staranju, kao poznate dobre prakse<sup>421</sup>, na koju upućuju i Smernice, gde se prikupljaju informacije o detetu tokom njegovog odrastanja, a služi za upoznavanje deteta o njegovoj prošlosti, uspostavljanje kontinuiteta u životu deteta i negovanje njegovog identiteta. Pravilnikom je naglašeno da „Informator popunjava hranitelj u saradnji sa stručnim radnicima centra za socijalni rad nadležnog za dete i centra za porodični smeštaj i dete, odnosno mlada osoba na hraniteljstvu“, što još jednom demonstrira pasivnu poziciju koja se „preporučuje“ za dete. Na žalost, ovakav oblik prikupljanja informacija i mogućnost za interaktivan rad nije predviđen za decu na drugim oblicima alternativnog staranja.

414 Tačke 109 – 112 Smernica.

415 Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 24/11, čl. 23.

416 Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 27/13, čl. 9.

417 Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 27/13, čl. 15.

418 Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 27/13, čl. 148.

419 Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 27/13, čl. 150.

420 Pravilnik o hraniteljstvu Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2008, član 4.

421 Vidi npr. <https://www.childwelfare.gov/outofhome/casework/children/lifebooks.cfm>, posećeno 28.01.2014.

Bližu sliku stanja primene Smernica u praksi socijalnih službi u Srbiji daje istraživanje<sup>422</sup> Fakulteta političkih nauka, u kome je, na osnovu dosijea korisnika, urađena i procena vođenja dokumentacije (zastupljenost propisanih dokumenata, njihova uvremenjenost, individualizovanost i prekopiranost). Analiza je pokazala da u dosijeima dece na alternativnom smeštaju nedostaje upadljiv broj informacija o karakteristikama deteta, roditelja i okolnostima života porodice, relevantnim za razumevanje potreba, procenu rizika, opredeljivanja za prve i kasnije intervencije centra. Podaci o školovanju, izloženosti deteta nasilju, emocionalnim i problemima u ponašanju nisu zabeleženi kod trećine, pa do jedne polovine dece. Upadljivo je da u dosijeima nedostaje veliki broj osnovnih podataka o roditeljima, podaci o kontaktima, uslovima života porodice i sl. Nedostaje oko polovina od ukupne propisane dokumentacije centra za decu na smeštaju. Nepovoljno je ocenjena i individualizovanost dokumentacije, jer je gotovo polovina procena i dve trećine planova koje donose centri za decu na smeštaju ocenjena kao neindividualizovana. Pri tome se jedan deo dokumentacije (oko 10 %), prosto reprodukuje, bez unošenja aktuelnih podataka.

Ovi podaci svedoče o ozbiljnim teškoćama radnika centara da odgovore na zahteve stručnog rada u vođenju dokumentacije, u skladu sa novouvedenim standaradima. Za to postoje objektivni i subjektivni, spoljni i unutrašnji razlozi. Pored teškoća u prihvatanju novina, tu su i kontradiktorni zahtevi, paralelno i neuvezano vođenje različitih dokumenata vezanih za stručne postupke, upravne postupke, kancelarijsko poslovanje i naplatu troškova, sve bez odgovarajućeg informacionog sistema, što znatno uvećava inače impozantan obim posla.

U oblasti socijalne zaštite u Srbiji, kao pomak u odnosu na navedeno, u toku je opsežan projekat „Pružanje unapređenih usluga na lokalnom nivou“ (tzv. DILS), koji u okviru jedne od komponenti ima uvođenje jedinstvenog elektornskog vođenja evidencije i dokumentacije u CSR i domovima za smeštaj korisnika. To će omogućiti automatsko generisanje svih podataka koji se evidentiraju o korisnicima, kao i integrisanje u jedinstven informacioni sistem. Očekuje se da će, kada sistem zaživi (verovatno 2015), dokumentacija o korisnicima, pa i o deci na koju se odnose Smernice, biti ažurnija i individualizovanija. Raspoloživost podataka na lokalnom nivou je poboljšana zahvaljujući saradnji sa Republičkim zavodom za statistiku i pokretanju opštinske DevInfo baze podataka.

Analize dosadašnje prakse u **Crnoj Gori** ukazuju na bitan problem nepostojanja sistematskog mehanizma za prikupljanje i analiziranje podataka, kako bi se obezbedili sistematski i sveobuhvatni kvantitativni i kvalitativni podaci za sve oblasti značajne za praćenje i procenu napretka i utvrđivanje uticaja usvojenih politika prema deci.

Analiza rada centara za socijalni rad iz 2011.<sup>423</sup> Ukazala je na nepostojanje pisanih pravila za vođenje dokumentacije i evidencije, pa se praksa dokumentovanja, kao i praksa podnošenja zahteva i dokumenata potrebnih za ostvarivanje pojedinih prava razlikovala od centra do centra. Registar korisnika CSR nije bio jedinstven, tako da se jedan korisnik mogao javiti na dva ili više mesta. Neposredni uvidi u dosije i izveštaje stručnih timova koji se bave zaštitom dece i mladih su pokazali da često nedostaje dokumentacija i jasna hronologija događaja i preduzetih postupaka. Učešće korisnika, posebno dece, uglavnom nije vidljivo u stručnoj dokumentaciji. Nalazi su često nedovoljno strukturirani, preklapaju se podaci i mišljenja. Način prikupljanja podataka koji saopštavaju stručni radnici ukazuje na nedovoljno metodski zasnovanu i, u određenim slučajevima, etički problematičnu i nezakonitu praksu.

Višegodišnji problemi u prikupljanju i obradi podataka u oblasti zaštite dece se od skoro sistematski

422 Žegarac, N. (ur.) (2014) *U lavirinu socijalne zaštite: pouke istraživanja o deci na porodičnom i rezidencijalnom smeštaju*. Beograd: Fakultet političkih nauka i UNICEF.

423 Žegarac, N. (2011) Izveštaj o kapacitetima centara za socijalni rad u Crnoj Gori. Izazovi i mogućnosti reorganizacije, standardizacije i unapređenja stručne prakse. UNICEF, Kancelarija u Podgorici. Nepublikovan dokument.



rešavaju u Crnoj Gori. Početkom 2013. Unicef je predstavio Nacionalnu bazu podataka o dječjoj zaštiti, kreiranu da obezbedi pouzdane podatke o situaciji dece i njihovim potrebama, kao i merama zaštite i servisima koje im pružaju centri za socijalni rad<sup>424</sup>. Podaci iz ove baze nisu dostupni u vreme pisanja ovog izveštaja. Tokom 2012. i 2013. intenzivirane su aktivnosti za uvođenje Informacionog sistema socijalnog staranja - ISSS (popularno nazvano „socijalni karton“). Ovaj sistem, čije uvođenje se očekuje krajem 2014. godine, označen je kao prioritet Ministarstva rada i socijalnog staranja<sup>425</sup>, i treba da omogući bolje usmeravanje sredstava za socijalna davanja, smanjenje troškova administriranja sistema, poboljšanje kvaliteta i dostupnost podataka iz sistema socijalnog staranja, ali i da unapredi i učini dostupnijim usluge građanima, posebno ugroženim i ranjivim grupama<sup>426</sup>.

Sa normativne strane, u Crnoj Gori su u decembru 2013. godine doneti Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centra za socijalni rad i Pravilnik o sadržaju baze podataka i sadržaju i načinu vođenja evidencija u socijalnoj i dječjoj zaštiti<sup>427</sup>.

Izveštaj SOS Dječija sela BiH ukazuje na nepostojanje jedinstvene metodologije za evidenciju dece bez roditeljskog staranja i druge dece na koju se odnose Smernice u **Bosni i Hercegovini**. Dakle, nema pouzdanih statističkih podataka o broju dece bez roditeljskog staranja, kao ni broju dece koja su istovremeno registrovana kao deca sa poteškoćama u razvoju. Veoma je verovatno da jedno dete bude prikazano istovremeno u više posmatranih kategorija, zbog nejasnih definicija i neujednačene metodologije evidentiranja. Zajednička baza, pod nazivom SOTAC, trebalo je da reši problem evidencije, ali nije zaživela osim za evidentiranje neratnih invalida i civilnih žrtava rata<sup>428</sup>. O kvalitetu i načinu vođenja stručne dokumentacije o deci na alternativnom staranju, autorka nije imala raspoložive podatke, niti uvide tokom pisanja ove analize.

424 [http://www.unicef.org/montenegro/media\\_23928.html](http://www.unicef.org/montenegro/media_23928.html), posećeno 18. 01. 2014.

425 <http://www.mrs.gov.me/vijesti/119198/Susret-ministra-rada-i-socijalnog-staranja-mr-Predraga-Boskovic-sa-stalnim-predstavnikom-misije-UNDP-u-Crnoj-Gori-Rastislavom-Vr.html>, posećeno 18. 01. 2014.

426 <http://portalanalitika.me/ekonomija/vijesti/125161-socijalni-karton--informacioni-sistem-socijalnog-staranja>, posećeno 18. 1. 2014.

427 Oba objavljena u „Sl. list CG“ br 58/13

428 Alat za procjenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. U štampi.

# NEFORMALNI ARANŽMANI SMEŠTAJA

**Podrška neformalnim oblicima staranja je jedna od preventivnih strategija za ulazak dece u sistem alternativnog staranja. Smernice predviđaju jasne odgovornosti države u oblasti formalnog staranja, i upućuju na odgovarajuću ravnotežu potrebe da se zaštite deca i poštuju neformalni porodični aranžmani, uz poštovanje najboljih interesa deteta. Država treba da ponudi odgovarajuću podršku porodicama koje se staraju o deci u neformalnom smeštaju, i zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja<sup>429</sup>.**

Smernice ne regulišu neformalne aranžmane smeštaja<sup>430</sup>, u kojima dete ostaje kod rodbine ili prijatelja iz razloga koji nisu povezani sa opštom nesposobnošću ili nespremnošću roditelja da pruže adekvatno staranje detetu. Postoji preporuka da, tamo gde je to odgovarajuće<sup>431</sup>, treba podsticati ove odgajatelje da o tome obaveste nadležne organe. Na taj način bi odgajatelji i samo dete mogli da dobiju neophodnu finansijsku i psihosocijalnu podršku. Tamo gde je to moguće i prikladno, uz saglasnost deteta i roditelja, treba podsticati i omogućiti da se neki od neformalnih aranžmana formalizuju u starateljstvo ili drugi oblik alternativnog staranja koji je zasnovan na porodici, ukoliko je ta vrsta brige usklađena sa najboljim interesima deteta, i ako se očekuje da se takvo alternativno staranje nastavi i u budućnosti.

Neformalni srodnički smeštaj je inače najviše zastupljen oblik alternativne brige o deci širom sveta – i aktuelno i istorijski<sup>432,433</sup>. Neka deca žive sa svojim srodnicima ili, ređe, prijateljima porodice dok su roditelji angažovani na radu van mesta ili zemlje boravka, ili u situacijama kada se roditelji suočavaju sa prolaznim teškoćama koje ih trenutno ometaju da obezbede adekvatnu brigu detetu. Prednosti ovakvih aranžmana za dete su očigledni, jer osim što ostaje u poznatom okruženju, dete je u mogućnosti da očuva svoj identitet i sa manje teškoća uspostavi doživljaj kontinuiteta i pripadnosti. Ovi aranžmani su po pravilu stabilniji od ostalih formi i efikasno drže decu van formalnih aranžmana nege<sup>434,435,436</sup>.

Nedostaci su u tome što ima veoma mnogo teškoća za praćenje i pružanje podrške ovim porodicama i za osiguranje bezbednosti deci. To je donekle moguće jedino u slučajevima kada se srodnička

429 Tačke 76-79 Smernica.

430 Tač. 30. podtačka (c) Smernica

431 Tač. 56. Smernica.

432 United Nations Children's Fund (2009) *Progress for children: A report card on child protection*. [http://www.unicef.org/protection/files/Progress\\_for\\_Children-No.8\\_EN\\_081309\(1\).pdf](http://www.unicef.org/protection/files/Progress_for_Children-No.8_EN_081309(1).pdf), posećeno 14. januara 2013.

433 United Nations Children's Fund (2013) *Children under the age of three in formal care in Eastern Europe and Central Asia: A rights-based regional situation analysis*. [http://www.unicef.org/UNICEF\\_Report\\_Children\\_Under\\_3\\_FINAL.pdf](http://www.unicef.org/UNICEF_Report_Children_Under_3_FINAL.pdf), posećeno 10. januara 2013.

434 Ingram, C. (1996) Kinship care: From last resort to first choice, *Child Welfare*, 75,550-566.

435 Terling-Watt, T. (2001) Permanency in Kinship Care: An Exploration of Disruption Rates and Factors Associated with Placement Disruption, *Children and Youth Services Review*, Vol. 23, No. 2, pp. 111-126.

436 Doolan, M., Nixon, P., & Lawrence, P. (Eds.) (2004) *Growing up in the care of relatives or friends: Delivering best practice for children in family and friends care*. London: Family Rights Group.

porodica neposredno stara o detetu i obavlja dužnosti staratelja, što predstavlja formu alternativnog staranja, mada praksa centara za socijalni rad ni u Srbiji ni u Crnoj Gori, niti u Bosni i Hercegovini, nema razvijene mehanizme niti svesnost o sistematskom pristupu, čak i kod označenih starateljskih porodica koje su zvanično u sistemu alternativnog staranja. Nadzor se najčešće svodi na godišnji izveštaj staratelja organu starateljstva, bez stvarnog uvida u život i potrebe deteta, a podrška se, izgleda, niti nudi niti traži sa druge strane. Reaguje se reaktivno, kada se problem javi, što takođe svedoči o obimu posla sa kojim se suočava ova služba.

Opravdano je pretpostaviti da u sve tri zemlje zapadnog Balkana živi znatan broj dece na neformalnom staranju, koja nisu prepoznata i evidentirana u socijalnim službama, a ne postoje posebni preventivni programi, niti usluge, koji mogu da odgovore na potrebe dece na neformalnom smeštaju i (zamenskih) porodica koje se o njima staraju. Broj ove dece nije moguće proceniti, i on svakako varira u različitim regionima u tri zemlje, a može biti u vezi sa sezonskom potragom roditelja za poslom, radom roditelja u inostranstvu, kratkotrajnim ili dugotrajnim lečenjem roditelja, siromaštvom roditeljske porodice ili drugim okolnostima koje mogu da dovedu do raznovrsnih porodičnih i drugih plaćenih ili neplaćenih privremenih ili dugotrajnih aranžmana. Takođe, ne postoje nikakvi podaci o domaćinstvima koja samostalno vode mladi od 15 i više godina, kao ni podaci o domaćinstvima u kojima se mlade nepunoljetne osobe staraju o svojim bolesnim i nemoćnim roditeljima ili drugim članovima porodice. Opravdano je pretpostaviti da ovakvi slučajevi postoje, kao i u svim drugim zemljama sveta, a moguće je da ovi mladi izbegavaju kontakt sa socijalnim službama jer ne očekuju da će dobiti adekvatnu pomoć.

Veoma je važno razviti, kod stručnjaka u centrima za socijalni rad i posebno kod zaposlenih u školama (koji verovatno jedini imaju nekakav uvid u životne aranžmane ove dece), pozitivne stavove prema ovakvim životnim aranžmanima i otvorenost za nuđenje različitih vrsta pomoći i podrške prilagođene njihovim specifičnim okolnostima života, koja je njima prihvatljiva, a osigurava bezbednost i dobrobit dece.

# FINANSIRANJE, NADZOR, OBEZBEĐIVANJE KVALITETA ALTERNATIVNOG SMEŠTAJA – NADZOR, INSPEKCIJA I MONITORING

## Budžet i finansiranje

Potrebno je opredeliti adekvatna finansijska sredstva za finansiranje prevencije izdvajanja dece iz porodica, razvoj i funkcionisanje porodičnog smeštaja, uključujući i naknadu za hranitelje, sredstva za razvoj usluga u zajednici i za funkcionisanje rezidencijalnog smeštaja. Neophodno je obezbediti da se opredeljena sredstva adekvatno koriste<sup>437</sup>

Zakon o budžetu može biti dobar pokazatelj ostvarivanja prava deteta. Budžetske linije u zemljama zapadnog Balkana nisu koncipirane na način koji omogućuje da se vidi koji iznosi su opredeljeni krajnjim korisnicima. Iz budžetskih linija se ne može zaključiti kolika su odvajanja namenjena ostvarivanju prava deteta – odnosno koliko država odjava za obrazovanje dece, zdravstvenu zaštitu i prava deteta iz socijalne zaštite.

U 2010. godini u **Srbiji** su rashodi za socijalnu zaštitu iznosili 24,6 % BDP (od čega se 53,7 % izdvajalo za penzije), dok su novčane naknade za porodice i decu činile 5,4 % odsto ukupnih troškova socijalne zaštite. Ukupni troškovi za socijalnu zaštitu u Srbiji nešto su ispod proseka EU od 29,4 % BDP, ali iznad rashoda većine susednih zemalja i novih članica EU. Budžetom za 2013. godinu planirano je da se lokalnim budžetima (radi podsticaja razvoja lokalnih usluga), transferiše 35,3 milijarde dinara, što je oko 1,1 % BDP-a Srbije. Udeo rashoda za socijalnu zaštitu u ukupnim rashodima jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji (150 opština, 23 grada i Grad Beograd, ukupno 174) porastao je sa 2,5 % u 2005. na 4,5 % u 2010. godini. Rashodi za socijalnu zaštitu su u odnosu na druge kategorije rashoda ostvarili najbrži rast. U praksi još nije obezbeđena jednoobraznost u načinu iskazivanja podataka, što otežava praćenje i analiziranje, a budžetska sredstva namenjena deci se teško razaznaju u ovim brojkama.

Usluge socijalne zaštite se finansiraju iz budžeta Republike Srbije, Autonomne pokrajine Vojvodine i jedinica lokalne samouprave, kao i kroz druge pružaoce usluga. Iz republičkog budžeta pokrivaju se osnovna socijalna davanja, smeštaj žrtava trgovine ljudima, smeštaj u ustanovama socijalne zaštite, porodični smeštaj i usvojenje. Iz republičkog budžeta se takođe obezbeđuje naknada zarade za vreme porodijskog odsustva, roditeljski dodatak, dečiji dodatak i dodatak za pomoć i negu drugog lica. Jedinice lokalne samouprave su nadležne za finansiranje usluga u zajednici. Ovo uključuje prihvatilišta,

437 Tačke 20, 24-25, 108 Smernica.

sigurne kuće, dnevni boravak i uslugu podrške za samostalan život i stanovanje, uz podršku za lica sa smetnjama u razvoju i decu i mlade koji napuštaju sistem zaštite. Lokalna sredstva takođe finansiraju rad ustanova za socijalnu zaštitu koji se osnivaju i vode na opštinskom nivou.

Udeo troškova za socijalna davanja u ukupnim troškovima jedinica lokalne samouprave povećan je sa 2,5 % u 2005. na 4,5 % u 2010. godini. U poređenju sa drugim kategorijama, troškovi vezani za socijalnu zaštitu su najviše porasli. U okviru troškova za lokalnu socijalnu zaštitu, najveći deo je rezervisan za novčana davanja (71 %), dok se u proseku 29 % odvajaju za rad ustanova čiji je osnivač lokalna samouprava<sup>438</sup>. U Srbiji su usluge u zajednici do sada velikim delom bile finansirane projektno (najčešće donatorskim sredstvima), i one su se obično gasile po završetku projekta, jer lokalne samouprave nisu opredelile sredstva za njihovo održivo finansiranje. Novina koju donosi novi zakon o socijalnoj zaštiti jeste podrška u finansiranju ovih usluga iz budžeta Republike putem namenskih transfera za sve opštine koje se po stepenu razvijenosti nalaze ispod republičkog proseka. Tokom 2013. uspešno su sprovedena dva konkursa za izbor projekata koji će putem namenskih transfera obezbediti razvoj lokalnih usluga. Od 2008. do 2013. godine, u Srbiji je povećana suma sredstava koja se iz budžeta izdvajaju za finansiranje porodičnog smeštaja, a istovremeno je smanjena suma za finansiranje rezidencijalnog smeštaja<sup>439</sup>.

U **Crnoj Gori**, sredstva za rad ustanova se obezbeđuju iz državnog budžeta. Ustanove mogu sticati sredstva i od korisnika, donacija, priloga, poklona, legata i iz drugih izvora. Ilustracije radi, Zakonom o budžetu za 2008. godinu, planirana sredstva za finansiranje tekućih i kapitalnih izdataka potrošačke jedinice budžeta za pet ustanova iz oblasti socijalne i dečje zaštite iznose 24,8 % budžeta, dok je ostali deo namenjen za deset centara za socijalni rad, i to prvenstveno za finansiranje izdataka po osnovu prava iz oblasti socijalne, dečje i boračke zaštite (65,2 % republičkog budžeta). Rashodi za socijalnu zaštitu u Crnoj Gori, prema završnom računu budžeta za 2007. godinu, iznosili su 426,9 miliona eura ili 17,44 % procijenjenog BDP-a. Izdaci na prava i naknade iz oblasti socijalne zaštite su činili 15,8 % BDP-a, dok se na socijalno staranje, socijalne usluge i mere odnosilo 0,52 % BDP u 2007. godini. Drugi troškovi, prvenstveno troškovi institucija socijalne zaštite su činili 1,13 % BDP-a. Prava socijalne pomoći su činila 1,13 % BDP-a, dok su prava po osnovu socijalnog osiguranja predstavljala 14,57 % BDP-a.

U **Bosni i Hercegovini**, na osnovu Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu<sup>440</sup>, nisu planirana sredstva za finansiranje Vijeća za djecu, Akcionog plana za djecu BiH, niti se specifično navode grantovi ili izdvajanja za decu na alternativnom staranju. Budžet federalnog ministarstva rada i socijalne zaštite za 2013. iznosi oko 16,4 % federalnog budžeta. Pošto je budžet netransparentan, ostaje nejasno koja sredstva su namenjena određenim grupama dece. Ni budžet Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske nije transparentan, te se ne vidi koja sredstva su namenjena finansiranju tekućih troškova sistema alternativnog staranja, a koja su eventualno opredeljena za razvoj.

438 Podaci Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike Republike Srbije 2012.

439 Podaci Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike Republike Srbije, 2013.

440 [https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/u\\_proceduri/default.aspx?id=38100&langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/u_proceduri/default.aspx?id=38100&langTag=bs-BA&pril=b)  
Prijedlog Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu.

## Nadzor, inspekcija, monitoring

Smernicama je ukazano na neophodnost da službe, institucije i stručnjaci, koji učestvuju u zaštiti dece, budu odgovorni odgovarajućem državnom organu ili telu, koje treba da obezbedi česte inspekcije (najavljene i nenajavljene posete), uz razgovore i posmatranje zaposlenih i dece. Pri tome, inspektori nemaju samo kontrolnu ulogu, već treba da rade na jačanju kapaciteta pružaoca usluga. Takođe, potrebni su i nezavisni mehanizmi praćenja, u skladu sa načelima koja se odnose na Status nacionalnih ustanova za unapređenje i zaštitu ljudskih prava (*Pariska načela*). Države treba da uspostave nezavistan mehanizam za monitoring, koji treba da bude lako dostupan deci, roditeljima i osobama zaduženim za decu u alternativnom stanju<sup>441</sup>.

U sve tri države zapadnog Balkana regulacioni mehanizam nadzora i inspekcije imaju nadležna ministarstva.

U **Srbiji**, Zakon o socijalnoj zaštiti Srbije prepoznaje *nadzor nad radom*<sup>442</sup>, potom *nadzor nad stručnim radom pružaoca usluge*<sup>443</sup>, koji vrši nadležno ministarstvo, kojim se utvrđuje da li su ispunjeni uslovi u odnosu na primenu propisanih stručnih procedura i za korišćenje stručnih znanja i veština tokom prijema, procene, planiranja, pregleda efekata realizovanih aktivnosti i završetka rada sa korisnikom, na osnovu uvida u dokumentaciju i uvida u proces pružanja i efekata usluga. Zakon je ustanovio *inspekcijski nadzor*<sup>444</sup>. U Srbiji, u sastavu ministarstva koje je nadležno za socijalnu zaštitu nalazi se odeljenje za inspekcijski nadzor, kao posebna organizaciona jedinica. Inspektori tokom godine obave jedan broj planiranih i neplaniranih inspekcijskih nadzora, a postupaju i po informacijama o incidentnim događajima. Zakon o socijalnoj zaštiti definiše ovlašćenja inspektora, koji imaju status službenih lica. Do 2012. u ministarstvu je bilo angažovano samo pet inspektora, koji su kontrolisali sve ustanove socijalne zaštite u Srbiji, a tokom poslednje dve godine njihov broj se udvostručio. Do sada nije doneta odgovarajuća instrukcija koja reguliše rad inspektora u ovoj oblasti<sup>445</sup>.

U **Crnoj Gori**, Ministarstvo rada i socijalnog staranja zaduženo je za stručni nadzor, koji se organizuje tako što se formiraju ad-hoc komisije i obilaze centri za socijalni rad i ustanove za smeštaj. Nadzor je najčešće reaktivan i organizuje se kod incidentnih situacija. Postoji Pravilnik o vršenju stručnog nadzora iz 1994.<sup>446</sup>, koji reguliše osnovna organizaciona pitanja, a ne i preciznu metodologiju i ishode stručnog nadzora. Drugostepeni postupak po žalbama građana u nadležnosti je resornog ministarstva. Kako se od 2012. ministarstvo više uključilo u rad centara i ustanova, kontrolom ulaska u rezidencijalne ustanove za decu (ministarstvo daje konačnu saglasnost za smeštaj u ustanovu na osnovu obrazloženog mišljenja centra), saradnja i razmena su intenzivirane.

U **Bosni i Hercegovini**, Federalno ministarstvo rada i socijalne politike<sup>447</sup> ima nadležnost za

441 Tačke 128-130. Smernica.

442 U Srbiji, član 166. Zakona o socijalnoj zaštiti. Vršiti nadležno ministarstvo, kao kontrolu poverenih poslova imalaca javnih ovlašćenja.

443 Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 27/13, čl. 163; Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 24/11, član 167.

444 Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 27/13 čl. 164. Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 24/11, 168.

445 Donošenjem Pravilnika o licenciranju organizacija pružalaca usluga socijalne zaštite, inspektori socijalne zaštite ovlašćeni su da sprovedu i kompletan postupak licenciranja organizacija pružalaca usluga, istovremeno zadržavajući sva zakonom data ovlašćenja inspekcijskog nadzora. Pravilnik o licenciranju organizacija socijalne zaštite, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 42/2013.

446 Pravilnik o vršenju nadzora nad stručnim radom ustanova socijalne i dječje zaštite i radnika u tim ustanovama, *Službeni list RCG*, br. 11/94.

447 <http://www.fmrsp.gov.ba/s/index.php>



donošenje politika, strategija i standarda, za monitoring i nadzor različitih oblika zbrinjavanja dece bez roditeljskog staranja, kao i stručnih aktivnosti institucija uspostavljenih od Federacije BiH, **što uključuje** i inspekciju. U skladu sa relevantnim zakonima, postoje odredbe inspekcije rada koje se odnose kako na javne tako i na privatne institucije, a obavljaju ih inspektori socijalne zaštite prema odredbama Zakona o inspekciji u FBiH<sup>448</sup>, Zakona o inspekciji u RS<sup>449</sup> i Zakona o inspekciji BDBiH<sup>450</sup>. Na drugoj strani, kantonalne vlasti predlaganjem, usvajanjem i poštovanjem kantonalnih zakona, detaljnije regulišu aktivnosti na polju socijalne zaštite, nadziru rad institucija i finansiraju dečju zaštitu na kantonalnom nivou. U Bosni i Hercegovini ne postoje podaci o broju ustanova koje svake godine imaju inspekciju<sup>451</sup>. Međutim, ohrabrujuće je da postoje institucije koje periodično provode pregled ustanova i donose zaključke o adekvatnosti smeštaja za decu bez roditeljskog staranja. Jedan od takvih izveštaja je i specifični izveštaj<sup>452</sup> koji periodično objavljuje Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH. Prema izveštaju, većina postojećih ustanova za decu bez roditeljskog staranja ima određene nedostatke koje je potrebno otkloniti i prilagoditi detetu. Poslednjim specijalnim izveštajem bilo je obuhvaćeno 11 javnih ustanova za decu bez roditeljskog staranja.

U sve tri zemlje zapadnog Balkana, kao nezavisni mehanizam praćenja<sup>453</sup>, uspostavljen je **Nacionalni preventivni mehanizam**, radi unapređenja prava građana i prevencije mučenja i drugih surovih i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka. U Crnoj Gori poslove ovog tela obavlja Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, u Srbiji Zaštitnik građana, a u Bosni i Hercegovini Ombudsman. Nakon poseta, sačinjavaju se izveštaji i dostavljaju ustanovama ili organizacijama koje su bile predmet monitoringa. Izveštaji sadrže i eventualne preporuke u smislu unapređenja ljudskih prava osoba koje se nalaze u tim ustanovama.

448 Zakon o inspekciji u FBiH, Službene novine FBiH, broj 69/05.

449 Zakon o inspekciji u RS, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 113/05.

450 Zakon o inspekciji BD, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH", broj 24/08.

451 Alat za procjenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. U štampi.

452 Institucija Ombudsmana za ljudska prava (2010), Specijalni izvještaj o pravima djece smještene u ustanove, s posebnim osvrtom na normative i standarde.

453 Države potpisnice Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni uspostavljaju nezavisni preventivni mehanizam, kao obavezu utvrđenu ovim opcionim protokolom.

## VIDLJIVOST SMERNICA U NACIONALNIM POLITIKAMA I PRAKSI

Zabrinjavajući su podaci o tome da donosioci odluka nedovoljno koriste Smernice, pa se može posredno zaključiti da je takva situacija i kod profesionalaca. U Srbiji i Crnoj Gori, povremene napore da se ovaj dokument učini vidljivim ulagale su međunarodne organizacije koje se bave ostvarenjem prava deteta. Zanimljivo je da Smernice nikad, zapravo, nisu promovisane u ove dve zemlje, i da je, izgleda, poznavanje njihove svrhe i smisla sasvim površno. Čini se da je sintagma „alternativni smeštaj“ ili „alternativno staranje“, pod uticajem snažnih procesa deinstitucionalizacije u oblasti zaštite dece od 2006. godine do danas, u glavama profesionalaca dobila značenje „alternative institucionalnom smeštaju“. Tako, roditeljska i biološka porodica nekako je „odmaknuta u stranu“, a „alternativa“ je ono što je drugi ili „bolji izbor“ nego rezidencijalni smeštaj za decu, a ne svestrano razmatranje mera i složeno odlučivanje u skladu sa najboljim interesima deteta.

Nešto je drugačija situacija u Bosni i Hercegovini, gde su Smernice promovisane još od usvajanja. SOS Dječija sela BiH su preveli, štampali i distribuirali Smernice centrima za socijalni rad i drugim zainteresovanim<sup>454</sup>, koji su u sprovedenoj anketi uglavnom saopštavali da su upoznati o sadržaju Smernica. Na žalost, nije produbljenije objašnjeno u kojoj meri stručni radnici centra poznaju i kako razumeju Smernice, što svakako može da bude tema za neka naredna istraživanja.

454 Alat za procjenu provedbe smjernica Ujedinjenih naroda za alternativnu brigu o djeci, verzija 2.0, završni dokument, revidirano 09/01/13, Prikaz alternativnih oblika zaštite u Bosni i Hercegovini (2013) SOS Children's Villages International. U štampi.

## ZAKLJUČAK: ŠTA JE ISTO, A ŠTA JE RAZLIČITO ZA DECU NA ALTERNATIVNOM STARANJU U TRI ZEMLJE?

Alternativno staranje za decu u zemljama zapadnog Balkana je integrisano u neizdiferenciran sistem socijalne i dečje zaštite, sistem koji ima ograničene kapacitete da odgovori na potrebe dece. U sve tri zemlje su razvijene politike i preduzete izvesne zakonodavne reforme u oblasti dečje zaštite, ali i dalje postoje nedoslednosti, praznine i teškoće usklađivanja sa međunarodnim standardima<sup>455</sup>. Najveće teškoće se uočavaju u primeni novouvedenih standarda i mehanizama. Izgleda da se srazmerno znatno više pažnje i resursa ulaže u izradu politika i zakona nego u njihovu implementaciju. Promene u oblasti dečje zaštite se ne vode i ne evaluiraju na sistematičan način i nisu podržane adekvatnim resursima. Pitanja dece u društvu, a posebno pitanja dečje zaštite, nisu prioritet ni u Srbiji, ni u Crnoj Gori, niti u Bosni i Hercegovini.

Takođe, postojeće strukture na nacionalnim i lokalnim nivoima vlasti ne omogućavaju efikasnu primenu politike zaštite dece, sa stanovišta kapaciteta da obezbede kvalitetan sistem alternativnog staranja u skladu sa Smernicama. Crna Gora ima visokocentralizovan sistem socijalne zaštite i nema razvijene mehanizme za uvezivanje centralnih i lokalnih inicijativa u ovoj oblasti. Srbija je zadržala visokocentralizovan sistem, a jedan deo odgovornosti u razvoju usluga, kao i osnivačka prava nad centrima za socijalni rad, prebacila je na lokalne samouprave. Međutim, nedostaje regionalni nivo, nužan za efikasno funkcionisanje različitih sistema, pa i sistema socijalne zaštite u zemlji te veličine. Složena organizacija Bosne i Hercegovine (dva entiteta, deset kantona i jedan administrativni distrikt, od kojih svaki ima budžetsku i administrativnu autonomiju), obično se ocenjuje kao ozbiljna prepreka za uvođenje bilo kakvih promena. Međutim, suštinskih razlika u sistemu alternativnog staranja među entitetima nema, a mogućnosti koje obezbeđuje decentralizacija (u pogledu odgovora na lokalne potrebe) nisu izgleda valjano iskorišćene u Bosni i Hercegovini.

Kada se mnogo promena uvodi u kratkom roku, simultano ili sukcesivno, onda neke mogu da proizvedu i neočekivane efekte<sup>456</sup>, što svakako treba dodatno istražiti kao efekte dosadašnjeg toka reformi u tri posmatrane zemlje. Takođe, kada reforme nisu podržane dovoljnim resursima, ili su podložne promenljivim političkim prilikama, nejasnim ciljevima i dvostrukim porukama, kod praktičara koji rade neposredno sa decom lako dolazi do zamora. Pitanje je kako upravo oni, u praksi, „konzumiraju“ promene, kako razumeju i interpretiraju, i u kojoj meri ih doživljavaju kao svoje „vlasništvo“. Ukoliko praktičari ne doživljavaju reforme kao „svoje“, kao nešto što unapređuje i daje pozitivan smisao njihovom radu, velika je verovatnoća da će nastojati da ograniče primenu pojedinih novina.

455 Byrne, K. (2103) *Child Protection Situation Analysis. The North West Balkans Context*. Save the Children.

456 Munro, E. (2011) *The Munro Review of Child Protection: Final Report – A child-centered system*. London: Department for education.

U sve tri posmatrane zemlje, došlo je do ekspanzije usluga u zajednici, a ostalo je otvoreno pitanje održivosti i uvezanosti tih usluga u sistem. Zakonske reforme u Srbiji i Crnoj Gori su još uvek u ranom stadijumu da bi se ocenivali njihovi efekti u ovom pogledu, ali je ovo svakako pitanje kome je važno posvetiti pažnju. Nužno je uraditi odgovarajuće analize koliko do sada razvijene usluge stvarno odgovaraju na potrebe građana u zajednici i kako se određuju prioriteti. U procesu deinstitucionalizacije najveće i najvidljivije uspehe je nesumnjivo ostvarila Srbija, dok su pomaci najmanji u Bosni i Hercegovini. Fokus na razvoju profesionalnog hraniteljskog smeštaja u Srbiji ima dobre, ali i kontroverzne efekte po dobrobit dece. Pošto simultano nisu razvijene mere za podršku roditeljima i biološkim porodicama, pitanje neophodnosti je ostalo otvoreno, posebno u svetlu činjenice da veoma malo dece izlazi sa smeštaja kada jednom uđe u njega. Takođe, postavljeni standardi su svakako znatno unapredili kvalitet smeštaja, ali je ekstremno mali udeo srodničnih hranitelja (12 %) jasan znak za uzbunu.

Sa stanovišta primene Smernica, u sve tri zemlje su nedovoljno razvijene mere za prevenciju ostavljanja i napuštanja novorođenčadi. Iako postoji nekoliko novih i obećavajućih primera, adekvatne mere za podršku roditeljskim porodicama, očuvanje porodice i povratak dece u porodicu nakon smeštaja, nisu razvijene niti su uključene u zvaničan sistem usluga. Smernice nizom odredbi naglašavaju neophodnost takvih mera i usluga, jer se ne može smatrati da je alternativno staranje za dete neophodno ukoliko nema specifičnih programa koji preveniraju izdvajanje dece iz porodica i podržavaju povratak dece u što je moguće kraćem roku.

Dakle, šta je različito, a šta je isto za decu u Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini kada je u pitanju alternativno staranje?

Prema raspoloživim podacima i uvidima, u Srbiji dete ima daleko veće šanse da bude stavljeno pod starateljstvo nego u druge dve zemlje, i da bude smešteno u hraniteljsku (nesrodničku) porodicu, ali bi imalo znatno manje šanse da živi u srodničkoj hraniteljskoj porodici nego deca u druge dve zemlje. U Bosni i Hercegovini, dete ima znatno veće šanse da bude upućeno na institucionalni smeštaj nego u druge dve zemlje, posebno ukoliko je dete sa smetnjama u razvoju. U Crnoj Gori dete ima najveće šanse da živi sa srodnicima u hraniteljskom aranžmanu, a ako nema zainteresovanih i prigodnih srodnika, onda ide u jednu raspoloživu instituciju za smeštaj. Deca sa manjim smetnjama u razvoju se upućuju u tu istu instituciju, a sa težim smetnjama se smeštaju u institucije u Republici Srbiji. Takođe, dete u Srbiji ima daleko veću šansu da će njegovi roditelji biti lišeni roditeljskog prava (i to i potpuno i delimično) nego deca u BiH ili Crnoj Gori.

Razlozi za upućivanje dece na alternativni smeštaj u sve tri zemlje su identični, i odnose se na kumulaciju različitih faktora, među kojima dominiraju siromaštvo i zanemarivanje dece, kao i ostavljanje jednog broja dece ranog uzrasta. Ovo se događa u kontekstu nepostojanja preventivnih i interventnih službi koje targetiraju specifične populacije dece i porodica u riziku od izdvajanja.

Dalje, deca koja jednom uđu, ostaju veoma dugo na smeštaju. Tek neznatan broj dece izlazi sa smeštaja tako što se vraća roditeljima, u biološku porodicu, ili tako što stekne usvojiteljsku porodicu. Izgleda da se postojeće procedure za reviziju ne koriste kao prilika za razmatranje prikladnosti smeštaja za dete, i da se ne koriste proaktivne strategije za dolaženje do rešenja koja obezbeđuju stalnost za dete.

U sve tri zemlje zapadnog Balkana, uz pojedine specifičnosti, evidentna su nedovoljna ulaganja država u socijalne službe i usluge, što je svakako povezano i sa nedovoljnim, a nekada i zastarelim stručnim znanjima osoba koje neposredno rade sa decom. Tu je i nepoznavanje, nerazumevanje, pa i pogrešne interpretacije nekih od ključnih koncepata u zaštiti dece. To se posebno odnosi na participaciju dece, gde izgleda vlada ozbiljno nerazumevanje, nedovoljno znanje i strah kod profesionalaca. Porodica se takođe ne posmatra kao partner u zaštiti deteta, pa je veoma značajno raditi na uvođenju savremenih

modela prakse, sticanju i održavanju stručnih znanja.

Izgleda da profesionalci u sistemu svoj zadatak vide kao nalaženje i održavanje smeštaja. Istovremeno, ne postoje jasni podaci o tome koliko je smeštaj za decu stabilan, a jedino raspoloživo istraživanje ukazuje na to da više od polovine dece promeni prvi smeštaj, i da nakon druge promene smeštaja (u uzorku je bilo najviše sedam promena) dominiraju reaktivni razlozi i problemi u ponašanju deteta kao razlog za promenu. Ovo je oblast koja zahteva dalja istraživanja.

## PREPORUKE

Ova analiza svakako nije uspela da odgovori na sve aspekte alternativnog staranja za decu u zemljama zapadnog Balkana. Ostalo je nedorečeno da li i u kojoj meri deca i mladi na alternativnom staranju znaju svoja prava i šta rade da ih ostvare ili zaštite, odnosno ko im i kako u tome pomaže ili odmaže<sup>457</sup>. Nemamo dovoljno znanja o tome kako je, zapravo, deci na alternativnom staranju, da li su dobro, da li napreduju, da li osećaju da su prihvaćeni, voljeni i uvaženi. Takođe, nisu razmatrana pitanja optimalnog razvoja dece sa smetnjama u razvoju, odojčadi i male dece i odnosa privrženosti između odgajatelja i dece na smeštaju, te pitanja stigmatizacije i religije<sup>458</sup>. Preporuke koje proizilaze iz analize su sledeće:

1. Potrebne su **politike koje promovišu porodični život i podržavaju roditeljstvo** u sve tri zemlje zapadnog Balkana. To uključuje pristup kvalitetnim univerzalnim uslugama u zdravlju, obrazovanju, stanovanju i sl., a potom i selektivne i indikovane programe i usluge koji se usmeravaju na određene grupe porodica i dece, i to:
  - usluge koje pomažu prevazilaženju kratkoročnih problema u odgajanju dece,
  - usluge namenjene deci i porodicama sa specifičnim potrebama,
  - indikovani i interventni programi i usluge za različite grupe porodica u riziku,
  - unapređenje usluga za rane intervencije kod porodica dece sa smetnjama u razvoju,
  - unapređenje koordinacije i usluga za trudnice u riziku od ostavljanja ili napuštanja novorođenčadi.
2. Da bi se unapredio i reformisao sistem alternativnog staranja, potrebni su odgovarajući **sveobuhvatni i ažurni planovi transformacije institucija**. Ovi planovi se moraju pažljivo raditi, njihova primena pratiti i evaluirati, i to simultano sa zakonskim i administrativnim merama. Uz to, nužan je **razvoj usluga u zajednici** koje podržavaju porodicu i razvoj porodičnog i raznih formi rezidencijalnog smeštaja manjeg kapaciteta, ali i stvaranje osećanja „vlasništva“ kod stručnjaka, kojima se mora pomoći da prevladaju strah od promena.
3. Veoma je značajno **jasno opredeliti postojeće institucionalne kapacitete za smeštaj** i jedan deo njih usmeriti na razvoj usluga u zajednici.
4. Važno je **izračunati koliko se isplate eventualne investicije u adaptiranje domova** radi neophodnog poboljšanja životnog standarda korisnika. Sa stanovišta procesa deinstitutionalizacije, potrebno je razmotriti opravdanost ulaganja „u zgrade“, i obezbediti da se sredstva prioritarno usmeravaju na razvoj usluga u zajednici.
5. Neophodno je raditi na **praćenju i evaluaciji procesa implementacije novih regulacionih mehanizama u Srbiji i Crnoj Gori** (licenciranje, inspekcija i žalbe) i na **razvoju ovih mehanizama u Bosni i Hercegovini**.

457 Tačka 72 Smernica.

458 Tačke 20, 86 -87, 80, 88, 90 i 95 Smernica.



6. Centri za socijalni rad u sve tri zemlje veoma teško mogu da odgovore na potrebe zaštite dece aktuelnim opisom poslova, brojem i strukturom stručnih radnika, pa je neophodno **raditi na restrukturiranju ove službe i zapošljavanju odgovarajućeg kadra, posebno znatno većeg broja socijalnih radnika.**
7. Neophodno je **podržati mehanizam za „čuvanje ulaza“** u Srbiji i Crnoj Gori, i **razviti** procedure za prijem, procenu, planiranje, ponovni pregled i završetak rada u Bosni i Hercegovini.
8. Važno je da se postojeći standardi za vođenje slučaja ne „utope“ u organizacionu šemu centara za socijalni rad, i da se **jasno opredele službe za decu.** One će okupljati profesionalce koji rade sa decom i mladima, a odvojiti i funkcionalno uvezati rad na materijalnim davanjima i rad sa odraslima i starima u dve odvojene službe.
9. Potrebno je i u javnosti, a posebno sa profesionalcima, **raditi na promeni stavova** prema tome:
  - šta su „najbolji interesi deteta“;
  - šta roditelja čini kompetentnim ili nekompetentnim da se stara o svojoj deci,
  - kako raditi sa ljudima i porodicama iz kulturno različitih ili manjinskih grupa, kao i sa onima koji su nekonvencionalnog životnog stila,
  - mitovima o porodičnom smeštaju (da li i koliko može ili ne može da odgovori na potrebe deteta),
  - defektološkog modela segregacije i „specijalističkog“ tretmana za decu sa smetnjama u „dobrim“ institucijama.
10. Veoma su značajne **kontinuirane obuke profesionalaca i drugog osoblja** koje radi sa decom, posebno u pogledu prepoznavanja i reagovanja na simptome traume, emocionalnih teškoća i problema u ponašanju.
11. Potreban je **razvoj procedura i veština koje osiguravaju smisleni participaciju dece i mladih** u svim aspektima života tokom alternativnog staranja i u odlukama koje ih se tiču. Veoma je značajno **razviti programe** koji treba da osnaže decu i mlade na alternativnom staranju za participaciju.
12. Neophodno je u sve tri zemlje raditi na **uvođenju nedvosmislenih standarda pri selekciji, kvalifikacijama, kontinuiranoj obuci i bezbednosti, kada su u pitanju profesionalni pomagači i sve drugo stručno, pomoćno i tehničko osoblje koje radi sa decom** u sistemu alternativnog staranja, u skladu sa Smernicama<sup>459</sup>. U toj oblasti vlada veliko „šarenilo“ u sve tri zemlje, pa je potrebno uvesti red i promovisati profesionalizam i bezbednost dece.
13. Kao alatka za rad sa decom, kao prostor za čuvanje i osmišljavanje ličnog, porodičnog i kulturnog identiteta, neka verzija „**knjige života**“ je neophodna za svako dete na alternativnom staranju.
14. **Promocija Smernica UN za alternativno staranje** može da bude snažan novi podsticaj deinstitucionalizaciji i reformi sistema dečje zaštite u regionu. Smernice nikada nisu adekvatno promovisane, pa mogu da posluže kao korektivno sredstvo za vraćanje fokusa na dete u reformskim procesima.



## Fusnote tabele

- 1 <http://www.transmonee.org/> posećeno 06.02.2014.
- 2 <http://www.transmonee.org/>, bez podatka za BiH, posećeno 06. 2. 2014.
- 3 <http://popis2011.stat.rs/>
- 4 Podatak za 2010. godinu
- 5 UNICEF & MONSTAT (2012): Djeca u Crnoj Gori, podaci iz popisa 2011.
- 6 Podatak za 2010. godinu
- 7 Poslednji službeno sprovedeni popis stanovništva u BiH bio je 1991. godine. Po tom popisu, ukupan broj građana bio je 4.377.033, a dece do 18 godina je bio 1.387.399 ili 31,7%.
- 8 U tabeli je prikazan procenjeni podatak Agencije za statistiku BiH o ukupnom broju građana. (BHAS, Agencija za statistiku BiH, Demografija Bosne i Hercegovine. Tematski bilten 02. Sarajevo: Agencija za statistiku: (2012) <http://www.bhas.ba/tematskibilteni/demografija%20konacna%20bh.pdf>
- 9 Byrne, K. (2013) *Child Protection Situation Analysis. Save the Children.*
- 10 <http://www.transmonee.org/>, posećeno 06.02.2014.
- 11 UNICEF (2013) *Analiza nedostataka u oblasti politika socijalne zaštite i inkluzije u BiH*, dostupno na: <http://www.unicef.org/bih/ba/GAPanaliza.pdf>
- 12 Podaci u tabeli preuzeti iz Inicijalnog izveštaja Republike Srbije o primeni Konvencije o pravima deteta za period 1992-2005, <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/yljudska-prava/konvencije/55-konvencija-o-pravima-deteta>
- 13 Isto.
- 14 Sintetizovan izveštaj o radu CSR u 2012. godini, Republički zavod za socijalnu zaštitu, <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestajoradu2013/IZVESTAJ%20CSR%202012%20FINI.pdf>
- 15 Inicijalni izveštaj Republike Srbije o primeni Konvencije o pravima deteta za period 1992-2005, <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/yljudska-prava/konvencije/55-konvencija-o-pravima-deteta>
- 16 Dopunska pitanja Komiteta za prava deteta (2008) Republici Srbiji o primeni Konvencije o pravima deteta za period 1992-2005.
- 17 Podaci iz Jedinstvenog registra usvojenja koji se vodi u Ministarstvu rada, zapošljavanja i socijalne politike, januar 2014. godine
- 18 Izvor: Ministarstvo rada i socijalne politike, 2011.
- 19 Dostupno na: <http://www.monstat.org/cg/page.php?id=80&pageid=80>, posećeno 01.12.2013.
- 20 Podaci Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, 2011.
- 21 Podaci Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, 2011.
- 22 Izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece bez roditeljskog staranja i ustanova za smeštaj dece i mladih sa smetnjama u razvoju, Republički zavod za socijalnu zaštitu. Podatak se sastoji od broja dece bez roditeljskog staranja starosti do 18 godina (604, na dan 31. 12. 2010) i broja dece sa smetnjama u razvoju (502 na dan 31. 12. 2010).
- 23 Isto.
- 24 Sintetizovani izveštaj o deci i mladima na smeštaju u 2012. godini, podatak prikazan bez zavoda za vaspitanje, ali obuhvata decu i mlade u ustanovama za decu i mlade (bez roditeljskog staranja) i ustanove za decu i mlade sa smetnjama u razvoju.
- 25 Agencija za statistiku BiH, Tematski bilten TB 07: Socijalna zaštita u Bosni i Hercegovini 2006-2011 (2012), prikazan broj dece koja su u 2011. godini smeštena u ustanovama socijalne zaštite za decu bez roditeljskog staranja (559) i ustanovama za smeštaj dece sa smetnjama u razvoju (418); dostupno na: <http://www.bhas.ba/tematskibilteni/socijalna%20skrb%20bh.pdf>
- 26 Izveštaj o radu Ministarstva rada i socijalnog staranja za 2009. godinu, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fExw4AM2GB0J:www.minradiss.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx%3Frid%3D59723%26rType%3D2%26file%3DRezime.doc+%&cd=2&hl=sr&ct=clnk&gl=rs>.
- 27 Izveštaj o radu Ministarstva rada i socijalnog staranja za 2010. godinu: <http://www.mrs.gov.me/informacije/planrada/133157/Plan-rada-Ministarsva-rada-i-socijalnog-staranja-za-2010-godinu.html>.
- 28 Izveštaj o radu Ministarstva rada i socijalnog staranja za 2011. godinu, dostupno na: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RARFU\\_SK7i0J:www.mrs.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx%3Frid%3D105814%26rType%3D2+%&cd=3&hl=sr&ct=clnk&gl=rs.](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RARFU_SK7i0J:www.mrs.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx%3Frid%3D105814%26rType%3D2+%&cd=3&hl=sr&ct=clnk&gl=rs;)
- 29 Izveštaj o radu Ministarstva rada i socijalnog staranja za 2012. godinu, dostupno na <http://www.mrs.gov.me/informacije/planrada/133161/Izvestaj-o-radu-Ministarsva-rada-i-socijalnog-staranja-za-2012-godinu.html>



