

Izveštaj o ostvarivanju opštih mera primene Konvencije o pravima deteta u Republici Srbiji



Centar za prava deteta



Save the Children



IZVEŠTAJ O OSTVARIVANJU
OPŠTIH MERA PRIMENE
KONVENCIJE O PRAVIMA
DETETA U REPUBLICI SRBIJI

IZVEŠTAJ O OSTVARIVANJU OPŠTIH MERA PRIMENE KONVENCIJE O PRAVIMA DETETA U REPUBLICI SRBIJI

Izdavač

Centar za prava deteta
Beograd, Skender-begova 20/12
011 33 44 170
www.cpd.org.rs
office@cpd.org.rs

Za izdavača

Ivana Stevanović

Urednica

Ivana Stevanović

Autori

Marija Petrović
Milena Banić
Milena Golić Ružić
Jasmina Ivanović
Gorica Čolić

Lektura/Korektura

Tanja Bogičević

Dizajn

Rastko Toholj

Štampa

Igam, Beograd

Tiraž 200

ISBN 978-86-83109-57-9

Štampano u aprilu 2013.

Publikacija je nastala u okviru projekta „Živeti prava deteta”,
koga Centar za prava deteta realizuje u saradnji i uz podršku
Save the Children.



Save the Children

CIP — Каталогизacija y publikaciji Narodna biblioteka Srbije, Beograd
341.231.14-053.2(497.11) / 342.726-053.2(497.11) / Izveštaj o ostvarivanju
opštih mera primene Konvencije o pravima deteta u Republici Srbiji / Autori
Marija Petrović... et al. / Beograd : Centar za prava deteta, 2013 / Beograd :
lgam / 66 str. ; 20 cm / Tiraž 200 / Napomene i bibliografske reference uz tekst /
Bibliografija: str. 63-64 / ISBN 978-86-83109-57-9 / 1. Петровић, Марија, 1972-
[аутор] / а) Конвенција о правима детета 1990 — Србија б) Права детета
— Србија с) Деца — Међународна заштита — Србија COBISS.SR-ID 197837068



Sadržaj

Uvod	5
Opšti pristup i vrednosti Centra za prava deteta	5
Koalicija za monitoring prava deteta	6
<i>Monitoring prava deteta i izveštavanje pred međunarodnim telima</i>	6
<i>Akcije zastupanja</i>	7
<i>Učešće u procesima kojima se unapređuju prava deteta</i>	8
Konvencija o pravima deteta, opšte mere primene Konvencije o pravima deteta i njihova važnost	8
Prava deteta u Republici Srbiji i Konvencija o pravima deteta	8
Poslednji period izveštavanja Republike Srbije i Zaključna zapažanja Komiteta za prava deteta	9
<i>Proces izveštavanja o primeni Konvencije o pravima deteta</i>	9
<i>Proces izveštavanja o primeni Fakultativnih protokola uz Konvenciju o pravima deteta</i>	10
Generalni pristup Vlade Republike Srbije prema deci	11
<i>Specijalizovana tela Vlade</i>	12
<i>Posebna ministarska tela</i>	12
Struktura vlasti u Republici Srbiji	14
<i>Nezavisne državne institucije za zaštitu ljudskih prava</i>	15
Ekonomski, socijalni i kulturološki kontekst	15
Metodološka postavka	17
<i>Ograničenja — problemi koji su se javili tokom sprovođenja istraživanja</i>	18
1 Uključivanje Konvencije o pravima deteta u zakonodavstvo Republike Srbije	19
Uvod	19
<i>Situacija na državnom nivou</i>	20
<i>Situacija na lokalnom nivou</i>	22
Zaključci	23
Preporuke	23
2 Strateški okvir za ostvarivanje prava deteta i praćenje njegovog sprovođenja	24
Uvod	24
<i>Situacija na državnom nivou</i>	24
<i>Situacija na lokalnom nivou</i>	29
Zaključci	29
Preporuke	29
3 Koordinacija primene	30
Uvod	30
<i>Situacija na državnom nivou</i>	30
<i>Situacija na lokalnom nivou</i>	32
Zaključci	33
Preporuke	33
4 Monitoring primene	34
Uvod	34
<i>Situacija na državnom nivou</i>	34
<i>Situacija na lokalnom nivou</i>	37

Zaključci	38
Preporuke	39
5 Budžet po meri deteta i vidljivost dece u budžetu	40
Uvod	40
<i>Situacija na državnom nivou — Struktura izdvajanja finansijskih sredstava za decu u Republici Srbiji</i>	40
<i>Posebna podrška porodicama sa decom</i>	41
Zaključci	42
Preporuke	42
6 Prikupljanje podataka i indikatori	43
Uvod	43
<i>Situacija na državnom nivou</i>	43
<i>Situacija na lokalnom nivou</i>	44
Zaključci	45
Preporuke	45
7 Saradnja sa civilnim društvom	46
Uvod	46
<i>Situacija na državnom nivou</i>	46
<i>Situacija na lokalnom nivou</i>	47
Zaključci	48
Preporuke	48
8 Međunarodna saradnja	49
Uvod	49
<i>Situacija na državnom nivou</i>	49
<i>Situacija na lokalnom nivou</i>	50
Zaključci	51
Preporuke	51
9 Nezavisni državni organi	52
Uvod	52
<i>Situacija na državnom nivou</i>	52
<i>Situacija na pokrajinskom i lokalnom nivou</i>	56
Zaključci	57
Preporuke	57
10 Informisanje i podizanje svesti o pravima deteta	58
Uvod	58
<i>Situacija na nacionalnom nivou</i>	58
Zaključak	59
Preporuke	59
Sažetak	60
Summary	62
<i>Izvori</i>	65

Uvod

Izveštaj o ostvarivanju opštih mera primene Konvencije o pravima deteta u Republici Srbiji predstavlja rezultat procesa koji je realizovan s ciljem ispitivanja i analize na koji način se ove mere sprovode u Republici Srbiji. Proces izrade izveštaja odvijao se u periodu od jula do decembra 2012. godine, a u skladu sa metodologijom koju je razvila organizacija Save the Children i koja je korišćena za izradu sličnih izveštaja u 5 država članica Evropske unije (Italija, Rumunija, Litvanija, Velika Britanija, Švedska).

Priprema izveštaja obuhvatila je:

- ▶ analizu relevantne dokumentacije i statistike;
- ▶ organizaciju i sprovođenje intervjua sa:
 - državnim i lokalnim kreatorima politika i donosiocima odluka,
 - državnim službenicima,
 - predstavnicima nezavisnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava,
 - organizacijama civilnog društva,
 - roditeljima;
- ▶ organizaciju i sprovođenje fokus grupa sa decom i mladima;
- ▶ analizu rezultata i identifikaciju primera dobre prakse.

Strukturu izveštaja čini uvodni deo u kome su prikazane opšte mere za primenu Konvencije o pravima deteta i njihova važnost, opšta slika prava deteta u Republici Srbiji, poslednji period izveštavanja Republike Srbije i zaključna zapažanja Komiteta za prava deteta. U uvodnom delu opisan je i generalni pristup Vlade Republike Srbije prema deci, opis strukture vlasti u Republici Srbiji, i prikazan ekonomski, socijalni i kulturološki kontekst. U uvodnom delu opisana je i metodologija rada, kao i najvažniji izazovi, saznanja i preporuke do kojih se došlo tokom procesa.

Izveštaj dalje obuhvata deset poglavlja: Uključivanje Konvencije o pravima deteta u nacionalno zakonodavstvo; Izrada državnih akcionih planova, Koordinacija primene Konvencije o pravima deteta; Monitoring primene Konvencije o pravima deteta; Prikupljanje podataka i pokazatelja; Učiniti decu vidljivom u budžetima; Saradnja sa civilnim društvom; Međunarodna saradnja; Nezavisne institucije za ljudska prava; Informisanje i podizanje svesti o pravima deteta. Za svako od navedenih poglavlja prikazan je opis situacije na državnom i lokalnom nivou i dati su najvažniji zaključci i preporuke.

Najvažniji nalazi do kojih se došlo tokom procesa pretočeni su u glavne zaključke i predstavljaju rezultate izveštaja i polaznu osnovu za kreiranje preporuka za donosiocima odluka, kao i preporuka koje će Centar za prava deteta u saradnji sa Koalicijom za monitoring prava deteta u Srbiji koristiti u procesu zagovaranja za punu implementaciju Konvencije o pravima deteta u Srbiji.

Opšti pristup i vrednosti Centra za prava deteta

Centar za prava deteta (u daljem tekstu: Centar) je udruženje građana osnovano 1997. godine od strane grupe stručnjaka za prava deteta kao nestranačka i neprofitna organizacija čiji je osnovni cilj ostvarivanje prava deteta u Srbiji, a u skladu sa Konvencijom o pravima deteta. Glavni pravac delovanja Centra usmeren je na kreiranje povoljnog društvenog i zakonodavnog okvira za puno ostvarivanje prava deteta u Srbiji kroz aktivnosti usmerene na uvođenje i primenu zakona, politike i prakse koji omogućavaju unapređenje dobrobiti deteta, zaštitu njihovih prava i njihovo puno učešće u društvu.

Vizija Centra je da sva deca uživaju sva prava u punom kapacitetu i u tome imaju efikasnu podršku društva. Kako bi ispunio svoju viziju, Centar kontinuirano radi na unapređenju kvaliteta u svim oblastima delovanja. Misija Centra je unapređenje primene

Konvencije o pravima deteta; unapređenje dobrobiti deteta, njegove zaštite i učešća u društvu; naučno i stručno istraživanje prava deteta, obrazovanje stručnjaka, roditelja i dece i razvijanje svesti o sadržini i zaštiti prava deteta, kao i ostvarivanje programa u posebnim oblastima zaštite prava deteta. Svoju misiju Centar prvenstveno sprovodi u Republici Srbiji, a istovremeno promovise prava deteta u regionu Balkana i povezuje se sa sličnim organizacijama i institucijama u regionu, Evropi i svetu.

Delovanje Centra bazira se na principima definisanim Konvencijom o pravima deteta: *život, opstanak i razvoj* — svako dete ima neotuđivo pravo na život, a država ima obavezu da obezbedi njegov opstanak i razvoj; *nediskriminacija* — sva prava se primenjuju na svu decu bez diskriminacije; *participacija* — dete ima pravo na slobodno izražavanje sopstvenog mišljenja i pravo da se njegovo mišljenje uzme u obzir u svim stvarima i postupcima koji ga se tiču; *najbolji interes deteta* — svi postupci koji se tiču deteta preduzimaće se u skladu sa njegovim najboljim interesima.

Pored osnovnih načela Konvencije, Centar je organizacija koja se vodi vrednostima baziranim na: *ličnoj odgovornosti i odgovornom odnosu pojedinca* (člana, saradnika, zaposlenog ili volontera) prema principima, ciljevima Centra i preuzetim obavezama; *društvenoj odgovornosti*, verujući da društvo u celini, a posebno predstavnici vlasti i nosioci javnih ovlašćenja i odgovornosti treba da budu svesni da sve što rade ima značajan uticaj na dete; *timskom radu*, a kroz zajedništvo, solidarnost i usmerenost ka istom cilju uz prihvatanje različitosti, uzajamno poštovanje i uvažavanje tuđih stavova, kao i transparentnost u radu; *kredibilitetu*, sve aktivnosti, nastupi pojedinaca i projekti Centra uvek moraju da budu usmereni i ka povećanju kredibiliteta Centra, a uz iskren, odgovoran i sistematičan pristup kako radu, tako i problemima; *konstantnom usavršavanju i unapređivanju* što, između ostalog, uključuje i usavršavanje na organizacionom nivou u smislu preispitivanja i usklađivanja delovanja Centra sa aktuelnom situacijom i promenama u društvu; *političkoj/partijskoj neutralnosti* što predstavlja važnu komponentu identiteta i orijentacije Centra; *optimizmu, pozitivnom odnosu prema okruženju, kreativnosti, otvorenosti za saradnju, nove ideje i rešenja* što predstavlja neophodnost za ostvarivanje ciljeva Centra i čini pokretačku snagu za dalji razvoj.

Koalicija za monitoring prava deteta

Koalicija za monitoring prava deteta u Republici Srbiji (u daljem tekstu: Koalicija) osnovana je na inicijativu Centra za prava deteta u drugoj polovini 2007. godine. Koaliciju čine organizacije koje se bave pravima deteta, a u ovom momentu ima 20 članica. Koalicija je posvećena ostvarivanju prava deteta i svim principima i pravima deteta sadržanim u Konvenciji o pravima deteta. Svi članovi Koalicije u svom radu rukovode se najboljim interesima deteta i poštuju prava deteta garantovana Konvencijom o pravima deteta i drugim međunarodnim i nacionalnim normama i standardima. Od svog osnivanja rad Koalicije odvijao se kroz realizaciju tri vrste aktivnosti.

Monitoring prava deteta i izveštavanje pred međunarodnim telima

Prva zajednička aktivnost Koalicije bila je priprema Alternativnog inicijalnog izveštaja o ostvarivanju Konvencije o pravima deteta u Srbiji koji je predstavljen Komitetu za prava deteta 2008. godine. U nastavku saradnje Koalicija je izradila Alternativne izveštaje o sprovođenju Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima deteta o prodaji dece, dečjoj prostituciji i pornografiji i Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima deteta o učešću dece u oružanim sukobima za period 2003–2007. godina i predstavila ih Komitetu 2009. godine.

Oba puta, nakon usvajanja Zaključnih zapažanja od strane Komiteta za prava deteta, Centar je pripremio publikacije u kojima su predstavljeni proces izveštavanja, izveštaji i Zaključna zapažanja Komiteta za prava deteta.¹ Koalicija je u kontinuitetu pratila primenu preporuka koje je u Zaključnim zapažanjima dao Komitet, a o čemu su pripremani godišnji pregledi u elektronskoj formi.

Kancelarija za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije, kao telo odgovorno za pripremu izveštaja pred međunarodnim telima, formirala je novembra 2012. godine radnu grupu za pripremu drugog i trećeg periodičnog izveštaja o primeni

1 http://cpd.org.rs/Data/Files/Izvestaj_po_Protokolima_Preporuke_Srbija_2010.pdf

http://cpd.org.rs/Data/Files/NeOstvarivanje_prava_deteta_u_Srbiji.pdf

http://cpd.org.rs/Data/Files/Prava_deteta_u_Srbiji_2007_izv.pdf

Konvencije o pravima deteta a u kojoj je, u skladu sa principom participativne pripreme izveštaja, uključena i Koalicija preko svog predstavnika.

Neposredno ili preko Centra za prava deteta, članice Koalicije učestvovala su u izradi Zajedničkog osnovnog dokumenta o Republici Srbiji za potrebe izveštavanja pred međunarodnim ugovornim telima, kako u njegovoj inicijalnoj verziji koja je izrađena 2008. godine, tako i u njegovom revidiranju tokom 2012. godine. Koalicija je aktivno učestvovala i u svim fazama drugog ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda za Republiku Srbiju, intenzivno lobirajući da prava deteta i teme od značaja za decu budu u dovoljnoj meri zastupljene u ovom procesu. Rezultati monitoring procesa Koalicije koriste se i u procesu pripreme Izveštaja o napretku u postupku pridruživanja Evropskoj uniji.

Od početka zajedničkog rada Koalicija kontinuirano unapređuje i proširuje kapacitete za monitoring prava deteta kroz redovne polugodišnje treninge o posebnim i u tom momentu aktuelnim temama. Ovaj proces važan je ne samo sa aspekta unapređenja izveštavanja pred međunarodnim telima, već je značajan i za planiranje aktivnosti Koalicije i njenih članica jer se na rezultatima monitoringa baziraju aktivnosti zastupanja (lobiranja) Koalicije i projektne aktivnosti članica.

Akcije zastupanja

Zajedničko delovanje Koalicije u periodu 2011–2012. godina imalo je fokus na akcijama zastupanja (lobiranja) koje su sprovedene u polugodišnjim ciklusima.

Prva zajednička akcija sprovedena je u prvoj polovini 2010. godine i bila je usmerena na skretanje pažnje javnosti i resornih ministarstava da je prošlo dve godine od usvajanja Preporuka Komiteta za prava deteta i da je ostalo još dve godine za njihovo sprovođenje. Tim povodom Koalicija je ukazala da je pripremila listu prioriternih preporuka Komiteta i dala svoje predloge za aktivnosti kojima bi one mogle da budu ostvarene.

Potom je Koalicija, u drugoj polovini 2010. godine, lobirala pred Savetom za prava deteta da se u u revidiranom Nacionalnom akcionom planu decu za period 2010–2015. godina predvidi kao jedna od aktivnosti izrada i usvajanje Nacionalne strategije za prevenciju i zaštitu dece od trgovine i iskorišćavanja dece u pornografiji i prostituciji, a u okviru prioriteta unapređenja zaštite dece od zanemarivanja, iskorišćavanja i nasilja. Savet je u tom momentu pripremao predlog revizije. Do revizije, međutim, nikada nije došlo jer Vlada Republike Srbije nije razmatrala predlog koji je pripremio Savet, a samo telo je početkom 2011. godine imalo poslednji sastanak, nakon čega je potpuno pasivizirano.

Glavna tema u 2011. i prvoj polovini 2012. godine bila je izgradnja inkluzivnog društva. Koalicija je najpre, u prvoj polovini 2011, akcijom „Svi uključeni”, kroz obraćanje nadležnim organima i obrazovno-vaspitnim ustanovama, a potom i kroz obraćanje javnosti želela da skrene pažnju na mogućnosti većeg uključivanja volontera, kao resursa koji nije u dovoljnoj meri iskorišćen u podršci deci kojoj je potrebna dodatna podrška radi aktivnog uključivanja u život zajednice. U drugoj polovini 2011. godine kao i u prvoj polovini 2012. godine akcenat je bio na ostvarivanju prava na pristup obrazovanju dece koja žive u ruralnim područjima. U okviru akcije pod nazivom „Od kuće do škole” najpre su prikupljeni podaci o deci iz 46 najsiromašnije opštine u Srbiji, o deci osnovnoškolskog uzrasta koja žive na udaljenosti većoj od 4 kilometra od škola i o tome na koji način je organizovan njihov prevoz do škole. O podacima koji su dobijeni ovim istraživanjem obaveštena su sva nadležna ministarstva — ministarstva nadležna za obrazovanje, finansije, lokalnu samoupravu i socijalnu politiku. Koalicija je u nastavku izabrala 4 najsiromašnije opštine sa kojima je neposredno radila na rešavanju ovog problema. Opštine su izabrane na osnovu kriterijuma iskazane zainteresovanosti u postupku prikupljanja podataka. Opštine Ljubovija i Bujanovac su, na kraju, uspele da uz asistenciju uspostave saradnju radi pribavljanja nedostajućih vozila uz pomoć Ambasade Japana u Srbiji. Očekuje se realizacija planirane pomoći, odnosno nabavka vozila u 2013. godini.

Najnovija tema koja je bila u fokusu aktivnosti Koalicije u drugoj polovinu 2012. godine bila je nedostatak tela za koordinaciju aktivnosti od važnosti za prava deteta. Koalicija se obratila Odboru za prava deteta, kao novom radnom telu Narodne skupštine Republike Srbije, relevantnim ministarstvima i vladi da bi skrenula pažnju na činjenicu da je smanjen nivo aktivnosti na unapređivanju prava deteta u odnosu na vreme kada je Savet za prava deteta bio aktivan, kao i da nije ostvaren dovoljan nivo koordinacije između nadležnih ministarstava i drugih službi što rezultira neusklađenim merama i aktivnostima. Ova tema ostaje prioritarna za zagovaračke aktivnosti u 2013. godini.

Učešće u procesima kojima se unapređuju prava deteta

Koalicija je u prethodnom periodu preduzela i veliki broj aktivnosti kojima se uključivala u aktuelne procese u zemlji. Predstavnici Centra za prava deteta i Koalicije učestvovali u procesima pripreme velikog broja strateških dokumenata, izmenama i dopunama relevantnog zakonodavstva, javnoj raspravi o prvom prednacrtu zakona o pravima deteta, lobirali su za potpisivanje a kasnije i ratifikaciju Trećeg fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima deteta o postupku po pritužbama, a podržan je i veliki broj drugih značajnih inicijativa.

Konvencija o pravima deteta, opšte mere primene Konvencije o pravima deteta i njihova važnost

Konvencija o pravima deteta (u daljem tekstu: Konvencija) usvojena je od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 20. novembra 1989. godine kao najvažniji dokument u oblasti prava deteta na međunarodnom planu. Ona predstavlja osnovni izvor prava za kreiranje nacionalnih zakona, politika i mera za ostvarivanje prava deteta u svim državama ugovornicama. Konvencija je prvi međunarodni dokument u oblasti ljudskih prava koji obuhvata sve glavne tradicionalne grupe ljudskih prava: ekonomska, socijalna, kulturna, politička i građanska. Takođe, Konvencija je međunarodni ugovor sa najviše ratifikacija, što ukazuje da su deca na međunarodnom planu prepoznata kao posebno osetljiva i ranjiva kategorija koja zaslužuje posebnu i dodatnu zaštitu. Međutim, činom ratifikacije ne obezbeđuje se automatsko ostvarivanje prava deteta, već je neophodno, osim preuzetih obaveza u smislu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva, preduzeti i niz drugih mera u pogledu uspostavljanja primerenih mehanizama, procedura, politika i aktivnosti. Konvenciju treba posmatrati kao sredstvo za kontinuirani razvoj svih ključnih aktera, uključujući vlast na državnom i lokalnom nivou, organizacije građanskog društva i pojedince koji rade sa decom i za decu, u pogledu sveobuhvatnog i holističkog pristupa u sprovođenju prava deteta.

Komitet za prava deteta (u daljem tekstu: Komitet)² usvojio je 13 Opštih komentara kojima se tumače određene odredbe Konvencije i koji predstavljaju uputstvo državama, stručnjacima, roditeljima i deci za bolje razumevanje, operacionalizaciju i stvaranje uslova neophodnih za puno ostvarivanje prava deteta.

Komitet je na svom 34. zasedanju 2003. godine, usvojio Opšti komentar broj 5: Opšte mere za sprovođenje Konvencije (član 4, 42. i 44, stav 6).³ Ovaj dokument razrađuje odredbe člana 4. Konvencije kojim se nalaže da države preduzmu „sve potrebne zakonodavne, administrativne i ostale mere za ostvarivanje prava priznatih” u ovom dokumentu i služi državama ugovornicama kao tumačenje mera koje treba da se preduzmu na nacionalnom planu za ostvarivanje prava deteta.

Opšte mere primene obuhvataju: usklađivanje i usvajanje odgovarajućih propisa, ustanovljavanje koordinacionih i nadzornih tela (vladinih i nezavisnih), uspostavljanje sveobuhvatne baze podataka, podizanje svesti i obrazovanje, razvoj i primenu odgovarajućih strategija, servisa i programa. Opšte mere primene predstavljaju listu oblasti odnosno pitanja po kojima Komitet procenjuje na koji način država pristupa obavezama koje je preuzela ratifikacijom Konvencije.

Prava deteta u Republici Srbiji i Konvencija o pravima deteta

U skladu s Ustavom Republike Srbije, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom.⁴

Republika Srbija je kao pravni sledbenik Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Savezne Republike Jugoslavije i Državne zajednice Srbije i Crne Gore, članica Ujedinjenih nacija. Potpisnik je Povelje Ujedinjenih nacija, Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i članica osnovnih međunarodnih ugovora u oblasti zaštite ljudskih prava (Međunarodnog pakta o građanskim

2 Komitet za prava deteta je nadzorno telo ustanovljeno *Konvencijom* (član 43) radi stalne provere napretka sprovođenja Konvencije i Fakultativnih protokola u državama ugovornicama. Komitet čini osamnaest eksperata visokih moralnih vrednosti i priznate stručnosti na polju koje pokriva *Konvencija* i *Fakultativni protokoli*.

3 UN, *Opšti komentar broj 5: Opšte mere za sprovođenje Konvencije, CRC/GC/2003/5*, 27. novembar 2003.

4 Član 16. stav 2. *Ustava Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS”, br. 98/06

i političkim pravima i njegova oba fakultativna protokola; Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka i njenog fakultativnog protokola; Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije; Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena i njenog fakultativnog protokola; Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i njenog fakultativnog protokola), uključujući i Konvenciju o pravima deteta i njene protokole (Fakultativni protokoli o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji i Fakultativni protokol o učešću dece u oružanim sukobima).⁵

Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je 19. decembra 2011. godine treći Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima deteta o postupku po pritužbi.⁶ Republika Srbija potpisala je Protokol na svečanoj ceremoniji održanoj u Ženevi, 28. februara 2012. godine i na ovaj način pokazala spremnost i opredeljenost za zaštitu prava deteta.

Republika Srbija kao članica Saveta Evrope ratifikovala je Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i brojne druge konvencije Saveta Evrope među kojima izdvajamo Konvenciju Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, Konvenciju Saveta Evrope o visokotehnološkom kriminalu, Konvenciju Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, Evropsku konvenciju o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni i postupaka.

Republika Srbija ratifikovala je više međunarodnih ugovora donetih od strane specijalizovanih agencija Ujedinjenih nacija, među kojima izdvajamo Konvenciju Međunarodne organizacije rada (MOR) br. 182 o najgorim oblicima dečjeg rada i preporuke MOR broj 190 o zabrani i hitnoj akciji za ukidanje najgorih oblika dečjeg rada, kao i Konvenciju MOR br. 138 o minimalnim godinama starosti za zasnivanje radnog odnosa.

Ustav Republike Srbije u članu 64. prepoznaje prava deteta i propisuje da će prava deteta i njihova zaštita biti regulisani zakonom. Takođe, član 18. Ustava Republike Srbije garantuje neposrednu primenu ljudskih i manjinskih prava zajamčenih opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima što nesumnjivo ukazuje na to da je Konvencija o pravima deteta, kao ratifikovani dokument, deo nacionalnog zakonodavstva.

Poslednji period izveštavanja Republike Srbije i Zaključna zapažanja Komiteta za prava deteta

Proces izveštavanja o primeni Konvencije o pravima deteta

Republika Srbija preuzela je obavezu da, u skladu sa članom 44. Konvencije, podnosi Komitetu za prava deteta inicijalni i periodične izveštaje o primeni Konvencije i poštovanju zagarantovanih prava deteta. U tom smislu, pripremljen je i Komitetu za prava deteta u maju 2007. godine podnet Inicijalni izveštaj o primeni Konvencije o pravima deteta za period 1992–2005. godine. Takođe, u prvoj polovini 2008. godine Republika Srbija je podnela Komitetu Inicijalni izveštaj o sprovođenju Fakultativnog protokola o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji i Inicijalni izveštaj o sprovođenju Fakultativnog protokola o učešću dece u oružanim sukobima, za period 2002–2007. godina.

Na inicijativu Centra, u septembru 2007. godine obrazovana je Koalicija organizacija civilnog društva koje se bave pitanjem unapređenja, promovisanja i zaštite ljudskih prava i prava deteta (Koalicija za monitoring prava deteta u Srbiji), koja je pripremila Alternativni izveštaj o primeni Konvencije o pravima deteta i podnela ga Komitetu krajem iste godine.⁷ Izveštaj predstavlja ocenu

5 Decembra 1990. godine Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija je ratifikovala *Konvenciju o pravima deteta* („Službeni list SFRJ” — Međunarodni ugovori, br. 15/90 i „Službeni list SRJ”, br. 4/96 i 2/97), a Republika Srbija je nakon svog osnivanja preuzela obaveze koje proističu iz *Konvencije*. Maja 2002. godine Savezna Republika Jugoslavija ratifikovala je *Fakultativni protokol o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji* („Službeni list SRJ” – Međunarodni ugovori br. 22/02) i *Fakultativni protokol o učešću dece u oružanim sukobima* („Službeni list SRJ” – Međunarodni ugovori, br. 22/02), a Republika Srbija nakon svog osnivanja preuzela obaveze koje proističu iz *Fakultativnih protokola*.

6 Postupak po pritužbi omogućava pojedincu, grupi pojedinaca ili njihovim predstavnicima, koji tvrde da su žrtve povrede prava koje je učinila ugovornica *Konvencije*, da pritužbu podnesu Komitetu za prava deteta, a pod uslovom da je država ugovornica prihvatila postupak, kao i da su podnosioci pritužbe iscrpeli sve raspoložive domaće pravne lekove.

7 U momentu pripreme *Alternativnog izveštaja* Koaliciju je činilo 16 organizacija iz Srbije (bez Kosova i Metohije), dok danas članstvo broji 20 organizacija.

stanja prava deteta na zakonodavnom nivou i praksi u Republici Srbiji, iz ugla dece i organizacija civilnog društva. Izveštaj je predstavljen Komitetu na preliminarnom zasjedanju u februaru 2008. godine u Ženevi. Tom prilikom su predstavnici Koalicije u razgovoru sa članovima Komiteta predstavili stanje prava deteta u Srbiji. Nalazi i podaci koji su prezentovani Komitetu rezultat su dugogodišnjeg procesa monitoringa prava deteta u Srbiji. U isto vreme, Centar je u saradnji sa grupom dece i mladih DX (Dečji informativno kulturni servis) obrazovao Dečju koaliciju.⁸ Nakon inicijalnog treninga na kojem su deca i mladi upoznati sa procesom izveštavanja pred Komitetom, Dečja koalicija je pripremila poseban izveštaj „Prava deteta u Srbiji — kako to vide deca”, koji je zajedno sa Alternativnim izveštajem dostavljen Komitetu. Izveštaj Dečje koalicije o sprovođenju Konvencije predstavljen je Komitetu na sastanku koji je posebno organizovan sa predstavnicima Dečje koalicije.

Nakon preliminarnog zasjedanja, Komitet je državnim organima Republike Srbije uputio Listu pitanja. Listu pitanja čine zahtevi za upotpunjavanjem informacija koje su već prezentovane u državnom izveštaju, kako bi Komitet imao što potpuniju i jasniju sliku o stanju prava deteta u Srbiji. Krajem maja 2008. godine održana je sesija Komiteta na kojoj je državna delegacija predstavila svoj izveštaj pred članovima Komiteta.

Rezultat celokupnog procesa predstavljaju zaključna zapažanja Komiteta, koja predstavljaju listu tema, odnosno listu pitanja i problema na kojima Republika Srbija treba da radi u narednom periodu od 5 godina, a u cilju unapređenja stanja prava deteta u Srbiji.⁹

Procenjujući da li i na koji način Republika Srbija pristupa obavezama koje je preuzela ratifikacijom Konvencije, Komitet je konstatovao da su učinjeni određeni pomaci, ali je izrazio zabrinutost zbog nepotpune usklađenosti zakonodavstva sa Konvencijom, nepostojanja konkretne koordinacije među ministarstvima, funkcije i mandata nezavisnih institucija za ljudska prava u zaštiti i unapređenju prava deteta i nejasne raspodele finansijskih sredstava i izdvajanja za decu u okviru budžeta.

Uzimajući u obzir da zakonodavstvo Republike Srbije još uvek nije u potpunosti usklađeno s odredbama Konvencije, Komitet je dao preporuku da se razmotri usvajanje sveobuhvatnog Zakona o detetu. Glavni pravci daljeg delovanja treba da budu usmereni i ka poboljšanju efektivne koordinacije, posebno između ministarstava, agencija i službi, kao i jačanja uloge Saveta za prava deteta. Komitet očekuje od Republike Srbije da jača funkcije nezavisnih tela, kao i da obezbedi da se kancelarije Ombudsmana u potpunosti pridržavaju Pariskih principa i uzmu u obzir Opšti komentar broj 2 o ulozi nezavisnih nacionalnih institucija za ljudska prava u zaštiti i unapređenju prava deteta. Kako ni Izveštaj, niti dostavljeni odgovori ne pružaju jasan uvid o raspodeli finansijskih sredstava i izdvajanja za decu u okviru budžeta, Komitet ukazuje na neophodnost prioritarnog definisanja raspodele budžetskih sredstava kojom će se obezbediti realizovanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava deteta, kao i realizaciju sveobuhvatne revizije budžeta iz perspektive deteta, a sa osvrtom na praćenje raspodele sredstava namenjenih deci.

Konstatujući da je Republika Srbija usvojila Nacionalni plan akcije za decu za period do 2015. godine, Komitet je dao preporuku da se nastavi sa njegovim sprovođenjem. Ukazao je i na neophodnost sveobuhvatnog usklađivanja strategija sa Nacionalnim planom akcije za decu, kao i na preduzimanje svih neophodnih koraka s ciljem obezbeđenja adekvatne i specifikovane raspodele budžetskih sredstava i mehanizama za praćenje i ocenjivanje kvaliteta sprovođenja. Komitet je, takođe, konstatovao da je Republika Srbija u saradnji sa UNICEF-om ustanovila sistem praćenja sprovođenja Nacionalnog plana akcije za decu — DevInfo i podstakao je dalji rad na sistemu za sveobuhvatno prikupljanje i analizu neobjedinjenih podataka.

Proces izveštavanja o primeni Fakultativnih protokola uz Konvenciju o pravima deteta

Koalicija za monitoring prava deteta u Srbiji nastavila je saradnju i kasnije na izradi Alternativnih izveštaja o sprovođenju Fakultativnog protokola o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji i Fakultativnog protokola o učešću dece u oružanim

8 Od samog osnivanja Centra, obrazovana je i grupa dece i mladih *Deca-deci*. Početkom 2002. godine, spajanjem ove grupe i grupe mladih koji su završili *Školu za medije* organizovanu od strane Centra, nastao je omladinski klub *Dečji informativno kulturni servis — DX*. DX se bavi vršnjačkom edukacijom, omladinskim medijima i organizovanjem istraživanja stavova dece i mladih uz podršku Centra. Članovi DX-a su deca i mladi do 18 godina starosti. Okosnicu Dečje koalicije činili su članovi DX-a, a pored njih grupu su činila i deca i mladi koji su uključeni ili su korisnici programa drugih organizacija, ustanova, škola i lokalne zajednice.

9 Komitet je razmotrio inicijalni izveštaj Republike Srbije (CRC/C/SRB/CO/1) na svom 1326. i 1327. sastanku, 27. maja 2008. godine, nakon čega je na 1342. sastanku održanom 6. juna 2008. godine usvojio zaključna zapažanja.

sukobima za period 2003–2007. godina. Centar je koordinisao aktivnosti Koalicije za monitoring prava deteta u Srbiji na tom planu. U proces pripreme izveštaja učestvovala su članice Koalicije koje se direktno bave pitanjima obuhvaćenim Fakultativnim protokolima, dok su ostale članice Koalicije podržale aktivnosti u vezi sa procesom izveštavanja. Paralelno, Centar je podržao i koordinisao rad Dečje koalicije za učešće u izveštavanju po Fakultativnim protokolima uz Konvenciju o pravima deteta. U radu dečje koalicije učestvovali su članovi Dečjeg informativno kulturnog servisa — DX, deca iz beogradskih osnovnih škola, deca uključena u programe partnerskih organizacija Centra koje rade sa osetljivim grupama dece. U postupku razmatranja izveštaja, najpre su dijalog sa Komitetom na presesiji održanoj februara 2010. godine imali predstavnici Koalicije za monitoring prava deteta u Srbiji, predstavnici Dečje koalicije i delegacija Zaštitnika građana. Komitet je nakon tog sastanka uputio državi Liste pitanja. Zasedanje na kojem je država imala dijalog sa Komitetom održano je maja 2010. godine. Nakon toga, Komitet je usvojio zaključna zapažanja i uputio Republici Srbiji preporuke za dalje unapređenje položaja dece i izvršavanje obaveza preuzetih ratifikacijom ova dva međunarodna ugovora.¹⁰

Procenjujući na koji način Republika Srbija pristupa obavezama preuzetim ratifikacijom Fakultativnih protokola, Komitet je i u ovom ciklusu izveštavanja konstatovao neophodnost uspostavljanja i jačanja institucionalnih mehanizama za efikasnu koordinaciju između ministarstava i centralnih i lokalnih organa, kao i neophodnost adekvatne i konkretne raspodele finansijskih sredstava za sprovođenje Fakultativnih protokola.

Komitet je uvideo da nacrt revizije Nacionalnog plana akcije za decu 2010–2015. godine, koji je u momentu izveštavanja prema Komitetu bio pripremljen,¹¹ ne obuhvata oblasti na koje se odnose Fakultativni protokoli. Tako, u odnosu na Fakultativni protokol o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji, Komitet ukazuje na neophodnost da se u Nacionalni plan akcije za decu uvrste sva pitanja koja obuhvata ovaj protokol, uključujući zaštitu dece od pornografije putem Interneta, a preporučuje i da Nacionalni plan akcije za decu uključi ciljeve, odredbe, aktivnosti i resurse povezane sa sprovođenjem Fakultativnog protokola o učešću dece u oružanim sukobima.

Komitet je uvažio mnogobrojne aktivnosti koje sprovodi država, a koje su usmerene na širenje informacija i jačanje svesti po pitanju trgovine ljudima, ali je izrazio zabrinutost što ove aktivnosti nisu sistematske i što ne pokrivaju sve oblasti Fakultativnog protokola o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji, te preporučuje integrisanje odredaba protokola u školski program na svim nivoima obrazovnog sistema, kao i intenzivniju promociju i jačanje svesti šire javnosti, uključujući i decu.

Konstatujući ograničene kapacitete Kancelarije zamenika Ombudsmana, kao i nedovoljnu informisanost dece i njihovih roditelja o ulozi kancelarije, Komitet je preporučio jačanje kapaciteta kancelarije, obezbeđivanje veće informisanosti o ulozi zamenika Ombudsmana, kao i obezbeđivanje poverljivog i prilagođenog pristupa mehanizmu za registraciju pritužbi o povredi prava.

Generalni pristup Vlade Republike Srbije prema deci

Nakon održanih predsedničkih, parlamentarnih i lokalnih izbora u Republici Srbiji, maja 2012. godine, 27. jula 2012. godine formirana je nova Vlada Republike Srbije. Zakonom o ministarstvima obrazovana su ministarstva, posebne organizacije i utvrđen je delokrug njihovog rada.¹² Za vreme mandata prethodne vlade poslovi u vezi sa ostvarivanjem prava deteta odvijali su se na nivou sektora. Formiranjem nove Vlade nije došlo do promena, pa se koordinacija i upravljanje aktivnostima u oblasti prava deteta i dalje odvija na nivou sektora jer ne postoji resor koji je posebno nadležan za decu, već ministarstva u svom delokrugu rada obavljaju i

10 Komitet je razmotrio inicijalni izveštaj Republike Srbije po Fakultativnom protokolu uz *Konvenciju o pravima deteta o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji* (CRC/C/OPSC/SRB/CO/1) na svom 1506. sastanku održanom 26. maja 2010. godine i usvojio na svom 1541. sastanku održanom 11. juna 2010. godine zaključna zapažanja. Komitet je razmotrio *Inicijalni izveštaj Republike Srbije po Fakultativnom protokolu uz Konvenciju o pravima deteta o učešću dece u oružanim sukobima* (CRC/C/OPAC/SRB/CO/1) na svojoj 1504. sednici koja je održana 26. maja 2010. godine i usvojio na 1541. sednici održanoj 11. juna 2010. godine zaključna zapažanja.

11 U vreme izveštavanja o sprovođenju *Fakultativnih protokola*, 2009. i početkom 2010. godine bio je aktuelan proces revizije *NPA*. Savet za prava deteta pripremio je nacrt *NPA* za period 2010–2015, a potom i predlog. Međutim, Vlada Republike Srbije na kraju nije usvojila predlog *NPA*, odnosno ovaj dokument nije revidiran pa je u ovom momentu aktuelan *NPA* usvojen 2005. godine za period do 2015.

12 *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS”, br. 72/2012

poslove u vezi sa pravima deteta. Za oblast prava deteta najznačajniju ulogu imaju resorna ministarstva iz oblasti socijalne politike, obrazovanja, zdravlja, unutrašnjih poslova, pravosuđa i državne uprave, finansija, omladine i sporta. Ministarstva obavljaju svoje nadležnosti neposredno i preko institucija i ustanova koje osnivaju i na koje prenose javnopravna ovlašćenja — domovi zdravlja, škole, vrtići, centri za socijalni rad. I dalje je najveći broj ustanova i institucija koje se bave decom i pružaju usluge osnovan od strane Republike Srbije, Autonomne Pokrajine Vojvodine ili jedinica lokalne samouprave, ali se svakodnevno povećava broj onih koji se osnivaju od strane privatnih lica, preduzeća ili udruženja građana.

Specijalizovana tela Vlade

Radi obavljanja poslova u vezi sa ostvarivanjem prava deteta, u prethodnom periodu formiran je jedan broj specijalizovanih tela vlade i posebnih ministarskih tela. Vlada je 2002. godine formirala svoje savetodavno telo — Savet za prava deteta. Zadaci Saveta su iniciranje mera za usklađivanje politike Vlade u oblastima koje se odnose na decu i mlade (zdravstvo, obrazovanje, kultura, socijalna pitanja), iniciranje mera za izgrađivanje celovite i koherentne politike prema deci i mladima, definisanje preporuka za ostvarivanje važnih socijalnih indikatora u oblasti brige o deci i predlaganje politike ostvarivanja prava deteta u skladu sa Konvencijom o pravima deteta i Fakultativnim protokolima uz Konvenciju o pravima deteta, analiziranje efekata preduzetih mera nadležnih organa po decu, mlade, porodice sa decom i natalitet, praćenje ostvarivanja i zaštite prava deteta u našoj zemlji. Uloga Saveta za prava deteta je znatno oslabljena, uzimajući u obzir činjenicu da od 2010. godine ovo telo nije radilo.

Kao početak u uspostavljanju institucionalnog okvira za razvoj i sprovođenje politika socijalnog uključivanja, Vlada Republike Srbije obrazovala Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva pri Kabinetu potpredsednika Vlade za evropske integracije u julu 2009. godine. Tim je važan subjekt u unapređivanju prava deteta ali i položaja svih marginalizovanih grupa. Tim je u 2011. godini izdao Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva.¹³

Za promovisanje i zaštitu ljudskih prava i prava deteta značajnu ulogu imaju i sledeća tela Vlade Republike Srbije: Savet za rodnu ravnopravnost (konstituisan 2003. godine); Savet za borbu protiv trgovine ljudima (konstituisan 2005. godine); Savet za unapređenje položaja Roma (formiran 2008. godine); Savet Republike Srbije za nacionalne manjine (formiran 2009. godine).

Posebna ministarska tela

Kao posebno ministarsko telo pri Ministarstvu pravde, 2009. godine obrazovan je Savet za praćenje i unapređenje rada organa krivičnog postupka i izvršenje krivičnih sankcija prema maloletnicima sa zadatkom unapređivanja ove oblasti. Savet podnosi Ministarstvu pravde i Vrhovnom sudu Srbije inicijative, predloge, mišljenja i analize koje se odnose na prestupništvo maloletnika i krivičnopravnu zaštitu maloletnih lica i nepostupanje sa njima, prema odredbama Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica. Delokrug Saveta je praćenje odredaba Zakona i drugih podzakonskih akata i davanje inicijative za njihovu izmenu. U okviru svog delokruga Savet prati aktuelne pojavne oblike prestupništva maloletnika i krivičnopravne zaštite maloletnih lica i predlaže odgovarajuće mere, saraduje sa nadležnim državnim organima i ustanovama u primeni odredaba Zakona i podzakonskih akata, saraduje sa naučnim ustanovama, stručnim udruženjima i udruženjima građana i prati primenu preuzetih međunarodnih obaveza u oblasti krivičnopravne zaštite maloletnih lica.

Do formiranja nove Vlade 2012. godine, poslove izveštavanja o pravima deteta prema međunarodnim telima obavljalo je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu koje je koordinisalo poslovima izveštavanja o pravima deteta prema međunarodnim telima. Od formiranja nove Vlade 2012. godine Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu prestalo je da postoji, a uredbom Vlade osnovana je Kancelarija za ljudska i manjinska prava kao služba Vlade. Delokrug rada Kancelarije definisan je uredbom na osnovu koje Kancelarija vrši stručne poslove za potrebe Vlade i nadležnih ministarstava koji se odnose na: zaštitu i unapređenje ljudskih i manjinskih prava; praćenje usaglašenosti domaćih propisa sa međunarodnim ugovorima i drugim međunarodnopravnim aktima o ljudskim i manjinskim pravima i iniciranje izmena domaćih propisa; opšta pitanja položaja pripadnika nacionalnih manjina; praćenje položaja pripadnika nacionalnih manjina koje žive na teritoriji Republike Srbije i ostvarivanja manjinskih prava; ostvarivanje veza nacionalnih manjina sa matičnim državama.

13 Dostupno na: <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2011/03/Prvi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva1.pdf>

Politika Vlade prema deci, definisana je kroz brojna strateška dokumenta i protokole. U februaru 2004. godine, Vlada Republike Srbije usvojila je *Nacionalni plan akcije za decu* (u daljem tekstu: NPA). Ovaj strateški dokument ima sedam osnovnih komponenata — oblasti (za svaku od oblasti definisani su strateški ciljevi, aktivnosti i indikatori za praćenje njihove realizacije). Tokom 2009. godine, Savet za prava deteta Vlade Republike Srbije usvojio je dokument „Pregled realizacije Nacionalnog plana akcije za decu u periodu 2004–2009.” i izradio Predlog izmena i dopuna Nacionalnog plana akcije za decu za period od 2010. do 2015. godine, u okviru koga su utvrđeni prioritetni strateški ciljevi radi efikasnije koordinacije među nadležnim ministarstvima; uspostavljen je novi (osmi) prioritet u strukturi NPA — „Zaštita dece u sukobu sa zakonom i prevencija maloletničkog kriminala”, a u sklopu šestog prioriteta NPA — „Zaštita dece od zlostavljanja, zanemarivanja, iskorišćavanja i nasilja” — uspostavljen je novi strateški cilj koji se odnosi na „Unapređenje nacionalnog sistema prevencije i zaštite dece od prodaje i iskorišćavanja u pornografiji i prostituciji”. Izmene i dopune NPA za period 2010–2015. godina nisu usvojene od strane Vlade Republike Srbije. Kada je reč o lokalnim planovima akcija za decu, ovakve planove su donele 23 lokalne samouprave. Mnogi od definisanih prioriteta u ovim planovima nisu realizovani zbog nedovoljnih budžeta lokalnih samouprava.

U oblasti zaštite dece od nasilja, Vlada Republike Srbije je pokazala opredeljenost za bavljenje ovim problemom usvajanjem Opšteg protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja 2005¹⁴, a zatim usvajanjem Nacionalne strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja (2008) i Akcionog plana (2010).

Za vreme mandata prethodne Vlade usvojeno je više strateških dokumenata koji se, između ostalog, odnose i na decu, među kojima izdvajamo: Nacionalnu strategiju za mlade (2008) i Akcioni plan za njeno sprovođenje (2009); Nacionalni plan akcije za borbu protiv trgovine ljudima (2009); Strategiju podsticanja rađanja (2008); Strategiju za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji (2009), a krajem 2012. godine usvojena je i strategija u oblasti obrazovanja.

Važno je istaći da veliki broj strateških dokumenata nije u potpunosti usklađen sa Nacionalnim planom akcije za decu, a na šta je ukazao i Komitet za prava deteta razmatrajući Inicijalni izveštaj Republike Srbije o primeni Konvencije o pravima deteta.

Uzimajući u obzir činjenicu da je nova Vlada Republike Srbije formirana polovinom 2012. godine, ne može se još uvek precizno definisati njen generalni pristup prema deci. Međutim, ono na šta nam ukazuje postojeće stanje jeste činjenica da i dalje nema razumevanja potrebe za efektivnom koordinacijom i upravljanjem aktivnostima u oblasti prava deteta. Jedino koordinaciono telo za prava deteta na nivou Vlade — Savet za prava deteta, ne funkcioniše, a postojeća situacija ukazuje da ne postoje naznake njegove revitalizacije. Nisu donete Izmene i dopune Nacionalnog plana akcije za decu za period 2010–2015. godina, pa je opšta ocena kao i prethodnih godina, da se ostvarivanju strateških planova i planova akcije najčešće ne pristupa kao instrumentu razvoja. Budžet i dalje nije dovoljno transparentan u odnosu na alokacije koje su namenjene poboljšanju položaja dece, niti su povećana budžetska izdavanja za decu.

U procesu formiranja sadašnje vlade, u svom ekspezu, tada mandatar, a sada predsednik Vlade, izložio je spisak zadataka, ciljeva i obaveza Vlade: „Najveći i najteži problem sa kojim se Srbija suočava je demografsko pitanje, zaustavljanje biološkog pada i izumiranje nacije i stvaranje uslova za porast životne snage naroda. Obnavljanje stanovništva može biti rezultat samo koordiniranih aktivnosti na stvaranju svih preduslova za podsticanje povećanja nataliteta, od stimulanja rađanja više dece u porodicama, preko pomoći bračnim parovima koji imaju potrebe za vantelesnom oplodnjom, veće pomoći trudnicama i porodiljama, veće društvene brige o deci, ukidanja poreza i ograničavanja trgovačkih marži za opremu za bebe. Podatak da se u Srbiji svake godine rodi četrdeset hiljada beba manje nego što je broj umrlih treba da bude poslednje upozorenje za uvođenje vanrednih mera u ovoj oblasti. Ako se ovakav trend nastavi, za dva do tri veka nadalje, Srbija će ostati prazna. Od ukupno 4.706 naselja u Srbiji u 1.140, odnosno u 24,2% od ukupnog broja naselja u Srbiji u 2010. godini, nije rođeno nijedno dete. Od 165 opština u Srbiji bez Kosova i Metohije samo u osam je zabeležen pozitivan prirodni priraštaj: u Grockoj, Zvezdari, Novom Sadu, Sjenici, Novom Pazaru, Tutinu, Bujanovcu i Preševu.”¹⁵ Ipak, u ovom momentu, aktivnosti Vlade ukazuju da deca nisu jedan od njenih prioriteta.

14 Nakon usvajanja Opšteg protokola resorna ministarstva su pristupila usvajanju posebnih protokola: protokol za ustanove socijalne zaštite (2006), policiju (2006, sa izmenama i dopunama 2012. godine), obrazovno-vaspitni sistem (2007), sistem zdravstvene zaštite (2009) i pravosuđe (2009).

15 [www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2012/07/26/2396544/Ekspeze Ivice Dacica 260712. pdf](http://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2012/07/26/2396544/Ekspeze%20Ivice%20Dacica%20260712.pdf)

Struktura vlasti u Republici Srbiji

Republika Srbija je parlamentarna demokratska republika zasnovana na vladavini prava. Sistem vlasti u Republici Srbiji definisan je Ustavom Republike Srbije i zasniva se na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Republika Srbija je administrativno-teritorijalno podeljena na pokrajine, regione, upravne oblasti, Grad Beograd, gradove i na opštine. Teritorijalnu organizaciju Republike Srbije čini pet regiona (Beogradski region, Region Vojvodine, Region Šumadije i Zapadne Srbije, Region Južne i Istočne Srbije i Region Kosovo i Metohija). Oni obuhvataju Grad Beograd kao posebnu teritorijalnu jedinicu utvrđenu Ustavom i zakonom i 29 upravnih oblasti, 23 grada, 28 gradskih opština, 150 opština, 6.158 naselja i 195 gradskih naselja.¹⁶

Za ostvarivanje prava deteta od značaja su 3 nivoa vlasti: republički nivo, nivo autonomne pokrajine¹⁷ i nivo lokalne samouprave. Osnovne jedinice lokalne samouprave su opštine, gradovi i Grad Beograd. Gradovi i Grad Beograd su organizovani kroz gradske opštine koje imaju prvenstveno ulogu izvršioca odluka i faktičke organizacije poverenih poslova. Ipak, u domenu poboljšanja svakodnevnog života građana u lokalnoj zajednici, opštine imaju određenu slobodu, a time i prostor da na to utiču. Iako nisu odgovorne za propisivanje, odnosno garantovanje ljudskih prava, one imaju značajnu ulogu u unapređivanju standarda zaštite i organizovanju sistema usluga kojima se neposredno ostvaruju prava. U oblasti prava deteta značajne su nadležnosti koje jedinice lokalne samouprave imaju u pogledu organizovanja procesa obrazovanja, uvođenja i finansiranja socijalnih usluga u zajednici, kao i organizovanja učešća mladih u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou kroz kancelarije za mlade. Takođe, lokalne samouprave postepeno uključuju civilni sektor u svoje budžete i na taj način pospešuju razvoj lokalnih inicijativa i koheziju lokalnog stanovništva.

Ustavotvorna i zakonodavna vlast u Srbiji pripada Narodnoj skupštini koja je jednodomna, a čini je 250 narodnih poslanika, izabranih na višestranačkim izborima, za period od 4 godine.¹⁸ Narodna skupština donosi zakone kojima se propisuju i garantuju prava. Skupština ima i druge važne nadležnosti: skupština bira vladu, sudije, javne tužioce, zaštitnika građana i druga nezavisna tela. Skupština kontroliše rad izvršne vlasti odnosno vlade i ministarstava, usvaja budžet i završni račun. Nakon konstituisanja novog saziva, Narodna skupština Republike Srbije je jula 2012. godine formirala Odbor za prava deteta, kao posebno stalno radno telo. Prema Poslovniku, Odbor za prava deteta razmatra predloge zakona s aspekta zaštite prava deteta; prati sprovođenje i primenu zakona i drugih akata koji uređuju položaj i zaštitu prava deteta; vrši proveru usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s međunarodnim standardima prava deteta; saraduje sa nacionalnim i međunarodnim institucijama i telima, kao i lokalnim organima vlasti; inicira izmene i dopune propisa i predlaže donošenje određenih akata i preduzimanje mera zaštite prava deteta; promovise prava deteta; razmatra i druga pitanja od značaja za prava deteta.

Izvršnu vlast u Republici Srbiji ima Vlada i Predsednik Republike. Narodni poslanici biraju Vladu Republike Srbije, dok se Predsednik bira neposrednim izborima. Rad Vlade vodi i usmerava predsednik Vlade, koji se stara o ujednačenom političkom delovanju Vlade, usklađuje rad članova Vlade i predstavlja Vladu. Ministri su za svoj rad i za stanje u oblasti iz delokruga ministarstava odgovorni predsedniku Vlade, Vladi i Narodnoj skupštini.¹⁹

Sudska vlast je jedinstvena na teritoriji Republike Srbije. Sudovi su samostalni i nezavisni u svom radu i sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata, kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima.²⁰ Dvostepenost odlučivanja je obezbeđena u svim postupcima. Ministarstvo pravde i državne uprave pruža administrativnu podršku sudovima i sudskim organima kao što je Visoki savet pravosuđa ili Pravosudna akademija.

16 www.srbija.gov.rs/pages/article.php?id=45625

17 Prema teritorijalnoj organizaciji Republika Srbija ima u svom sastavu dve autonomne pokrajine: Autonomnu Pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu Pokrajinu Kosovo i Metohiju. Na teritoriji Kosova i Metohije Republika Srbija nema faktičku vlast.

18 www.srbija.gov.rs/pages/article.php?id=179

19 *Ustav Republike Srbije*, član 125. stav 2. i 3.

20 *Ustav Republike Srbije*, član 142. stav 1. i 2.

U oblasti maloletničkog pravosuđa postoji puna specijalizacija sudova kao i postupka. Postoji takođe specijalizacija advokata — branilaca po službenoj dužnosti kao i javnih tužilaca, a koja je obezbeđena kroz sistem licenciranja. U oblasti porodičnog pravne zaštite postoje posebna porodična veća u okviru osnovnih sudova koja postupaju u postupcima koji su definisani Porodičnim zakonom. Sudije koje sude u ovim postupcima imaju obavezu posebne edukacije, a koja obuhvata oblast prava deteta. Ne zahteva se specijalizacija za zastupanje deteta, ali postoji posebno definisana uloga organa starateljstva koji se u postupcima može pojaviti i kao zastupnik deteta i kao samostalna stranka, a radi zaštite detetovih prava i interesa. U pojedinim postupcima se i javni tužilac može javiti u ulozi tužioca radi zaštite prava deteta.

Neefikasnost pravosudnog sistema u Republici Srbiji kao i nedostatak efikasnih izvršnih mehanizama dovodi u praksi vrlo često u pitanje propisane standarde postupanja i zaštite. Posebno neefikasno rešenje postoji u domenu zastupanja deteta u postupcima zbog nerazvijene nezavisne pravne reprezentacije i nepreciznog definisanja nadležnosti organa starateljstva koja ide od zastupničke, preko nadležnosti za donošenje odluka, savetodavnog rada sa porodicom i pomoćnog organa sudovima u parničnom i izvršnom postupku. Upravo ovako definisana nadležnost organa starateljstva može se oceniti kao najslabija karika u postojećem sistemu zaštite prava deteta.

Nezavisne državne institucije za zaštitu ljudskih prava

Društvene reforme u Republici Srbiji kretale su se u pravcu ustanovljavanja i jačanja nezavisnih organa za zaštitu ljudskih prava, prava građana. Zaštitnik građana se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih prava i ustanovljen je u Republici Srbiji od 2005. godine. Zaštitnik ima četiri specijalizovana zamenika od 2008. godine, među kojima je i zamenik zaštitnika za prava deteta čija je osnovne funkcije nadzor nad primenom Konvencije o pravima deteta, promovisanje, unapređenje i zaštite prava deteta u Republici Srbiji, odnosno izveštavanje o njihovoj primeni nadzornom telu Konvencije — Komitetu za prava deteta. U AP Vojvodini, nezavisni nadzor nad zaštitom prava deteta obavlja i specijalizovani zamenik ombudsmana za prava deteta, dok 20 lokalnih samouprava ima instituciju lokalnog ombudsmana.²¹

Zakonom o zabrani diskriminacije²² ustanovljena je institucija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, kao nezavisnog, samostalnog i specijalizovanog državnog organa. Osnovni zadatak ovog organa je da svojim delovanjem utiče na suzbijanje svih vidova, oblika i slučajeva diskriminacije, štiti ravnopravnost svih subjekata u svim oblastima društvenih odnosa, nadzire primenu antidiskriminacionih propisa i unapređuje ostvarivanje i zaštitu ravnopravnosti. Radi ostvarivanja ovih zadataka, Poverenik je ovlašćen da sprovodi postupak po pritužbama zbog diskriminacije, podiže tužbe za zaštitu od diskriminacije, podnosi prekršajne prijave, upozorava javnost u slučajevima diskriminacije i izdaje preporuke za preduzimanje mera radi unapređenja i zaštite ravnopravnosti.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu ličnih podataka ustanovljen je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kao samostalni i nezavisni državni organ, koji je počeo sa radom 2004. godine. Prema Zakonu o zaštiti podataka ličnosti poverenik ima nadzornu ulogu nad procesom obrade podataka o ličnosti, pravo da odlučuje u postupku po žalbi, kao i druge nadležnosti u vezi sa prikupljanjem, čuvanjem i zaštitom podataka o ličnosti.

Ekonomski, socijalni i kulturološki kontekst

Prema Popisu stanovništva, koje je sproveo Republički zavod za statistiku 2011. godine, u Srbiji je živelo 7.186.862 ljudi, broj lica do 19 godina starosti iznosi 1.563.279, od čega je mladih uzrasta od 15 do 19 godina 495.651.²³ Demografski podaci ukazuju na konstantno smanjenje broja stanovnika usled negativnog prirodnog priraštaja, što dovodi i do konstantnog starenja stanovništva, pa populacija Srbije spada u jednu od najstarijih u svetu (bez podataka za AP Kosovo i Metohiju).

21 Institucija lokalnog „Zaštitnika građana” osnovana je u sledećim opštinama i gradovima: Beogradu i gradskim opštinama: Vračar, Voždovac, Rakovica i Grocka, zatim u Novom Sadu, Subotici, Zrenjaninu, Pančevu, Somboru, Bačkoj Topoli, Bečeju, Šapcu, Kragujevcu, Nišu, Kraljevu, Gornjem Milanovcu, Smederevskoj Palanci, Vranju i Vladičinom Hanu.

22 „Službeni glasnik RS”, br. 22/09

23 Republički zavod za statistiku na poslednjem popisu vodio je podatke o deci kategorisane prema sledećim starosnim kategorijama 0–4, 5–9, 10–14, 15–19.

Stanovništvo Republike Srbije prema nacionalnoj strukturi čine kao većinsko stanovništvo Srbi (5.988.150) i veliki broj nacionalnih manjina među kojima su najbrojniji Mađari (253.899), Romi (147.504) i Bošnjaci (145.278).²⁴ Međutim, prema nezvaničnim procenama različitih izvora u proteklim godinama, realan broj Roma koji žive u Srbiji kreće se oko 400.000.

U sistemu socijalne zaštite, u centrima za socijalni rad je u toku 2011. evidentirano 18.709 dece korisnika usluga (11,6%) na uzrastu do 2 godine. Na uzrastu od 3 do 5 godina je evidentirano ukupno 27.066 dece (16,8%), a na uzrastu od 15 do 17 godina, 40.622 dece (17,2%). Ukupan broj evidentirane dece je 160.592 od čega 73.730 ženskog pola i 86.862 muškog pola.²⁵

Prema izveštaju o radu Centara za porodični smeštaj dece i omladine za 2011. godinu, na porodičnom smeštaju bilo je 1083 dece i mladih, od kojih 523 dečaka a 560 devojčica, od kojih je 183 ili 16,9% uzrasta do 6 godina. Više od polovine dece (50,32%) je osnovnoškolskog uzrasta od 6 do 15 godina. Od ukupnog broja dece na hraniteljstvu, 233 ili 21,51% čine deca sa invaliditetom, i to deca sa lakšim smetnjama u intelektualnom razvoju (80 dece). Hranitelja kao pružalaca usluga u 2011. godini bilo je 696.²⁶

Prema Izveštaju o radu ustanova za smeštaj dece i mladih za 2011. godinu, ukupan broj korisnika u domovima za decu i mlade u 2011. godini iznosio je 931, a u zavodima za vaspitanje dece i omladine 114. Ukupna broj korisnika Prihvatilišta za decu i mlade u 2011. godini bio je 260, a na dan 31. decembar 2011. godine u prihvatilištima je bilo 54 korisnika. Novih korisnika u 2011. godini bilo je 156.²⁷ Broj dece u određenim vrstama domaćinstva ili broj dece s invaliditetom i vrstom invaliditeta, podaci su koji u ovom momentu nisu dostupni kao i niz drugih korisnih indikatora — na primer, broj dece žrtava nasilja.

Ekonomska situacija u Republici Srbiji može se okarakterisati kao teška i nestabilna. U drugoj polovini 2008. godine Svetska ekonomska kriza prenela se i na ekonomiju Republike Srbije. U 2009. godini ostvarena je negativna stopa rasta od 3%. Vlada Republike Srbije je kao pokušaj odgovora na svetsku ekonomsku krizu usvojila okvirni program mera za ublažavanje efekata krize, a nakon toga usvojene su i dodatne mere za brži oporavak privrede. S obzirom na veliki pad javnih prihoda usvojene su i mere štednje. Doneta je odluka o zamrzavanju plata zaposlenih u državnoj upravi i penzija, kao i mere štednje pri kupovini roba i usluga neophodnih za funkcionisanje javnih sektora. U januaru 2009. godine potpisan je stend-baj aranžman sa MMF-om kojim je osigurana makroekonomska pozicija zemlje.

Navedeni faktori odražavaju se i na budžet, čiji rashodi po glavi stanovnika nisu ujednačeni na teritoriji cele Republike Srbije zbog regionalnih dispariteta, naročito u sektoru zdravstva, socijalnog rada i obrazovanja. Budžetska izdvajanja za decu su niska i nedovoljno transparentna. Iako je značaj ovog pitanja nesporan, u Republici Srbiji do sada nije rađena sveobuhvatna analiza budžetskih izdvajanja za decu sa stanovišta prihoda, ni sa stanovišta rashoda, niti analiza poreskog sistema u smislu sačinjavanja preporuka za unapređenje ove oblasti koja je od velikog značaja za ostvarivanje prava deteta.

U 2009. godini riziku od siromaštva bila su najviše izložena neaktivna lica, izuzev penzionera (47,4%), nezaposlenih (30,5%), samozaposlenih (26,5%), lica koja žive u domaćinstvima sa troje i više dece (32,7%), domaćinstva sa samohranim roditeljem sa jednim ili više dece (30,6%), staračka jednočlana domaćinstva (26,5%), kao i deca do 18 godina starosti (22,1%). Profil apsolutnog siromaštva ukazao je na jaku vezu između obrazovanja i siromaštva. U 2009. godini celokupan rast siromaštva dogodio se kod stanovništva koji ima najniži nivo obrazovanja. Iako su postojale indicije o poboljšanju pojedinih pokazatelja, drugi talas ekonomske krize je u celosti zahvatio Republiku Srbiju što će neminovno imati svoj uticaj na pojačanje rizika od siromaštva posebno osetljivih grupa. Nezaposlenost je krajem 2012. godine bila 23,7%.

Stopa rizika od siromaštva ukazuje da su deca do 18 godina starosti bila najviše izložena riziku od siromaštva u poređenju sa ostalim starosnim grupama. Iako je stopa rizika od siromaštva kod dece do 18 godina smanjena u periodu od 2006. do 2009. godine, ona je 2009. godine porasla i iznosila je 22,1% u odnosu na 2008. godinu kada je bila 20,8%. Jedino je kod ove starosne grupe zabeležen i statistički značajan rast stope siromaštva i u 2009. godini. Inače deca do 18 godina u Republici Srbiji su više izložena riziku od siromaštva u odnosu na odgovarajuću prosečnu vrednost 27 zemalja EU (20,3%), i apsolutno i relativno u odnosu na prosek

24 Republički zavod za statistiku, rezultati popisa 2011. godine

25 Podaci preuzeti iz: *Izveštaj o radu Centara za socijalni rad u Srbiji u 2011. godini* (2012) Republički zavod za socijalnu zaštitu

26 Podaci preuzeti iz: *Izveštaj o radu Centara za porodični smeštaj dece i omladine za 2011. godinu* (2012) Republički zavod za socijalnu zaštitu

27 Podaci preuzeti iz: *Izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih za 2011. godinu* (2012) Republički zavod za socijalnu zaštitu

populacije. Može se zaključiti da je cilj postavljen Nacionalnim planom akcije za decu da se procenat populacije koji živi ispod linije siromaštva do 2010. godine smanji na 3% bio isuviše ambiciozan, da nije bio u skladu sa ključnim strateškim dokumentima i da nije ostvaren. Sigurno je da je na opisanu situaciju uticala i svetska finansijska kriza, privatizacija i povećanje broja nezaposlenih ali, ipak, ostaje zabrinjavajući podatak da je stopa siromaštva dece rasla brže od stope siromaštva opšte populacije.

Dugotrajan nepovoljan društveni kontekst u Republici Srbiji okarakterisan siromaštvom, tranzicijom, porastom društveno neprihvatljivog ponašanja, stvaranjem kulture netolerancije, urušavanjem moralnog sistema vrednosti kao i neadekvatnim reagovanjem državnih organa i svih subjekata društva, ostavio je raznovrsne socijalne posledice na veliki broj dece i njihovih porodica, a naročito na posebno osetljive grupe dece. I pored mera koje se preduzimaju, deca romske nacionalne manjine i dalje su najviše zastupljena u svim oblastima kršenja prava deteta. Prema istraživanju višestrukih pokazatelja o kvalitetu života žena i dece — MICS4, koje su sproveli UNICEF i Republički zavod za statistiku tokom 2011. godine, nacionalni procenat smrtnosti odojčadi iznosi 7%, dok procenat smrtnosti dece u romskim naseljima iznosi 14%, nacionalni procenat smrtnost dece ispod pet godina iznosi 8%, dok u romskim naseljima iznosi 15%. Takođe, procenat prevalencije zaostajanja u rastu dece uzrasta do pet godina je više od tri puta veći kod dece u romskim naseljima (7% nacionalni prosek, 24% deca Romi u romskim naseljima). Iako istraživanje MICS4 pokazuje vidljiv napredak u oblasti zdravlja, kako na nacionalnom nivou, tako i među stanovnicima romskih naselja, postoje ozbiljni dispariteti u ostvarivanju prava deteta u zavisnosti od ekonomskog statusa i pripadnosti ugroženim grupama.

Nekoliko drugih pokazatelja opštih društvenih kretanja ukazuju na još dublju i sveobuhvatniju krizu društva — neprestan porast vršnjačkog nasilja među decom, promena strukture krivičnih dela maloletnika, koja od lakših ide ka težim krivičnim delima sa elementom nasilja,²⁸ ponovljeni loši rezultati na PIZA testovima učenika u Srbiji, ukazuju da deca u Srbiji nemaju povoljne uslove za odrastanje. Okruženje u kojem deca žive može se oceniti kao nebezbedno, dok obrazovni sistem ne podstiče njihov razvoj i postignuća, a naročito ako se uzme u obzir da je stopa izdvajanja za obrazovanje najniža u Evropi.

Metodološka postavka

Izveštaj o opštim merama primene Konvencije o pravima deteta u Republici Srbiji pripremljen je prema metodologiji koja je razvijena i korišćena u procesu izrade nacionalnih izveštaja o sprovođenju opštih mera za primenu Konvencije o pravima deteta u 5 država članica Evropske unije (Italija, Rumunija, Litvanija, Velika Britanija, Švedska).

Izveštaj predstavlja rezultate kvalitativnog istraživanja čiji su ciljevi bili da se ispita i analizira koliko se Opšte mere za primenu Konvencije o pravima deteta sprovode u Republici Srbiji na državnom i lokalnom nivou.

Opšte mere za primenu Konvencije o pravima deteta analizirane u ovom dokumentu odnose se na:

- ▶ uključivanje Konvencije o pravima deteta u nacionalno zakonodavstvo,
- ▶ izradu državnih akcionih planova,
- ▶ koordinaciju primene Konvencije o pravima deteta,
- ▶ monitoring primene Konvencije o pravima deteta,
- ▶ prikupljanje podataka i pokazatelja,
- ▶ učiniti decu vidljivom u budžetima,
- ▶ saradnju sa civilnim društvom,
- ▶ međunarodnu saradnju,
- ▶ nezavisne institucije za ljudska prava,
- ▶ informisanje i podizanje svesti o pravima deteta.

28 „Maloletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji”, *Saopštenje — Statistika pravosuđa*, Republički zavod za statistiku, br. 195, god. LXII, od 13. jula 2012. godine

Proces pripreme izveštaja odvijao se u više faza. Prva faza obuhvatila je pripremne aktivnosti formiranja tima i uključivanje Koalicije za monitoring prava deteta u Srbiji u proces pripreme izveštaja, identifikaciju ciljnih grupa i uključivanje relevantnih aktera u proces. Druga faza obuhvatila je identifikaciju i analizu relevantnih dokumenata za predmetnu oblast.

Sledeća faza obuhvatila je sprovođenje intervjua sa relevantnim akterima na državnom i lokalnom nivou, kao i sa decom i mladima. Na bazi analize i prikupljenih i obrađenih podataka objedinjen je izveštaj koji je u završnoj fazi podrazumevao definisanje zaključaka analize i preporuka za dalje unapređenje predmetne mere.

Prilikom prikupljanja podataka korišćene su sledeće metode: pregled relevantne projektne dokumentacije, pregled i analiza sadržaja relevantnih međunarodnih instrumenata, izveštaja, smernica UNICEF-a, Opštih komentara i Zaključnih zapažanja Komiteta za prava deteta, pregled i analiza Izveštaja o napretku u procesu pridruživanja EU (progress report), pregled i analiza sadržaja relevantnog normativnog okvira, pregled i analiza sadržaja relevantnih strateških dokumenata, analiza rezultata i identifikacija primera dobre prakse, pregled izveštaja državnih institucija i nezavisnih tela.

Drugi segment istraživanja imao je za cilj prikupljanje i ispitivanje stavova relevantnih aktera u oblasti prava deteta o naporima koji se čine radi ostvarivanja opštih mera primene u Republici Srbiji. Metod rada korišćen u ovoj fazi zasnivao se na sprovođenju polu-strukturisanih intervjua, što je omogućilo detaljno ispitivanje stavova i prikupljanje mišljenja relevantnih aktera. Istraživačke instrumente činili su upitnici korišćeni prilikom intervjua, kao i smernice za obavljanje konsultativnog procesa sa decom. Korišćeni metod rada, a koji se odvijao kroz neposrednu komunikaciju omogućio je razvoj poverenja između istraživača i učesnika u procesu što je umnogome doprinelo relevantnosti prikupljenih podataka, a naročito kada su u pitanju bile „osetljive” teme, npr. kada je bilo potrebno izneti stav o efikasnosti sprovođenja mera u sopstvenoj instituciji ili govoriti o njenim slabostima i nedostacima.

Ukupno je sprovedeno 20 intervjua, od čega: 2 sa državnim kreatorima politika i donosiocima odluka (jedan zakonodavna, jedan izvršna vlast); 2 sa lokalnim kreatorima politika i donosiocima odluka; 6 sa profesionalcima koji rade sa decom; 2 sa predstavnicima nezavisnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava; 4 sa organizacijama civilnog društva; 4 sa roditeljima.

Učesnici procesa dali su svoje mišljenje o svim pitanjima sadržanim u upitnicima korišćenim prilikom intervjua, u onoj meri u kojoj su raspolagali informacijama i koje su im bile dostupne i poznate. Dobijeni podaci integrisani su u tekst izveštaja kroz opservacije i navođenje onoga što su sagovornici rekli o predmetnim pitanjima.

S ciljem sticanja što realnijeg uvida u predmetnu oblast, bilo je važno obaviti i konsultativni proces sa samom decom i mladima. Metod rada korišćen u procesu konsultacija sa decom i mladima odvijao se kroz fokus grupe, a s ciljem podsticanja dece i mladih da izraze svoje mišljenje o predmetnoj oblasti. Fokus grupe realizovane su sa postojećim strukturama dece i mladih uključenim u participativne programe Centra i partnerskih organizacija uključenih u rad Koalicije. Ukupno je realizovano 8 fokus grupa sa decom uzrasta između 14 i 17 godina. Ukupan broj učesnika je bio 72 dece i mladih iz 4 različita mesta u Republici Srbiji.

Ograničenja — problemi koji su se javili tokom sprovođenja istraživanja

Ograničenja koja postavlja ovo istraživanje specifična su za sva kvalitativna istraživanja, stoga prezentovani podaci i nalazi ovog istraživanja ne predstavljaju statističke pokazatelje, već daju opis činjeničnog stanja, kao i mišljenja i stavove učesnika u procesu. Takođe, ovakav vid istraživanja omogućava sticanje uvida u samo one aspekte kojih su učesnici istraživanja svesni i o kojima imaju informacije. Specifično ograničenje na koje smo naišli je nespремnost velikog broja kontaktiranih donosilaca odluka, pa i profesionalaca da učestvuju u istraživanju, što je ograničilo njihov broj u istraživanju. Procenjuje se da je razlog tome bila osetljiva politička situacija u momentu kada su intervjui rađeni jer još uvek nisu bile uspostavljene sve strukture vlasti nakon republičkih i lokalnih izbora.

1 Uključivanje Konvencije o pravima deteta u zakonodavstvo Republike Srbije

Uvod

Dobar zakonodavni okvir predstavlja preduslov za ostvarivanje i zaštitu prava deteta u svakoj državi. Radi obezbeđenja implementacije prava deteta, neophodno je da države usklade svoje zakonodavstvo sa pravima priznatim u Konvenciji i da obezbede implementaciju ovih prava i kroz nacionalne zakone.

Opšti komentar broj 5. Komiteta za prava deteta ukazuje na važnost ostvarivanja zakonodavnih mera. Komitet ističe da strane ugovornice „moraju svim odgovarajućim sredstvima da obezbede da odredbe Konvencije imaju pravno dejstvo u okviru njihovih pravnih sistema”,²⁹ a što podrazumeva ugrađivanje odredbi Konvencije u domaće pravo i usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa pravima sadržanim u Konvenciji o pravima deteta. U tom smislu Komitet posebno ističe značaj potrebe da domaće zakonodavstvo uvažava utvrđene opšte principe Konvencije (pravo na život, opstanak i razvoj, najbolji interes deteta, pravo na participaciju i zabrana diskriminacije), kao i da svi relevantni „sektorski” zakoni (iz oblasti obrazovanja, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, pravosuđa) dosledno odražavaju principe i standarde Konvencije.

Komitet smatra da „je sveobuhvatna analiza svih domaćih zakona i upravnih akata u cilju punog poštovanja Konvencije obaveza” svih zemalja koje su ratifikovale ovu Konvenciju, te da „revizija mora da bude kontinuiran proces, a ne jednokratna, pri čemu treba uzeti u obzir postojeće zakone kao i nove predloge zakona”.³⁰ Komitet ističe da proces revizije treba da bude ugrađen u mehanizme svih državnih organa, ali i da je važno imati nezavisnu reviziju od strane, na primer, skupštinskih odbora, domaćih institucija za ljudska prava, NVO, intelektualaca, ugrožene dece i mladih i drugih.

U odnosu na pitanje sudske zaštite prava, Opšti Komentar broj 5. ukazuje na važnost postojanja efikasnih pravnih sredstava u slučaju povrede prava, a posebno efikasnih postupaka koji su dostupni deci i njihovim predstavnicima kao što su informacije, saveti, zastupanje dece, uključujući pomoć kada dete niko ne zastupa, i pristup nezavisnim žalbenim postupcima i sudovima uz neophodnu pravnu i drugu pomoć. U slučaju da se utvrdi povreda prava, treba da postoji odgovarajuća reparacija, uključujući odštetu i, ako je potrebno, mere kojima se obezbeđuje fizički i psihički oporavak, rehabilitacija i reintegracija.³¹

U Zaključnim zapažanjima Komiteta za prava deteta Republici Srbiji u odnosu na pitanje zakonodavnih mera Komitet za prava deteta je pohvalio napredak u zakonodavnim reformama u odnosu na unapređenje ljudskih prava i prava deteta i posebno istakao važnost donetih zakona za harmonizaciju sa Konvencijom o pravima deteta (posebno Porodičnog zakona, Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom). Istovremeno, Komitet je izrazio zabrinutost zbog činjenice da zakonodavstvo još uvek nije u punoj meri usklađeno sa Konvencijom o pravima deteta i da ne postoji sveobuhvatni zakon o pravima deteta, te je preporučio da Republika Srbija obezbedi punu harmonizaciju svih zakona sa Konvencijom o pravima deteta, kao i da razmotri usvajanje zakona o pravima deteta. Takođe, Komitet je preporučio da Republika Srbija ratifikuje Konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata, kao i Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom kao i fakultativne protokole.

29 Komitet za prava deteta: *Opšti komentar br. 5, CRC/GC/2003/5*, paragraf 19

30 Komitet za prava deteta: *Opšti komentar br. 5*, paragraf 18

31 Komitet za prava deteta: *Opšti komentar br. 5*, paragraf 24

Situacija na državnom nivou

Proces harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa preuzetim obavezama sadržanim u Konvenciji o pravima deteta odnosno ratifikovanim Fakultativnim protokolima predstavlja neprekidan proces duži niz godina. Ratifikacija ovih međunarodnih dokumenata značajno je uticala na unapređenje zakonodavstva Republike Srbije u skladu sa standardima ostvarivanja, poštovanja i zaštite prava deteta.

Ustav Republike Srbije³² (član 18) garantuje neposrednu primenu ljudskih i manjinskih prava zajamčenih opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima, te je Konvencija o pravima deteta, kao ratifikovani dokument, deo nacionalnog zakonodavstva i može se neposredno primenjivati. Međutim, iako se ratifikovani međunarodni ugovori neposredno primenjuju i po svojoj pravnoj snazi se nalaze odmah posle Ustava, primena međunarodnih ugovora se u praksi dovodi u pitanje i zbog objektivnih i zbog subjektivnih ograničenja, a u najvećem broju slučajeva i nije moguća jer većina odredbi nije samoizvršiva. Zbog toga je neophodno usaglašavanje postojećih zakonskih tekstova sa ratifikovanim ugovorima i donošenje novih zakona.

Ustav Republike Srbije prepoznaje prava deteta i u tom smislu sadrži poseban član (član 64) pod nazivom „prava deteta” u kome se deci garantuje uživanje ljudskih prava primereno uzrastu i duševnoj zrelosti, kao i niz pojedinačnih prava deteta kao što su pravo na lično ime, upis u matičnu knjigu rođenih, pravo deteta da sazna svoje poreklo, pravo deteta da očuva svoj identitet, pravo na zaštitu od psihičkog, fizičkog, ekonomskog i svakog drugog iskorišćavanja ili zloupotrebljavanja. Ustav takođe propisuje i da će prava deteta i njihova zaštita biti regulisana zakonom.

U odnosu na prava deteta relevantno je preko 80 zakona u Republici Srbiji iz različitih oblasti, a koji uređuju pojedina pitanja važna za ostvarivanje određenih prava garantovanih Konvencijom. Tokom proteklih godina Republika Srbija je učinila velike napore u usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa Konvencijom o pravima deteta u različitim oblastima ostvarivanja prava deteta i donela niz novih zakona koji sadrže odredbe koje značajno unapređuju ostvarivanje prava deteta. Nakon donošenja Porodičnog zakona (2005), Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom (2006), Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica (2006), a koji su istaknuti u Zaključnim zapažanjima Komiteta iz 2008. godine, usaglašavanje zakona intenzivno je nastavljeno i nakon toga.

Najvažnija zakonodavna unapređenja, nakon 2008. godine tiču se obrazovanja i zdravstvene zaštite. U oblasti obrazovanja, 2009. godine je donet Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, koji sadrži niz unapređenja, a posebno onih koja se tiču zaštite deteta od nasilja i diskriminacije i inkluzivnog obrazovanja. U oblasti zdravstvene zaštite, novim zakonskim odredbama³³ unapređena su prava deteta kao pacijenta, pa je pravo deteta koje navrš 15 godina života i koje je sposobno za rasuđivanje da samo da pristanak na predloženu medicinsku meru dopunjeno pravom deteta na poverljivost. Od 2011. godine, svoj deci³⁴ (licima do 18 godina) troškovi zdravstvene zaštite pokrivaju se iz javnih prihoda.

U istom periodu (2008–2012) usvojeni su i novi Zakon o zabrani diskriminacije (2009), Zakon o matičnim knjigama (2009), Zakon o javnom informisanju (2009), Zakon o udruženjima (2009), Zakon o opštem upravnom postupku (2010), Zakon o socijalnoj zaštiti (2011), Zakon o parničnom postupku (2011), Zakon o izvršenju i obezbeđenju (2011) i Zakon o vanparničnom postupku (2012), a jedan broj odredaba ovih zakona je relevantan i sa stanovišta ostvarivanja prava deteta, posebno u oblasti prava deteta na identitet, privatnost, participaciju, nediskriminaciju, kao i sa stanovišta ostvarivanja i sprovođenja zakonodavnih rešenja u praksi.

Međutim, proces usklađivanja i unapređenja zakonodavstva nije koordinisan i celovit, već se sprovodi parcijalno po različitim sektorima, što dovodi do neusklađenosti zakonodavnih rešenja i problema prilikom sprovođenja zakonskih odredaba u praksi, naročito kada je potrebno primeniti zakonska rešenja iz različitih oblasti.

32 „Službeni glasnik RS”, br. 48/94 i 11/98

33 2009. godine Usvojen je novi Zakon o zdravstvenoj zaštiti, a njegove izmene i dopune 2011. godine, „Službeni glasnik RS”, br. 107/2005, 72/2009 — dr. zakon, 88/2010, 99/2010, 57/2011 i 119/2012

34 Do 2011. godine troškovi zdravstvene zaštite dece su pokriveni deci do navršene 15 godine, a nakon toga pod uslovom da su na redovnom obrazovanju. Ove izmene uvedene su Izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju.

Osim navedenog, u primeni zakona postoje druge teškoće koje uzrokuje niz pojava. Nepreciznost u formulisanju poslovne sposobnosti deteta, neadekvatno uređena pravna reprezentacija deteta, nepotpuna reforma sudskog sistema uopšte, neobezbeđivanje pristupa deci svim postupcima u skladu sa najboljim interesom deteta — jer još uvek ne postoji pravosuđe i uprava po meri deteta. Principi koji bi omogućili navedeno tek se uvode u sistem Republike Srbije.

Najveći problem primene zakona na decu predstavlja upravo odsustvo jasno definisanih i propisanih osnovnih principa prava deteta. Imajući u vidu da zakoni sadrže opšte norme koje važe za sve građane, pa i za decu, neophodno je da profesionalci prilikom primene i tumačenja zakonskih odredaba u odnosu na decu imaju u vidu osnovne principe prava deteta, kako bi opšte odredbe mogli da primene na način koji uvažava specifičnost dece.

Osnovni principi prava deteta (pravo na život, opstanak i razvoj, zabrana diskriminacije, pravo na participaciju i najbolji interes deteta) koji predstavljaju osnov za ostvarivanje svih prava deteta nisu na celovit i jasan način sadržani u zakonodavstvu Republike Srbije. Ovi principi delimično su sadržani u Ustavu Republike Srbije, a delimično su inkorporirani u zakone koje uređuju pojedine oblasti.

Pravo deteta na život opstanak i razvoj je donekle zaštićeno članom 24. Ustava Republike Srbije kojim se garantuje pravo na život, propisuje zabrana smrtno kazne i kloniranje ljudskih bića, a donekle odredbama Porodičnog zakona koje obavezuju državu da pruža zaštitu deci od zanemarivanja, fizičkog i seksualnog zlostavljanja i od svake vrste eksploatacije, kao i odredbama koje se tiču roditeljskih prava i dužnosti staranja o detetu, čuvanja i podizanja deteta, vaspitavanja i obrazovanja, a naročito obaveze izdržavanja.

Zabrana diskriminacije takođe je garantovana Ustavom Republike Srbije (član 21), kao i antidiskriminatorskim odredbama sadržanim u različitim zakonima. Tako Zakon o zabrani diskriminacije u članu 22. propisuje da „svako dete, odnosno maloletnik ima jednaka prava i zaštitu u porodici, društvu i državi, bez obzira na njegova ili lična svojstva roditelja, staratelja i članova porodice. Zabranjeno je diskriminisati dete, odnosno maloletnika prema zdravstvenom stanju, bračnom, odnosno vanbračnom rođenju, javno pozivanje na davanje prednosti deci jednog pola u odnosu na decu drugog pola, kao i pravljenje razlike prema zdravstvenom stanju, imovnom stanju, profesiji i drugim obeležjima društvenog položaja, aktivnostima, izraženom mišljenju ili uverenju detetovih roditelja, odnosno staratelja i članova porodice.”

Odredbe o zabrani diskriminacije sadrže i Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, Zakon o ravnopravnosti polova, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakon o predškolskom obrazovanju i vaspitanju, Zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima i drugi.

Najbolji interes deteta u Ustavu Republike Srbije pominje se u članu 65. koji propisuje da se sva ili pojedina prava i dužnosti roditelju/roditeljima mogu oduzeti ili ograničiti samo odlukom suda, ako je to u najboljem interesu deteta. Međutim, princip najboljeg interesa deteta jasno je sadržan u Porodičnom zakonu, koji predstavlja referentni zakon i standard i izvan porodičnog prava npr. u obrazovnom sistemu, sistemu socijalne zaštite i sl, jer definiše veliki broj osnovnih statuta o deci, a između ostalih i najbolji interes deteta. U članu 6. Porodičnog zakona propisano je da je svako dužan da se rukovodi najboljim interesom deteta u svim aktivnostima koje se tiču deteta. Međutim, sam sadržaj principa najboljeg interesa deteta nije propisan ni u jednom zakonu Republike Srbije.

Pravo na participaciju se u Ustavu Republike Srbije ne pominje, ali je ovaj princip sadržan u odredbama zakona Republike Srbije koji uređuju različite oblasti. Najznačajniji u tom smislu je Porodični zakon³⁵ koji, međutim, pravo na participaciju tj. pravo deteta da izrazi svoje mišljenje posmatra kao procesno pravo i definiše kako se ovaj princip sprovodi u sudskim i upravnim postupcima. Međutim, učešće deteta u donošenju odluka u porodičnoj sredini, društvenoj zajednici i procesu obrazovanja zakon ne uređuje i ne naglašava u dovoljnoj meri i nije na odgovarajući način podržano ni zakonima ni odgovarajućim merama.

35 Tako, na primer, *Porodični zakon* sadrži odredbe koje predstavljaju veliki korak ka usvajanju svesti o detetu kao licu koje aktivno učestvuje u ostvarivanju svojih prava. Član 65. *Porodičnog zakona* propisuje pravo detetu koje je sposobno da formira svoje mišljenje da slobodno izrazi to mišljenje. Dete od navršanih 10 godina života ima pravo da slobodno i neposredno izrazi svoje mišljenje u sudskom i upravnom postupku u kome se odlučuje o njegovim pravima ili da se obrati sudu, samo ili preko drugog lica odnosno ustanove i zatraži pomoć u ostvarivanju svog prava na slobodno izražavanje mišljenja (član 65), ima pravo da predloži lice koje će mu biti postavljeno za staratelja (član 127), mora da se saglasi sa zasnivanjem hraniteljstva (član 116), mora da se saglasi sa usvojenjem (član 98), ima pravo na davanje saglasnosti za promenu ličnog imena (član 346. stav 2), može tražiti od organa starateljstva da mu postavi kolizijskog staratelja (član 263. stav 2) ili privremenog zastupnika (član 346. stav 1).

Veliki napredak u oblasti materijalnog prava relevantnog za decu nije pratio razvoj adekvatnih mehanizama sprovođenja i ostvarivanja zakonskih odredbi: procesnih rešenja i izvršnih mehanizama koji bi trebalo da osiguraju sprovođenje propisanih zakonskih odredbi u praksi³⁶ (porodični odnosi), odnosno mehanizama kontrole u slučaju kršenja prava (zdravstveni, socijalni i obrazovni sektor). Komitet za prava deteta je prepoznao ove probleme i u Zaključnim zapažanjima preporučio Republici Srbiji da donese jedinstven Zakon o pravima deteta³⁷ koji bi na celovit i sveobuhvatan način uredio ostvarivanje svih prava deteta sadržanih u Konvenciji o pravima deteta i kojim bi se prevazišli predstavljeni nedostaci.³⁸

Mehanizam državnih organa koji uključuje proces redovne revizije zakonodavstva od strane državnih organa i sprovođenje sveobuhvatne analize nacionalnog zakonodavstva i upravnih akata u cilju poštovanja Konvencije o pravima deteta još uvek nije uspostavljen u praksi Republike Srbije. Sveobuhvatna analiza nacionalnog zakonodavstva u cilju punog poštovanja obaveza preuzetih Konvencijom o pravima deteta do sada je rađena od strane nezavisnih institucija, kao što je Analiza zakonodavstva Republike Srbije sa aspekta prava deteta,³⁹ a koju je na zahtev Kancelarije UNICEF-a u Beogradu uradio stručni tim Centra za prava deteta. Ova analiza je do sada revidirana dva puta, poslednji put u januaru 2011. godine.

Unapređenje zakonodavnog okvira u prethodnom periodu je evidentno, a pozitivnim su ga ocenili i podržali svojim iskazima i učesnici istraživanja, koji su u velikoj meri bili zadovoljni dosadašnjim rezultatima vezanim za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa Konvencijom o pravima deteta. Ispitanici su u pogledu unapređenja zakonodavstva posebno istakli potrebu propisivanja izričite zabrane telesnog kažnjavanja. Takođe, učesnici su ukazali i na problem implementacije zakonskih rešenja u praksi te važnost daljeg unapređenja implementacije zakona.

Situacija na lokalnom nivou

Ratifikacija Konvencije o pravima deteta i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva Republike Srbije sa Konvencijom o pravima deteta imali su značajan uticaj i na unapređenje ostvarivanja prava deteta na lokalnom nivou. Ipak, kako lokalne vlasti nemaju zakonodavne nadležnosti, ova mera primene na lokalnom nivou ima umanjene značaj koji se ogleda u donošenju odgovarajućih odluka kada je to propisano zakonom. Na primer, odluka o uslugama socijalne zaštite koje se finansiraju isključivo sa lokalnog nivoa a kojima se može proširiti lista prava koja se pruža građanima u toj lokalnoj zajednici u oblasti socijalne zaštite.⁴⁰

Najveći uticaj na lokalnom nivou, prema podacima sprovedenog istraživanja, ostvaren je u oblasti obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite. Jedan od konkretnih primera koji su predstavnici državnih institucija, kao i predstavnici civilnog sektora isticali jeste formiranje timova za zaštitu dece od nasilja u školama čiji je zadatak da preventivnim i interventnim merama utiču na rešavanje problema nasilja u školama, a koji su formirani na osnovu Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, kao i Posebnog protokola za zaštitu dece i učenika od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja u obrazovno-vaspitačkim ustanovama za čije sprovođenje je donet odgovarajući podzakonski akt.⁴¹ Drugi primer koji su navodili je formiranje učeničkih parlamenata u školama, koji predstavljaju jedan od dobrih primera participacije učenika u donošenju odluka u školama.

36 Naime, *Porodični zakon* ne sadrži odredbe koje se tiču posebnog postupka izvršenja odluka iz oblasti porodičnih odnosa, te se u postupku prinudnog izvršenja ovih odluka jedino može primeniti *Zakon o izvršenju i obezbeđenju* koji, iako sadrži neka unapređenja u odnosu na raniji *Zakon o izvršnom postupku*, ipak je spor, ne pruža adekvatnu zaštitu i nije u dovoljnoj meri prilagođen potrebama dece i ostvarivanju njihovih prava. Ovo se naročito odražava na postupke koji se tiču izvršenja odluka o održavanju ličnih odnosa roditelja sa detetom, ostvarivanja prava na izdržavanje i zaštite od nasilja u porodici.

37 Committee on the Rights of the Child — Concluding Observation Republic of Serbia CRC/C/SRB/CO/1, 20 June 2008.

38 Nakon donošenja Zaključnih zapažanja Komiteta za prava deteta Republici Srbiji, Zaštitnik građana Republike Srbije, koji kao nezavisno telo ima pravo predlaganja zakona Narodnoj Skupštini Republike Srbije, formirao je Radnu grupu za izradu nacrtu Zakona o pravima deteta. Zakon o pravima deteta se trenutno nalazi u fazi izrade i do sada je urađen prednacrt ovog Zakona. Međutim, nakon oštih reakcija javnosti na neka zakonska rešenja koja su predložena u prednacrtu Zakona (u odnosu na pitanje poverljivosti, samostalnosti dece u odnosu na roditelje, zabrane telesnog kažnjavanja, participacije dece i drugih), Zaštitnik građana je usporio postupak izrade ovog Zakona procenjujući da navedena i još neka pitanja treba dodatno razmotriti.

39 UNICEF: „Analiza zakonodavstva Republike Srbije sa aspekta prava deteta”, 2011, dostupno na: <http://www.unicef.rs/analiza-zakonodavstva-republike-srbije.html>

40 Ovu mogućnost i obavezu predviđa *Zakon o socijalnoj zaštiti*.

41 *Pravilnik o protokolu postupanja u ustanovi u odgovoru na nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje*, „Službeni glasnik RS”, br. 30/10

Zaključci

Proces harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa preuzetim obavezama sadržanim u Konvenciji o pravima deteta odnosno ratifikovanim Fakultativnim protokolima predstavlja kontinuiran i neprekidan proces u Republici Srbiji. Ratifikacija ovih međunarodnih dokumenata značajno je uticala na razvoj i unapređenje zakonodavstva Republike Srbije u skladu sa standardima ostvarivanja, poštovanja i zaštite prava deteta.

Tokom proteklih godina Republika Srbija je sačinila velike napore u usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa Konvencijom o pravima deteta u različitim oblastima ostvarivanja prava deteta i donela niz novih zakona koji sadrže odredbe koje značajno unapređuju ostvarivanje prava deteta.

U Republici Srbiji još uvek ne postoji jedinstven zakon o pravima deteta koji bi na celovit i sveobuhvatan način uredio ostvarivanje svih prava deteta sadržanih u Konvenciji o pravima deteta. Međutim, institucija Zaštitnika građana priprema predlog zakona o deci koji je trenutno u fazi prednacrt.

Opšti principi prava deteta su delimično sadržani u Ustavu Republike Srbije, ali i inkorporisani u sve veći broj pojedinačnih zakona, a što utiče i na povećanje svesti o važnosti i neophodnosti poštovanja ovih principa kod profesionalaca koji rade sa decom. Međutim, sadržina principa nije u dovoljnoj meri poznata i jasna svim profesionalcima što dovodi do velikih propusta u praksi.

Mehanizam državnih organa koji uključuje proces redovne revizije zakonodavstva od strane državnih organa i sprovođenje sveobuhvatne analiza nacionalnog zakonodavstva i upravnih akata u cilju poštovanja Konvencije o pravima deteta još uvek nije uspostavljen u praksi Republike Srbije.⁴²

Sprovođenje postojećih zakona u praksi je najznačajniji problem sa kojim se Republika Srbija trenutno suočava, a što je prepoznato i od učesnika ovog istraživanja i to kako od profesionalaca koji rade sa decom na državnom i lokalnom nivou, tako i od strane civilnog sektora.

Preporuke

- ▶ Nastaviti sa daljim usklađivanjem nacionalnog zakonodavstva sa Konvencijom o pravima deteta, posebno jasno definisati pojam dete, jasno definisati poslovnu sposobnost deteta i unaprediti procesno zakonodavstvo i uskladiti ga materijalno-pravnim odredbama.
- ▶ Razviti sistem pravde po meri deteta i nezavisne reprezentacije dece pred sudovima i upravnim organima.
- ▶ Doneti sveobuhvatan zakon o pravima deteta.
- ▶ Obezbediti redovnu reviziju zakonodavstva od strane državnih organa i sprovođenje sveobuhvatne analize nacionalnog zakonodavstva i upravnih akata u cilju poštovanja Konvencije o pravima deteta.

42 Sveobuhvatna analiza zakonodavstva rađena od strane nezavisnih institucija, kao što je Analiza zakonodavstva Republike Srbije s aspekta prava deteta, a koju je na zahtev Kancelarije UNICEF-a u Beogradu uradio stručni tim Centra za prava deteta, koja je do sada revidirana dva puta, poslednji put krajem 2011. godine.

2 Strateški okvir za ostvarivanje prava deteta i praćenje njegovog sprovođenja

Uvod

Holistički pristup pravima deteta postavlja pred vlade zemalja ugovornica Konvencije o pravima deteta jedan poseban zahtev — celovito planiranje aktivnosti kojima se ostvaruju prava deteta i konstantno unapređuje njihovo ostvarivanje. Komitet za prava deteta često promovise neophodnost postojanja jedinstvene nacionalne politike, odnosno jasne i pregledne nacionalne strategije za primenu cele Konvencije i svih prava koja su njome garantovana. Komitet daje jasna uputstva o sadržaju i načinu na koji je potrebno razviti ovakav strateški dokument u Opštem komentaru broj 5.⁴³ „Ona mora da se definiše kroz proces konsultacija, uključujući i decu i mlade i one koji žive i rade sa njima”, a „Komitet očekuje od strana ugovornica da uzmu u obzir preporuke koje Komitet izdaje kao zaključak o periodičnim izveštajima kada definišu i/ili menjaju svoje nacionalne strategije.” Celovitost strategije pretpostavlja da „ona mora da uzme u obzir situaciju sve dece i sva prava iz Konvencije”, dok „posebna pažnja mora da se posveti utvrđivanju i davanju prioriteta marginalizovanim i ugroženim grupama dece.” No, strategija sama po sebi nema značaja ukoliko donosioci ne obezbede njen autoritet i prihvaćenost na najvišem državnom nivou i obuhvaćenost državnim budžetom. „Strategija mora da uključi mehanizme za nadzor i stalno praćenje, redovno ažuriranje i periodične izveštaje parlamentu i javnosti.”

Situacija na državnom nivou

Pripreme za donošenje prvog nacionalnog strateškog dokumenta u oblasti prava deteta započeo je formiranjem Saveta za prava deteta — savetodavnog tela Vlade Republike Srbije 2002. godine. Dokument pod nazivom „Nacionalni plan akcije za decu” koji je Savet pripremio usvojen je 2004. godine (za period do 2015), od strane Vlade Republike Srbije, kao neposredan odgovor na preporuke definisane na specijalnoj sednici Skupštine Ujedinjenih nacija o deci, koja je održana 2002. godine iz koje je proistekao dokument „Svet po meri deteta” a polazeći od prava koja deci garantuju Konvencija o pravima deteta.

Nacionalni plan akcije za decu (dalje: NPA), ipak ne predstavlja celoviti strateški dokument izrađen u skladu sa Opštim komentarom br. 5 Komiteta za prava deteta, a prema oceni Komiteta, ne odgovara u potpunosti ni zahtevima dokumenta Svet po meri deteta. Na kraju, dokument nije učinjen dostupnim široj javnosti i deci kroz dokument koji bi im bio pristupačan i u potpunosti razumljiv, kako se to preporučuje u Generalnom komentaru br. 5.

Nacionalni plan akcije ne obuhvata obaveze iz prva dva fakultativna protokola pa Komitet u svojim zapažanjima⁴⁴ datim 2010. godine u odnosu na oba protokola ističe da je neophodno u postupku revizije NPA u njega uvrstiti „sva pitanja obuhvaćena u Fakultativnom protokolu (o prodaji dece, dečjoj prostituciji i pornografiji), uključujući zaštitu dece od pornografije preko Interneta”, odnosno „edukaciju za mir ili šire predstavljanje odredbi” (u odnosu na Fakultativni protokol o učešću dece u oružanim sukobima).

Osim toga, kako se navodi u Zaključnim zapažanjima Komiteta na Inicijalni izveštaj RS o ostvarivanju prava deteta u Srbiji:⁴⁵ „Komitet... izražava zabrinutost zbog činjenice da se ovaj Nacionalni plan akcije za decu ipak ne primenjuje kroz lokalne akcione planove u svim opštinama.” Dalje, Komitet izražava zabrinutost zbog činjenice da (ostale) strategije nisu u potpunosti usklađene sa Nacionalnim planom akcije za decu” pa se preporučuje Državi ugovornici da „obezbedi sveobuhvatno usklađivanje strategija sa

43 Komitet za prava deteta, *Opšti Komentar br. 5*, 2003, CRC/GC/2003/5

44 *Zaključna zapažanja Komiteta za prava deteta na Inicijalni izveštaj o sprovođenju Fakultativnog protokola o prodaji dece, dečjoj prostituciji i pornografiji* iz 2010. godine (CRC/OPSC/SRB/CO/1)

45 *Zaključna zapažanja Komiteta za prava deteta na Inicijalni izveštaj o sprovođenju Konvencije o pravima deteta* iz 2008. godine (CRC/C/SRB/CO/1)

Nacionalnim planom akcije za decu.⁴⁶ Država ugovornica bi takođe trebalo da preduzme sve neophodne korake u cilju obezbeđenja adekvatne i specifikovane raspodele budžetskih sredstava, obezbeđenja neophodnih stručnih kadrova i obezbeđenja mehanizama za praćenje i ocenjivanje kvaliteta (napretka/propusta) sprovođenja Nacionalnog plana akcije za decu.

Revizija plana u skladu sa preporukama Komiteta je izostala⁴⁶ usled nedostatka političke volje (koja se najpre ogledala u nedostatku podrške radu Saveta za prava deteta od početka 2010. godine), te je on i u ovom momentu, krajem 2012. godine, u svom izvornom, nerevidiranom obliku, sa svim gore navedenim nedostacima. Njegova primena, koja je bila zamišljena tako da sve opštine donesu svoje lokalne planove akcije koji su usklađeni sa NPA-om, nije u potpunosti zaživela. Lokalni planovi akcija razvijeni su u ukupno 23 opštine (podatak iz 2012. godine), ali u većini opština planirane aktivnosti nisu dosledno reflektovane u lokalnim budžetima.

NPA za decu predviđa sedam osnovnih prioriteta delovanja:

- 1) Smanjenje siromaštva dece;
- 2) Kvalitetno obrazovanje za svu decu;
- 3) Bolje zdravlje za svu decu;
- 4) Unapređenje položaja i prava dece sa smetnjama u razvoju;
- 5) Zaštitu dece bez roditeljskog staranja;
- 6) Zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, iskorišćavanja i nasilja;
- 7) Jačanje kapaciteta zemlje za rešavanje problema dece.

U nastavku dajemo pregled pratećih strateških dokumenata i postignutih rezultata u periodu od njegovog donošenja do 2012. godine.

Prioritet: Smanjenje siromaštva dece

Ovaj prioritet bio je kvantifikovan kroz cilj da se procenat populacije dece koji živi ispod linije siromaštva do 2010. godine smanji na 3%. Ovaj cilj nije ostvaren, a može se okarakterisati preambicioznom. Stopa rizika od siromaštva kod dece do 18 godina smanjena je u periodu od 2006. do 2009. godine, ali je 2009. godine zabeležen porast u odnosu na 2008. godinu sa 20,8% na 22,1%. Dodatno zabrinjava podatak da je jedino kod ove starosne grupe zabeležen i statistički značajan rast stope siromaštva u 2009. godini. U 2009. godini riziku od siromaštva bila su najviše izložena neaktivna lica, izuzev penzionera (47,4%), nezaposleni (30,5%), samozaposleni (26,5%), lica koja žive u domaćinstvima sa troje i više dece (32,7%), domaćinstva sa samohranim roditeljem sa jednim ili više dece (30,6%), staračka jednočlana domaćinstva (26,5%), kao i deca do 18 godina starosti (22,1%), što ukazuje da politike smanjenja siromaštva neadekvatno targetiraju upravo decu (i njihove porodice).

Glavni strateški dokument u oblasti smanjenja siromaštva je Strategija za smanjenje siromaštva (2003), koji je donet pre NPA, koja pruža srednjoročni razvojni okvir usmeren na smanjenje ključnih oblika siromaštva. Ovaj dokument prepoznaje decu kao socijalno ugroženu grupu, kao što i Strategija razvoja socijalne zaštite (2005) vidi decu kao jednu od korisničkih (targetiranih) grupa, ali u smislu smanjenja siromaštva dece, obe prvenstveno predviđaju mere koje utiču na celu porodicu ili razvoj usluga u zajednici, koje posredno menjaju i socijalnu situaciju deteta. No, kada govorimo o efikasnosti mera oba pomenuta instrumenta, podaci ukazuju da mere ne daju adekvatan odgovor upravo kada su u pitanju deca jer je njihovo relativno siromaštvo u odnosu na druge grupe povećano.

⁴⁶ Tokom 2009. godine Savet za prava deteta Vlade Republike Srbije usvojio je dokument „Pregled realizacije Nacionalnog plana akcije za decu u periodu 2004–2009“ i izradio *Predlog izmena i dopuna Nacionalnog plana akcije za decu za period od 2010. do 2015. godine*, u okviru koga su redefinisani prioritetni strateški ciljevi radi efikasnije koordinacije među nadležnim ministarstvima; uspostavljen je novi (osmi) prioritet u strukturi NPA — „Zaštita dece u sukobu sa zakonom i prevencija maloletničkog kriminala“, a u sklopu šestog prioriteta NPA — „Zaštita dece od zlostavljanja, zanemarivanja, iskorišćavanja i nasilja“ — uspostavljen je novi strateški cilj koji se odnosi na „Unapređenje nacionalnog sistema prevencije i zaštite dece od prodaje i iskorišćavanja u pornografiji i prostituciji“. *Izmene i dopune NPA za period 2010–2015. godina* nisu usvojene od strane Vlade Republike Srbije.

Treba naglasiti da se deca posebno pominju u Strategiji socijalne zaštite kao direktna ciljna grupa u vezi sa transformacijom usluga ustanova za smeštaj (naročito za decu u sukobu sa zakonom, decu sa smetnjama u razvoju i decu bez roditeljskog staranja) i u vezi sa uvođenjem usluga porodičnog smeštaja i pomoći porodicama u okviru lokalne zajednice (naročito za decu sa smetnjama u razvoju i decu bez roditeljskog staranja), te u tom smislu su usklađena sa prioritetima NAP koji se odnose na poboljšanje položaja dece bez roditeljskog staranja i dece sa smetnjama u razvoju.

Prioritet: Kvalitetno obrazovanje za svu decu

Intenzivne reforme u oblasti obrazovanja u velikoj meri prate zacrtane ciljeve NPA, ali svi procesi nisu u potpunosti usklađeni, nekada i u velikoj meri, pa se time znatno umanjuje efekat do sada postignutih rezultata. Može se očekivati da strategija razvoja obrazovanja do 2020. godine, koja je usvojena u oktobru 2012. godine od strane Vlade Republike Srbije, dovede do bolje usklađenosti procesa. Najvažniji postignuti rezultati u prethodnom periodu su sledeći:

- ▶ Uveden je pripremni predškolski program kao obavezan i svake godine se povećava broj obuhvaćene dece.
- ▶ Kontinuirano se radi na poboljšanju obrazovanja Roma kroz nekoliko različitih mera i programa.
- ▶ Razvijen je sistem prevencije i intervencije nasilja među i prema deci u obrazovno-vaspitnim ustanovama, no podaci pokazuju da ove mere u delu prevencije nisu dale očekivane rezultate naročito kada govorimo o vršnjačkom nasilju.
- ▶ Primena mera usmerenih na povećanje dostupnosti i jačanje inkluzivnog obrazovanja počela je u svim školama u Srbiji od početka školske 2010/11. godine, odnosno od 1. septembra 2010. godine

U okviru prioriteta: **bolje zdravlje za decu**, predviđeno je održavanje stope smrtnosti dece ispod pet godina na relativno niskom nivou (za 2010. godinu je iznosila 7,1 što je za 45 procenata manje u odnosu na 2000. godinu); kao kvantifikovan i potpuno određen rezultat koji je i postignut. Ali, predviđene su i aktivnosti donošenja zakona i podzakonskih akata velikog broja važnih strateških i programskih dokumenata kroz koje je tek trebalo konkretizovati ovaj prioritet.

Ministarstvo zdravlja jeste u prethodnom periodu bilo veoma aktivno u smislu unapređivanja i normativnog i zakonodavnog konteksta zdravstvene zaštite. Tako je 2007. godine donelo *Strategiju za razvoj i zdravlje mladih* u Republici Srbiji. U Strategiji se definišu posebno osetljive grupe dece kada je reč o njihovom zdravlju: mladi bez roditeljskog staranja, deca ulice, mladi smešteni u vaspitne ustanove, siromašni, deca i mladi koji nisu obuhvaćeni školskim sistemom, mladi kojima je potrebna posebna podrška, izbegla i interno raseljena lica. U Strategiji se posebno podvlači značaj interdisciplinarnog pristupa u zaštiti zdravlja dece i mladih, naročito na lokalnom nivou. Pored toga, insistira se na ciljanim akcijama usmerenim na rizične grupe dece i mladih, kao i na boljoj informisanosti i dostupnost zdravstvenih usluga deci i mladima.

Iste godine (2007), Vlada Republike Srbije je donela *Strategiju razvoja zaštite mentalnog zdravlja*. U Strategiji se navodi da su deca i mladi posebno vulnerabilna grupa, te da klinička iskustva i istraživanja ukazuju da, iz godine u godinu, sve veći broj dece i mladih imaju psihološke probleme ili manifestuju određenu, za ovaj uzrast, specifičnu psihopatologiju. Zbog toga ona predviđa i posebne mere u cilju zaštite mentalnog zdravlja dece i mladih gde između ostalog, kao iskorak ka holističkom pristupu izdvajamo dve mere:

- ▶ stvoriti mladima mogućnost da dobijaju psihološku podršku i pomoć izvan zdravstvenih i psihijatrijskih ustanova — u školama, studentskim domovima i internatima, ali i kroz otvaranje savetovališta u gradovima, izvan institucija;
- ▶ raditi na primarnoj prevenciji mentalnih poremećaja dece i mladih kao i na unapređenju njihovog mentalnog zdravlja, kroz školski sistem i sve oblike masovnih komunikacija.

Strategiju o HIV infekciji i AIDS-u iako usvojena pre NAP-a, svakako predstavlja važan instrument koji insistira na preventivnom i savetovališnom radu sa decom i mladima.

Svi navedeni strateški dokumenti postavljaju visoke standarde zaštite i pružanja usluga, ali kao najznačajniji razvojni pravac navodimo jačanje usluga koje su namenjene posebno ugroženoj deci kroz jačanje razvojnih savetovališta i uključivanje

zdravstvenog sistema u sektorsku saradnju sa drugim relevantnih sektorima (obrazovanje, socijalna zaštita) radi holističke podrške deci i njihovim porodicama.

Usvojen je *Nacionalni program zdravstvene zaštite žena, dece i omladine*⁴⁷ koji je naročito značajan u odnosu na posebno osetljive grupe dece i zdravstvenu zaštitu koja se njima pruža. On takođe ide u pravcu osnaživanja savetovanišnog rada kako sa mladima tako i sa roditeljima male dece. Drugi njegov značaj ogleda se u postavljanju novih, viših standarda rane dijagnostike i redovnih skrininga na određene bolesti.

Prioritet: unapređenje položaja i prava dece sa smetnjama u razvoju predstavljao je jedan od najvećih izazova sa kojima se država i društvo u celini susrelo u prethodnom periodu. Osnovni razlog leži u dugogodišnjoj praksi pružanja podrške i zaštite skoro isključivo kroz insitucionalni smeštaj i sistem specijalnog školstva. Došlo je do velikog zaokreta u prioritetima zaštite pa je insitucionalni smeštaj sada izuzetak i krajnja mera intervencije, a različiti strateški dokumenti, pre svih već pomenuta Strategija razvoja socijalne zaštite i Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom, predviđaju razvijanje usluga u zajednici kao prioritetan oblik podrške.

Vlada je 2005. godine usvojila *Strategiju za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom*. U delu koji govori o principima Strategije ističe se i posebno poštovanje razvojnih kapaciteta dece sa invaliditetom i poštovanje prava dece da razviju sopstveni identitet. U Strategiji su posebno definisane različite mere koje su usmerene na decu sa invaliditetom, naročito u domenu inkluzivne nastave.

U primeni, postignuti su određeni rezultati, mada, prema postojećim evaluacijama i izveštajima, nedovoljno dobri.⁴⁸ Svi u nastavku teksta navedeni rezultati ostvareni su delimično i neophodno je dalje intenzivno raditi u istom smeru:

- ▶ povećana je senzibilisanost i informisanost građana o deci sa smetnjama u razvoju kroz veliki broj javnih kampanja i kroz uvođenje inkluzivnog obrazovanja;
- ▶ pojačana je podrška porodicama sa decom sa smetnjama u razvoju kroz razvoj savetodavnog rada u zdravstvenim ustanovama, uvođenje sistema procene potreba za podrškom kao i novih usluga — predah hraniteljstva i dnevnog boravka;
- ▶ usvojen je sveobuhvatni plan transformacije rezidencijalnih ustanova socijalne zaštite za decu, koji se realizuje, pa se deca iz velikih domova premeštaju u manje domske zajednice (u 2011. godini transformisan je dom u Kulinama), a ustanove svoje kapacitete počinju da koriste za pružanje i drugih usluga kao što su dnevni boravak, predah i stanovanje uz podršku;
- ▶ u 2010. godini donet je intersektorski Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj ili socijalnoj podršci detetu i učeniku⁴⁹ kao prvi ozbiljan pokušaj sistemske saradnje između više relevantnih ministarstava (Ministarstvo prosvete, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike);

U okviru prioriteta: **zaštita dece bez roditeljskog staranja**, ostvaren je takođe pomak o kojem govore sledeći podaci:

Prema podacima UNICEF-a, broj dece i mladih do 26 godina je od 2009. do 2011. godine opao za 29,5%, uključujući i specijalizovane institucije za decu sa smetnjama u razvoju, dok se broj dece u hraniteljstvu povećao za 27%. Prema podacima ministarstva nadležnog za pitanje socijalne zaštite, broj dece u 2012. godini u hraniteljskim porodicama iznosio je 5542.

Ukupan broj korisnika u domovima za decu i mlade u 2011. godini iznosio je 931, u domovima za decu i mlade sa smetnjama u razvoju — 1553, a u zavodima za vaspitanje dece i omladine 114.⁵⁰

Razvoj usluge hraniteljstva je bio u velikom zamahu u prethodnom periodu, što je doprinelo navedenim rezultatima.

47 *Uredba o nacionalnom programu zdravstvene zaštite, žena, dece i omladine*, „Službeni glasnik RS”, br. 28/09

48 Upućujemo na: *Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva*, <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2011/03/Prvi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva1.pdf>, *Izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih za 2011. godinu* (2012) Republički zavod za socijalnu zaštitu

49 „Službeni glasnik RS”, br. 63/10

50 Podaci su preuzeti iz: *Izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih za 2011. godinu* (2012) Republički zavod za socijalnu zaštitu.

U ovoj oblasti najveći problem i dalje predstavlja loše definisana ustanova usvojenja kao i nepostojanje strateškog akta, odnosno dela nekog strateškog akta koji bi se ovom ustanovom bavio. Njen značaj je ogroman jer se tim putem na trajan način rešava pitanje porodičnog staranja deteta koje je ostalo bez roditeljskog staranja.

Prioritet: zaštita dece od zlostavljanja i zanemarivanja, iskorišćavanja i nasilja, jedan je od onih na kojem se najviše radilo, u okviru kojeg su učinjene možda i najznačajnije sistemske promene. Ipak, prema rezultatima istraživanja koja su dostupna nasilje prema deci nije smanjeno, ali možemo u izvesnoj meri govoriti o poboljšanju reaktivnih mera, odnosno mera zaštite nakon preživljenog nasilja. Aktivnosti na ovom planu odvijaju se na osnovu Nacionalne strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja (2008) sa Akcionim planom (2010); Opšti strateški ciljevi Strategije su: (1) razvoj bezbednog okruženja u kome će biti ostvareno pravo svakog deteta da bude zaštićeno od svih oblika nasilja, i (2) uspostavljanje nacionalnog sistema prevencije i zaštite dece od svih oblika zlostavljanja, zanemarivanja i iskorišćavanja.

Operativni instrument za preventivne i reaktivne aktivnosti čini Opšti protokol za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja (2005) sa 5 pratećih posebnih protokola.⁵¹ Iako mehanizmi zaštite nemaju prioritet u odnosu na jačanje preventivnih mehanizama, već su oba elementa u svim dokumentima jednako tretirana, rezultati u domenu prevencije nisu zadovoljavajući.

Na kraju, u okviru ovog cilja NAP-a, istakli bismo i da je u ministarstvu nadležnom za delokrug obrazovanja i vaspitanja formirana posebna organizaciona jedinica za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja. Ministarstvo zdravlja je 2011. godine formiralo Posebnu radnu grupu za praćenje sprovođenja Posebnog protokola sistema zdravstvene zaštite za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja koja ima za zadatak sprovođenje edukacije, jačanje kapaciteta timova za zaštitu i njihovo međusobno povezivanje i podršku, što ukazuje na opredeljenost ministarstava da nastave sistematski rad na planu zaštite dece od zlostavljanja i zanemarivanja.

Kao nadgradnju zaštite od zlostavljanja i zanemarivanja ističemo strateški dokument koji je, između ostalog, trebalo da doprinese zaštiti dece od najgorih oblika eksploatacije. U pitanju je *Strategija borbe protiv trgovine ljudima* (2006–2012) koja trgovinu decom tretira kao potpitanje trgovine ljudima tako da se mere predviđene strategijom, koje se odnose na punoletna lica, primenjuju i na decu (maloletna lica) žrtve trgovine. Strategija je operacionalizovana u Nacionalnom planu akcije za borbu protiv trgovine ljudima usvojenim od strane Vlade 2009. godine. Uzimajući u obzir uzrast, zrelost, ranjivost i posledice koje iskustvo žrtve ostavlja na decu, evidentna je neophodnost da se problem trgovine decom, kao i dečje prostitucije i dečje pornografije, izdvoji kao predmet posebne nacionalne strategije koja će utvrditi pravce daljeg delovanja u skladu sa specifičnim potrebama deteta, te su nadležne institucije u saradnji sa međunarodnim organizacijama i civilnim sektorom u prethodnom periodu radile na razvoju strateškog dokumenta koji bi se posebno odnosio na zaštitu dece, a čije se usvajanje očekuje.

Osim NAP-a i strateških dokumenata koji su doneti nakon njega a koji se uklapaju u prioritetne oblasti, potrebno je istaći i jedno pitanje od izuzetnog značaja — to je položaj dece romske nacionalne zajednice.

U okviru Dekade Roma (2005–2015), Vlada Republike Srbije je 2009. godine donela *Strategiju za poboljšanje položaja Roma*. Strategija polazi od analize položaja romske populacije kao posebno marginalizovane grupe i neophodnih mera za poboljšanje njihovog položaja. Strategija je dalje razrađena i pretočena u tematske akcione planove (za obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, zapošljavanje i stanovanje Roma). Kada je reč o deci, kao prioritetan cilj u Strategiji navedeno je pravovremeno i efikasno uključivanje romske dece u predškolsko i osnovno obrazovanje.

Tri godine nakon NPA, usvojena je i Nacionalnu strategija za mlade⁵² (2008) a Ministarstvo omladine i sporta je donelo i Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za mlade za period 2009–2014. godina. Strategija određuje ulogu države prema mladima, moguću ulogu mladih prema društvu, kao i načine za uspostavljanje partnerskog odnosa.

51 *Posebni protokol za zaštitu dece u ustanovama socijalne zaštite od zlostavljanja i zanemarivanja* (2006); *Posebni protokol za zaštitu dece i učenika od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja u obrazovno-vaspitnim ustanovama* (2007) i *Pravilnik o protokolu postupanja u ustanovi u odgovoru na nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje* (2010); *Posebni protokol o postupanju policijskih službenika u zaštiti maloletnih lica od zlostavljanja i zanemarivanja* (2006, izmene i dopune 2012); *Posebni protokol sistema zdravstvene zaštite za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja* (2009); *Posebni protokol o postupanju pravosudnih organa u zaštiti maloletnih lica od zlostavljanja i zanemarivanja* (2009).

52 S obzirom da grupacija mladih obuhvata lica koja su navršila 15 godina ova strategija je od značaja za decu izrasta od 15 do 18 godina.

Situacija na lokalnom nivou

Kada je reč o lokalnim planovima akcija za decu koji su planirani kao razrada ciljeva NPA u lokalnim sredinama, planove su donele 23 lokalne samouprave.⁵³ Mnogi od definisanih prioriteta u ovim planovima nisu realizovani zbog smanjenja budžeta lokalnih samouprava.⁵⁴

Lokalne strategije za socijalnu zaštitu donete su u 122 opštine u Srbiji. Sve ove Strategije rađene su skoro po istom obrascu uz veoma različite predloge za razvoj usluga na lokalnom nivou, koji su usaglašeni sa prepoznatim potrebama u lokalnim zajednicama. Utvrđeni su prioriteti, kao i mere i aktivnosti za njihovu realizaciju. U svim opštinama predviđeno je formiranje lokalnih tela za socijalnu zaštitu. Međutim, ograničavajući faktor u realizaciji ovih mera su lokalni budžeti u kojima nema dovoljno finansijskih sredstava za njihovu realizaciju, kao i nedovoljno razvijeni mehanizmi za praćenje i planiranje, što dovodi do neefikasnog trošenja ionako ograničenih finansijskih sredstava.

Najveći broj opština i gradova koji su osnovali Kancelarije za mlade su izradili i lokalne akcione planove za mlade koji se oslanjaju na Strategiju za mlade, ali su definisani u odnosu na lokalni kontekst, prepoznate potrebe i pravce delovanja.

Zaključci

Svi ciljevi predviđeni NPA iz 2004. godine su u izvesnoj meri ostvareni. Izvesno je, međutim, da dokument nije dovoljno sveobuhvatan i da predviđene mere u pojedinim oblastima nisu dale očekivane rezultate. Sektorski strateški dokumenti koji su doneti nakon NPA u većoj ili manjoj meri, ali svakako ne sasvim dosledno, prate postavljene prioritete i predviđaju i druge ciljeve koji nisu u suprotnosti sa NPA, ali nisu ni u potpunosti usklađeni sa njim. Pitanje od značaja za decu koje nije u dovoljnoj meri prepoznato u NPA je položaj mladih,⁵⁵ a u izvesnoj meri i pitanje dece romske populacije. Postojanje ogromnog broja različitih strateških i programskih dokumenata, od kojih neki nisu pomenuti u ovom pregledu, utiče na disonantan razvoj mera koje utiču na život dece u Republici Srbiji.

Preporuke

- ▶ Razviti instrumente za kontinuirano praćenje ostvarivanja definisanih strateških rezultata i evaluacije efekata rezultata različitih politika na decu.
- ▶ Pripremiti detaljan pregled relevantnih strategija, uključujući i one koje se ne bave samo decom, da bi se stekao jasan uvid u celokupnu sliku postavljenih ciljeva, zadataka, mera, kao i odgovornih aktera za njihovo sprovođenje i uradila neophodna usklađivanja.
- ▶ Doneti novi NPA u skladu sa preporukama Komiteta za prava deteta, odnosno kao sveobuhvatan i pregledan dokument kojim se na jasan način definiše politika države prema deci.
- ▶ Unaprediti koordinaciju aktivnosti različitih relevantnih subjekata u domenu planiranja ali i praćenja programskih i strateških ciljeva.

53 Ima, međutim, opština koje su donele svoje akcione planove za decu koji nisu neposredno vezani za NAP već su izrađeni na bazi lokalnih potreba. Takva je situacija u Užicu.

54 Svetao izuzetak i primer dobre prakse je opština Pirot koja sve svoje aktivnosti od donošenja LPA preduzima u skladu sa njim i obezbeđuje u budžetu sredstva za sve planirane aktivnosti. Ujedno, ova opština od samog početka ima mehanizam praćenja sprovođenja LPA zahvaljujući kojem periodično revidira LPA da bi pratila tekuće potrebe korisnika.

55 Mladi obuhvataju i decu uzrasta od 15 do 18 godina.

3 Koordinacija primene

Uvod

Prilikom razmatranja izveštaja strana ugovornica, Komitet za prava deteta Ujedinjenih nacija ističe neophodnost uspostavljanja efektivne koordinacije državnih organa, kako bi se obezbedila primena Konvencije o pravima deteta i to koordinacije između centralne i drugih nivoa vlasti, i između države i civilnog društva, u cilju osiguranja poštovanja svih principa Konvencije i standarda za svu decu koja su pod jurisdikcijom države.⁵⁶

Komitet posebno ukazuje na obavezu da svi organi vlasti, na svim nivoima, priznaju obaveze koje proističu iz ratifikacije ili pristupanja Konvenciji, a ne samo oni koji imaju značajan uticaj na decu, kao što su obrazovanje, zdravstvo ili socijalna zaštita. Ovo stoga što skoro svi organi vlasti imaju uticaj na živote dece, bilo da je on direktan ili indirektan.

Komitet dalje smatra da postoje mnogi načini, formalni i neformalni, za uspostavljanje koordinacije, i ne propisuje detaljnije načine na koje se taj proces uspostavlja, imajući u vidu različitost država ugovornica. Nesporno je da je neophodan rigorozni monitoring primene, kao integralni deo funkcionisanja vlasti na svim nivoima, ali i monitoring od strane nezavisnih nacionalnih institucija za ljudska prava i organizacija civilnog društva.

Situacija na državnom nivou

Vlada Republike Srbije obavlja nekoliko funkcija u oblasti ostvarivanja prava deteta: priprema predloge zakona i dostavlja ih na usvajanje Narodnoj skupštini, kao i strateška dokumenta i nacionalne politike i programe, koje sama donosi; izvršava zakone i druga zakonska i strateška akta; definiše nadležnosti ministarstava u oblasti prava deteta; imenuje savetodavna tela u oblasti prava deteta, uspostavlja službe za zaštitu ljudskih i manjinskih prava.

Vlada je, u skladu sa snažnim opredeljenjem da stvori koherentnu i sveobuhvatnu politiku za decu zasnovanu na Konvenciji o pravima deteta i u skladu sa globalnim prioritetima uspostavljenim u Deklaraciji UN *Svet po meri dece*, svojom Odlukom od 16. maja 2002. godine osnovala Savet za prava deteta, kao svoje stručno i savetodavno, povremeno radno telo. Uloga Saveta u okviru ovog procesa bila je da inicira formulisanje dokumenta Nacionalni plan akcije za decu (NPA), da koordinira doprinos ovom procesu različitih državnih organa i drugih ključnih aktera na svim nivoima, da osigura učešće dece i da nadgleda sprovođenje NPA.

Misija Saveta formulisana još 2002. godine predstavlja: iniciranje mera za harmonizaciju politike Vlade u ključnim oblastima u vezi sa decom i mladima; iniciranje mera za kreiranje koherentne i sveobuhvatne politike za decu i mlade; definisanje preporuka za postizanje značajnih društvenih indikatora u oblasti zaštite dece i mladih; predlaganje politike za implementaciju prava deteta u saglasnosti sa Konvencijom o pravima deteta; analiziranje efekta mera koje su preduzela odgovarajuća vladina tela na decu, mlade, porodice sa decom i stopu rađanja; praćenje primene i zaštite prava deteta u zemlji.

Rad Saveta podržan je sredstvima vodećih međunarodnih organizacija za prava deteta⁵⁷ i on je, tokom perioda svog aktivnog rada, ispunjavao zadatke isključivo u vezi sa iniciranjem mera, savetodavnim aktivnostima i koordinacijom. Donošenje NPA,⁵⁸ a onda i asistencija u formulisanju lokalnih planova za decu (LPA), učvrstilo je ove uloge Saveta, a njegovom kredibilitetu doprineo je delom i sastav članova. Savet je, pet godina od donošenja NPA, inicirao preispitivanje postavljenih prioriteta i ciljeva (2009) i reviziju dokumenta, ali taj zadatak nije do kraja okončan.

56 Komitet za prava deteta UN, (2003) *Opšti komentar br. 5 Opšte mere za primenu Konvencije o pravima deteta* (član 4, 42. i 44, stav 6), dostupno na <http://tb.ohchr.org/default.aspx?Symbol=CRC/GC/2003/5>

57 UNICEF i Save the Children

58 Prioriteti NPA: 1) smanjenje siromaštva, 2) kvalitetno obrazovanje za svu decu, 3) bolje zdravlje za svu decu, 4) poboljšanje statusa i prava dece sa invaliditetom, 5) zaštita dece bez roditeljskog staranja, 6) zaštita dece od zlostavljanja, zanemarivanja, eksploatacije i nasilja i 7) jačanje nacionalnih kapaciteta u rešavanju problema u vezi sa decom.

Može se konstatovati da je Savet uspešno sproveo deo svojih zadataka, ali uloga koordinacije između državnih organa i drugih aktera u društvu, koja se odnosi na sprovođenje ciljeva i aktivnosti sadržanih u NPA, prevazilazi njegove aktuelne kapacitete. Savet se nije okupljao od marta 2010. godine. Poslednja aktivnost koju je Savet sproveo tiče se organizovanja nacionalne konferencije *Za bezbedno detinjstvo* (kraj 2010. godine), na kojoj su predstavljeni rezultati jednogodišnjeg monitoringa primene Akcionog plana Nacionalne strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja.⁵⁹ Aktuelna Vlada Republike Srbije, formirana u leto 2012. godine, još uvek nije preduzela aktivnosti ka reuspostavljanju rada Saveta. U ovom momentu, nesporno je da je potrebna detaljna analiza i preispitivanje buduće uloge savetodavnog tela, njegovih nadležnosti, imajući u vidu znatno izmenjen društveni kontekst u odnosu na vreme kada je Savet osnovan.

Zakonom o ministarstvima⁶⁰ donetim jula meseca 2012. godine, određeno je da Vlada u svom sastavu ima 17 ministarstava, kojima su tim zakonom ustanovljene nadležnosti. Nijednom ministarstvu nije dodeljena nadležnost kontinuiranog praćenja ili koordinacija primene Konvencije, niti se ijednom rečju pominju prava deteta. Pojam *dete* pominje se jedino u opisu nadležnosti Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike.⁶¹ Dakle, vidljivost dece u politikama države je na izrazito niskom nivou, što zabrinjava, imajući u vidu da je od potpisivanja Konvencije prošlo preko 20 godina. Navedeno opominje da politika Vlade nije usklađena sa preporukama Komiteta za prava deteta, koji ističe da proces primene mora da bude kontinuiran, da vlade moraju imati stalne mehanizme, da koordinacija i povećanje vidljivosti dece u Vladi moraju biti njeni ključni ciljevi.⁶²

Ipak, to ne znači da se državni organi ne bave pitanjima ostvarivanja prava deteta. Pored Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo zdravlja, zatim Ministarstvo omladine i sporta učestvuju u donošenju i neposredno sprovode politike unapređenja prava deteta, svako iz okvira svog redovnog ili programsko-projektnog delokruga rada, kroz okvir državne uprave. Međusobna saradnja pomenutih ministarstava je nedovoljna, nekoordinisana i ne daje očekivane efekte u neposrednoj primeni u praksi, suprotno preporukama Komiteta koji, prilikom razmatranja izveštaja zemalja potpisnica o primeni Konvencije, često izražava zabrinutost zbog nepostojanja, nedovoljne ili neadekvatne međuresorne saradnje između različitih tela i institucija na svim nivoima vlasti.⁶³ Predstavnici gorepomenutih ministarstava učestvuju u procesu izrade svih ključnih nacionalnih (krovnih) strateških i drugih dokumenata, mešovitim radnih grupa i drugim aktivnostima u vezi sa unapređenjem položaja dece, za koje je neophodno međuresorno povezivanje. Međutim, nastavak saradnje u implementaciji usvojenih politika najčešće izostaje, ili je ona nekoordinisana, neplanska i često situaciona.

Postoje sporadični naponi da se uspostavi održiva međuresorna (multisektorska) saradnja između državnih organa koji su prepoznati kao ključni u ostvarivanju prava deteta. Primer za navedeno je izrada podzakonskog akta uz Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja — *Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku*,⁶⁴ koji su sporazumno napisali ministri zdravlja, obrazovanja i socijalne politike.

Dodatna podrška obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu svakom detetu, odnosno učeniku iz društveno osetljivih grupa, kome je usled socijalne uskraćenosti, smetnji u razvoju, invaliditeta, teškoća u učenju i drugih razloga potrebna dodatna podrška u obrazovanju, zdravstvu ili socijalnoj zaštiti. Kako nisu obezbeđeni adekvatni preduslovi za primenu ovog akta, javlja se niz problema u njegovoj primeni, ali ova tri ministarstva ulažu napore da saradnjom reše nastale teškoće.

Kancelarija za ljudska i manjinska prava⁶⁵ obrazovana je da vrši stručne poslove za potrebe Vlade i nadležnih ministarstava. Ovi poslovi se, pored zaštite prava nacionalnih manjina, odnose i na: zaštitu i unapređenje ljudskih i manjinskih prava; praćenje

59 *Nacionalna strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja*, „Službeni glasnik RS”, br. 122/08

60 *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS”, br. 72/12

61 Pored ostalog, „obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: sistem socijalne zaštite; sistem porodičnopravne zaštite; brak; ravnopravnost polova; populacionu politiku; planiranje porodice, porodicu i decu”, (čl. 17. *Zakona o ministarstvima*)

62 UNICEF (2007), *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, Fully Revised Third Edition

63 Ibid.

64 „Službeni glasnik RS”, br. 63/10

65 „Službeni glasnik RS”, br. 75 /12. U prethodnom sazivu Vlade ova služba funkcionisala je kao Uprava za ljudska i manjinska prava (organ u sastavu Ministarstva za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu, „Službeni glasnik RS”, br. 16/2011), a od 2009. do 2011. godine kao Ministarstvo za ljudska i manjinska prava.

usaglašenosti domaćih propisa sa međunarodnim ugovorima i drugim međunarodnopravnim aktima o ljudskim i manjinskim pravima i iniciranje izmena domaćih propisa. Delokrug rada Kancelarije obuhvata i pripremu i prosleđivanje izveštaja (inicijalnih i periodičnih o primeni međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, Univerzalnog periodičnog pregleda, odgovora na upitnike specijalnih izvestilaca UN i drugo) nadležnim ugovornim telima o primeni osnovnih međunarodnih ugovora o zaštiti ljudskih prava koje je ratifikovala i čija je potpisnica Republika Srbija.

Iz Informatora o radu Kancelarije za 2011. godinu⁶⁶ vidi se da se u Sektoru za unapređenje i zaštitu ljudskih prava⁶⁷ obavljaju poslovi koji se odnose na: **praćenje sprovođenja međunarodnih ugovora u oblasti ljudskih prava** i iniciranje usaglašavanja domaćih propisa sa međunarodnim ugovorima i drugim međunarodnim aktima o ljudskim pravima; izradu izveštaja o sprovođenju međunarodnih multilateralnih ugovora u oblasti ljudskih prava;...; **usklađivanje rada organa državne uprave u oblasti zaštite ljudskih prava**;... U Informatoru se navodi i da je u planu izrada Nacionalnog akcionog plana o ljudskim pravima, ali ove aktivnosti još nisu započele. U Kancelariji je trenutno u toku izrada Nacrta Nacionalne strategije protiv diskriminacije.

Iako je, dakle, kroz rad uže organizacione jedinice Kancelarije, jasno definisano da ova Vladina služba ima nadležnost da vrši praćenje primene međunarodnih ugovora i usklađivanje rada državnih organa u zaštiti ljudskih prava, ova, za Republiku Srbiju ključna oblast, nije adekvatno zastupljena, niti je sama Kancelarija preuzela ovu svoju nadležnost u punom obimu. Komitet za prava deteta ukazao je na neprihvatljivu praksu jednog broja zemalja ugovornica da svoju funkciju koordinacije i monitoringa primene sprovode isključivo kroz izveštavanje o primeni Konvencije, što je nedovoljno, a upravo to je glavno obeležje Srbije u ovom trenutku. S tim u vezi, nameće se kao nužno preispitivanje postojećih kapaciteta Kancelarije za sprovođenje ovih nadležnosti i, u saradnji sa Vladom, relevantnim državnim i drugim organima, na svim nivoima, uključujući saradnju sa međunarodnim i domaćim organizacijama za ljudska prava, neophodno je obezbediti najveću moguću političku i svaku drugu potrebnu pomoć i podršku Kancelariji da, ukoliko je moguće, u potpunosti sprovedi ove svoje zadatke.

Situacija na lokalnom nivou

Čini se da je koordinacija primene Konvencije na lokalnom nivou prilično nov i nedovoljno prepoznat fenomen, ali osnove su uspostavljene delovanjem Saveta za prava deteta na lokalnom nivou, prvenstveno kroz izradu Lokalnih planova akcije za decu.

Takođe, u periodu intenzivnih reformi sistema socijalne zaštite, ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu, uz podršku donatora, iniciralo je formiranje lokalnih tela nadležnih za oblast sprovođenja socijalne politike u okviru funkcionisanja lokalnih samouprava. Ova tela okupljaju predstavnike najrelevantnijih sistema u zajednici (predstavnike lokalne samouprave, škole, centara za socijalni rad, zdravstvenih ustanova, udruženja građana, službi za zapošljavanje i drugih). Oblasti kojima se bave ova lokalna tela najčešće su, i to kroz koordinativnu ulogu, okrenuta pitanjima najosetljivijih grupa i grupa u najvećem riziku od marginalizacije i diskriminacije uz ugrožavanje ljudskih prava (deca i mladi, pripadnici manjinskih grupa, Romi, siromašni, porodice sa mnogo dece koje žive u socijalnoj izolaciji i siromaštvu i sl).⁶⁸ Ova tela imala su, možda ne uvek jasno definisanu, ali svakako veoma značajnu koordinativnu ulogu u okupljanju glavnih aktera u zajednici, u kreiranju i sprovođenju lokalnih politika, pa i politika namenjenih unapređenju položaja dece u sredini u kojoj žive.

Takođe, organizacije civilnog društva značajan su faktor postojećih mehanizama zaštite prava deteta na lokalnom nivou. Mreža organizacija za decu Srbije (MODS)⁶⁹ okuplja u svom sastavu 71 organizaciju iz cele Srbije. Osim ove najšire platforme za saradnju, postoji i niz užih u vezi sa pojedinačnim pitanjima ili oblastima rada. Značajne su Koalicija za monitoring prava deteta, Koalicija protiv diskriminacije i druge.

66 Dostupno na <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/informator-o-radu>

67 Uža organizaciona jedinica Kancelarije za ljudska i manjinska prava.

68 Prema nekim podacima, veliki procenat opština ima opštinsko međusektorsko telo zaduženo za socijalnu zaštitu (77%). Mnogo manje tih tela se redovno sastaje (47%), još manji broj sprovodi redovne pisane procene stanja (39%). Dostupno na <http://www.inkuzijakurs.info/modul.php>. Posećeno 20. oktobra 2012. godine.

69 Formirana 2010. godine.

Zaključci

U odnosu na period od ratifikacije Konvencije o pravima deteta do danas, u Srbiji se uočavaju pozitivne promene u pristupu ostvarivanja prava deteta. Proces sprovođenja politika namenjenih deci u ostvarenju njihovih prava intenziviran je u vreme sveopštih reformi u zemlji, a usledio je desetak godina nakon ratifikacije Konvencije. Osnivanje Saveta za prava deteta i donošenje NPA i LPA u jednom broju jedinica lokalne samouprave ubrzali su te procese. Ovo je ukazivalo na promenu u shvatanju uloge deteta u srpskom društvu, spremnost da se deci da veći politički prioritet i sve veću svest o uticaju i obavezama koje država ima u odnosu na decu i stepen i kvalitet ostvarivanja njihovih ljudskih prava. Međutim, taj napor kao da jenjava poslednjih par godina, bar što se tiče Vlade i njenih institucija (ministarstava i Saveta za prava deteta).

Kako je već napomenuto, aktivnosti gotovo svih organa vlasti utiču na život dece. Nije moguće da se sve službe koje se bave pitanjem unapređenja prava deteta objedine u okviru jednog državnog organa, što uvek nosi rizik od dalje marginalizacije položaja dece. Međutim, organ državne uprave ili odgovarajuće stalno telo, ukoliko mu se dodeli adekvatna nadležnost, može da doprinese opštem cilju, da deca dobiju ključno mesto u aktivnostima državnih organa i koordinaciji i da se osigura poštovanje prava deteta u svim državnim organima i na svim nivoima vlasti.

Trenutno, Republika Srbija ne ispunjava u potpunosti relevantne odredbe Konvencije o pravima deteta koje se odnose na obavezu da preuzima sve odgovarajuće zakonodavne, administrativne i ostale mere za ostvarivanje prava priznatih u Konvenciji (čl. 4. Konvencije), kao i preporuka Komiteta za prava deteta iz Opšteg komentara br. 5 — Opšte mere za primenu Konvencije o pravima deteta.

Preporuke

- ▶ Vlada Republike Srbije u najskorijoj budućnosti mora da preispita svoje mehanizme, prvenstveno ulogu, mandat i raspoložive kapacitete Saveta za prava deteta, iz perspektive primene Konvencije, a naročito u odnosu na opšte principe i na koordinaciju svih politika koje imaju uticaj na decu.
- ▶ Kancelarija za ljudska i manjinska prava mora, u punom obimu, da sprovodi nadležnost koordinacije i monitoringa primene ključnih ugovora o ljudskim pravima.
- ▶ Nezavisno od uloge Saveta i Kancelarije, razmotriti mogućnost uspostavljanja potpuno novog koordinativnog stalnog tela sa mandatom i ulogom i koordinacije i monitoringa primene Konvencije o pravima deteta, u čiji sastav bi ušli predstavnici: ključnih ministarstava i Kancelarije za ljudska i manjinska prava, nezavisnih nacionalnih institucija, skupštinskih odbora, mreža organizacija civilnog društva za prava deteta, vodećih međunarodnih organizacija za prava deteta, za koje je neophodno obezbediti finansiranje i tehničke uslove za rad, u cilju osiguranja održivosti.
- ▶ Neophodno je da Vlada hitno donese odluku o pripremi novog strateškog dokumenta za decu.
- ▶ Nacionalna koordinacija primene mora da bude kontinuiran proces, kao i uspostavljanje i stalno povećanje vidljivosti dece u aktivnostima vlade.

4 Monitoring primene

Uvod

Države ugovornice obavezne su da sprovode nadzor i evaluaciju svog rada, ali Komitet smatra da je od ključne važnosti postojanje nezavisnog monitoringa napretka primene kao što su, na primer, parlamentarne grupe, udruženja građana, akademske institucije, profesionalne asocijacije, grupe mladih i nezavisne institucije za ljudska prava.⁷⁰

Komitet ističe da je od ključne važnosti nadzirati primenu svih prava iz Konvencije i to za svu decu, bez diskriminacije, a proces praćenja i indikatori koji se koriste moraju biti osetljivi na različita pitanja kao što su godine, pol, jezik, nacionalnost, religija, socijalno, nacionalno ili etničko poreklo, invaliditet, rođenje ili drugi status.⁷¹

Komitet primećuje da mnoge države ugovornice svoju obavezu monitoringa sprovode isključivo i samo kroz podnošenje izveštaja o primeni Konvencije, smatrajući da su je time ispunile.⁷²

U Zaključnim zapažanjima na Inicijalni izveštaj Republike Srbije o primeni Konvencije o pravima deteta (2008), Komitet je pozdravio otvaranje Kancelarije zaštitnika građana na nacionalnom nivou, a u AP Vojvodini i na lokalnom nivou. Osim toga, Komitet pozdravlja i činjenicu da će Zaštitnik građana biti nadležan za istraživanje navodnih kršenja ljudskih prava, uključujući i onih koja se tiču dece, ali je zabrinut „...što Kancelarija nije posebno ovlašćena, tj. nema mandat da prati primenu Konvencije ...i što preporuke Zaštitnika građana mogu i da se ne poštuju u potpunosti.”⁷³

Situacija na državnom nivou

Republika Srbija je razvila i ojačala mehanizme odgovornosti za zaštitu ljudskih prava, uključujući i prava deteta. Najveći napredak ogleda se u uspostavljanju nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava — to su kancelarije Zaštitnika građana,⁷⁴ Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti⁷⁵ i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti,⁷⁶ kao i dva skupštinska tela: Odbor za prava deteta⁷⁷ i Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova Narodne Skupštine.⁷⁸

Odbor za prava deteta obrazovan je članom 47. Poslovnika o radu, kao posebno stalno radno telo Narodne skupštine. Predsednik Odbora je predsednik Narodne skupštine. Pored predsednika Narodne skupštine, Odbor čine i potpredsednici Narodne skupštine, predstavnici poslaničkih grupa i predsednik Odbora za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva. Članom 67. Poslovnika definisano je da Odbor za prava deteta, kao posebno stalno radno telo, razmatra predloge zakona sa aspekta zaštite prava deteta; prati sprovođenje i primenu zakona i drugih akata koji uređuju položaj i zaštitu prava deteta; vrši proveru usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s međunarodnim standardima prava deteta; saraduje sa nacionalnim i međunarodnim institucijama i telima, kao i lokalnim organima vlasti; inicira izmene i dopune propisa i predlaže donošenje određenih akata i preduzimanje mera zaštite prava deteta; promoviše prava deteta; razmatra i druga pitanja od značaja za prava deteta.

70 Komitet za prava deteta UN, (2003) *Opšti komentar br. 5 Opšte mere za primenu Konvencije o pravima deteta* (član 4, 42. i 44, stav 6), dostupno na <http://tb.ohchr.org/default.aspx?Symbol=CRC/GC/2003/5>

71 UNICEF (2007), *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, Fully Revised Third Edition*

72 Ibid.

73 Komitet za prava deteta UN (2008), *Zaključna zapažanja na Inicijalni izveštaj Republike Srbije o primeni Konvencije o pravima deteta*

74 *Zakon o Zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS”, br. 79/2005 i 54/2007

75 *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS”, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i *Zakon o zaštiti podataka o ličnosti*, „Službeni glasnik RS”, br. 97/2008, 104/2009, 68/2012 — Odluka Ustavnog suda

76 *Zakon o zabrani diskriminacije*, „Službeni glasnik RS”, br. 22/09

77 „Službeni glasnik RS”, br. 20/12

78 Ibid.

Inače, ovo skupštinsko telo ima svoju, sada već četvorogodišnju parlamentarnu istoriju. Marta 2009. godine formirana je Radna grupa za prava deteta Narodne Skupštine Republike Srbije. Ovo je višestranačko telo jedinstveno u regionu Jugoistočne Evrope, a njegov značaj prepoznaju i relevantna nacionalna i međunarodna tela. Višestranački sastav i aktivno angažovanje članova Odbora pokazuju snažnu opredeljenost Skupštine za pitanja prava deteta. Radna grupa je institucionalizovana polovinom 2010. godine,⁷⁹ kada je usvojen novi Poslovnik o radu Narodne skupštine koji predviđa da u novom sazivu Skupštine grupa „preraste” punopravni samostalni Odbor za prava deteta. Na ovaj način je institucionalno potvrđena opredeljenost Skupštine za pitanja prava deteta i omogućeno je da se deca nađu u fokusu reformskih procesa u Srbiji. Odbor za prava deteta poziva decu u Skupštinu i podstiče ih da aktivno iskažu svoje stavove, gledišta i mišljenje, dajući tako pozitivan primer i preuzimajući lidersku ulogu u pokretu za prava deteta u zemlji. Predlozi zakona koji ulaze u skupštinsku proceduru redovno se analiziraju iz perspektive prava dece, uz prisustvo predstavnika nadležnih ministarstava, stručnjaka i nezavisnih tela.⁸⁰

Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova Narodne skupštine, koji razmatra predloge zakona i drugih opštih akata i druga pitanja iz oblasti ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i sloboda i prava deteta (čl. 57. st. 1. tač. 1. Poslovnika o radu Narodne skupštine), nije u svom dosadašnjem radu bio aktivan u oblasti prava deteta, ali tesno saraduje sa Odborom za prava deteta, vodeći računa da se nadležnosti ova dva tela ne preklapaju.

Institucija Zaštitnika građana uspostavljena je na republičkom nivou 2005. godine, a prvi zaštitnik imenovan je, sa izvesnim zakašnjenjem, 2007. godine. Zaštitnik ima tri zamenika, jedan od njih je zamenik Zaštitnika građana za prava deteta. Pokrajinski zaštitnik građana imenovan je 2003. godine i on, takođe, ima zamenika koji se bavi zaštitom prava deteta. Tokom perioda od formiranja ovih kancelarija do danas, zamenici Zaštitnika građana, na oba nivoa vlasti, kao nezavisni mehanizmi zaštite prava deteta, uglavnom su svoje aktivnosti sprovodili kroz rešavanje brojnih individualnih predstavi i ukazivanje na propuste u radu državnih organa u zaštiti prava deteta, u skladu sa svojim nadležnostima. I republički i pokrajinski zamenik izdaju saopštenja i preporuke, čime direktno doprinose transparentnosti u radu državnih organa i svojim autoritetom i uticajem doprinose poboljšanju kvaliteta njihovog rada.

Posebno treba istaći da je Zaštitnik građana prvi državni organ koji je neposredno u svoj rad uključio decu. *Panel mladih savetnika Zaštitnika građana* formiran je 2010. godine i predstavlja grupu od 30 dece i mladih izabраниh na Javnom pozivu. Broj mladih savetnika je stalan, a novi članovi se biraju periodično ili po potrebi. Mladi savetnici sastaju se sa Zaštitnikom građana, odnosno zamenicom Zaštitnika građana za prava deteta najmanje 3 puta godišnje. Njihova osnovna uloga je da prenesu Zaštitniku građana teme koje su važne deci i mladima, ukažu na probleme sa kojima se susreću, predstavljaju svoje stavove i pokrenu pitanja koja su od značaja za poboljšanje njihovog položaja u Srbiji.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ustanovljen je 2009. godine, a sadašnja Poverenica imenovana je 2010. godine. U skladu sa svojim ovlašćenjima, Poverenica izdaje mišljenja i saopštenja, rešava pojedinačne pritužbe diskriminacije, a s obzirom na to da kao i zamenica Zaštitnika građana za prava deteta, predstavlja formalni organ, njen doprinos ostvarivanju prava deteta ima veliki potencijal.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je prvi nezavisni organ u Republici Srbiji koji, shodno svojim nadležnostima, snažno doprinosi jačanju mehanizama minitoringa primene Konvencije o pravima deteta. Tokom proteklih godina, ovaj organ posredovao je kod državnih organa i drugih službi, na svim nivoima, da učine dostupnim informacije, podatke, mišljenja i aktivnosti, koje se tiču ostvarivanja, odnosno kršenja ljudskih prava, pa time i ljudskih prava dece, što je tražiocima ovih informacija omogućilo da na osnovu dobijenih informacija preduzimaju odgovarajuće postupke.

Što se ministarstava i drugih državnih organa tiče, mehanizmi minitoringa primene još uvek nisu dovoljno razvijeni i kreću se u granicama uobičajene kontrole svakodnevnih aktivnosti unutar samih organa, kroz vršenje upravnog nadzora. Budući da nezavisni monitoring još uvek nije zastupljen, organizacije civilnog društva, u granicama svojih mogućnosti, vrše monitoring nad ostvarivanjem prava deteta.⁸¹

79 „Službeni glasnik RS”, br. 52/10

80 UNICEF (2011), *Analiza uloga i delotvornosti institucija odgovornih za prava dece u Srbiji*, Edicija Radni dokumenti

81 Ibid.

Ipak, osnove monitoringa primene postavljene su od strane Vlade još 2004. godine, kada je donet prvi i jedan od najznačajnijih dokumenta za unapređenje prava deteta u Republici Srbiji — Nacionalni plan akcije za decu (NPA)⁸² koji predstavlja opštu politiku zemlje prema deci za period od 2004. do 2015. godine. U ovom dokumentu Vlada Srbije definiše svoju kratkoročnu, srednjoročnu i dugoročnu politiku prema deci i identifikuje osnovne probleme u ostvarivanju, zaštiti i unapređivanju prava deteta u Republici Srbiji. NPA takođe predstavlja mehanizam za monitoring prava deteta i dobrobiti dece tokom perioda ekonomske, socijalne i političke tranzicije u Srbiji. NPA je donet kako bi se rešili krupni problemi u pogledu položaja dece, zbog međunarodnih obaveza Srbije i, ne manje značajno, unutrašnjih potreba zemlje, koje su primarne.⁸³ Od svog donošenja, NPA je bio jedan od najsveobuhvatnijih, najuticajnijih i najcitiranijih dokumenata u Republici Srbiji koji se ticao prava deteta. Kao što je već pomenuto, na inicijativu Saveta za prava deteta, pokušaj analize dotadašnjih postignuća sa preporukama za usklađivanje NPA sa novonastalim društvenim okolnostima (s obzirom na dugoročni karakter dokumenta), nije okončan do kraja i opsežna analiza koja je izrađena, sa predlogom revidiranih ciljeva i indikatora, nikada nije usvojena od strane Vlade.

Uporedo sa slabljenjem uloge i značaja Saveta za prava deteta, a posebno nakon neuspele revizije NPA, ovaj ključni strateški dokument u oblasti prava deteta umnogome je izgubio na značaju i aktuelnosti i sve ređe se koristi kao referentni dokument u ovoj oblasti.

U Kancelariji za ljudska i manjinska prava se od 2010. godine sprovodi IPA 2007, projekat Evropske Komisije — *Sprovođenje prioriteta u oblasti ljudskih prava i zaštite nacionalnih manjina*.⁸⁴ Svrha ovog projekta je osnaživanje kapaciteta institucija, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou, da vrše koordinaciju, sprovođenje, monitoring i evaluaciju zaštite ljudskih i manjinskih prava u Republici Srbiji, ispunjavajući na taj način obaveze koje proizilaze iz članstva u UN i Savetu Evrope. Očekivani rezultati projekta usmereni na unapređenje ljudskih prava su: ojačani kapaciteti Kancelarije i resornih ministarstava u cilju vršenja koordinacije i monitoringa nad sprovođenjem standarda ljudskih i manjinskih prava; izrađen i operativan sistem za monitoring nad primenom standarda ljudskih i manjinskih prava. Projektom je obuhvaćeno i unapređenje prava deteta u Republici Srbiji.

Treba svakako pomenuti i rad Saveta za praćenje i unapređenje rada organa krivičnog postupka i izvršenja krivičnih sankcija prema maloletnicima, kao ključnog pokretača reforme sistema maloletničkog pravosuđa i kao još jedno telo koje u ovoj oblasti zauzima značajnu koordinativnu ulogu. Ovaj savet ustanovljen je Odlukom⁸⁵ ministra pravde, na osnovu člana 166. stav 1. Zakona o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica.⁸⁶ Savet podnosi Ministarstvu pravde i Vrhovnom sudu Srbije (Vrhovnom kasacionom sudu) inicijative, predloge, mišljenja i analize koje se odnose na prestupništvo maloletnika i krivičnopravnu zaštitu maloletnih lica i na postupanje sa njima. Delokrug rada Saveta je praćenje aktuelnih pojavnih oblika prestupništva maloletnika i krivičnopravne zaštite maloletnih lica, saradnja sa nadležnim državnim organima i ustanovama, praćenje primene preuzetih međunarodnih obaveza u oblasti krivičnopravne zaštite maloletnih lica i drugo. Od svog osnivanja Savet je imao brojne aktivnosti. Tako je npr. u cilju planiranja i sprovođenja politika u oblasti unapređenja prava deteta u institucijama maloletničkog pravosuđa, koristeći se nalazima iz Izveštaja *Nezavisna procena stanja prava dece u sukobu sa zakonom u institucijama maloletničkog pravosuđa u Srbiji* koji je sačinjen od strane nezavisnog eksperta IMG-a, Savet predložio mere za: „Sistemska unapređenja”, „Mere za poboljšanje uslova u pritvorima i razvoj alternativa za pritvaranje i upućivanje u institucije” i „Opšte mere za unapređenje uslova u institucijama maloletničkog pravosuđa” i dostavio ih nadležnim institucijama. Pojedini članovi Saveta učestvovali su u Radnoj grupi Ministarstva pravde tokom izrade teksta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, kao

82 Donet od strane Vlade februara 2004. godine, dostupno na http://www.mpn.gov.rs/resursi/dokumenti/dok45-srp-Nacionalni_plan_akcije_za_decu.pdf

83 U izradi NPA imalo se u vidu sledeće: nadležnost državnih organa i njihovi programi, realističnost i ostvarivost postavljenih ciljeva i njihova konkretizacija i operacionalizacija, pitanje finansiranja i održivosti, kvantifikacija pokazatelja, širok konsultativni proces i participativnost najrelevantnijih aktera, uključujući i mišljenje i stavove dece i mladih.

84 <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sl/projekti>

85 „Službeni glasnik RS”, br. 89/09

86 „Službeni glasnik RS”, br. 85/05

i Radnoj grupi koja je sačinila Predlog mera za unapređenje sistema prikupljanja i praćenja podataka u sistemu maloletničkog pravosuđa u Republici Srbiji uključujući i inovirane obrasce „SK3” i „SK4” Republičkog zavoda za statistiku (koji su u primeni od 1. januara 2012. godine), namenjenih praćenju rada viših tužilaštava i sudova u postupcima koji se vode prema maloletnim učiniocima krivičnih dela.

Tokom 2011. godine Republički zavod za socijalnu zaštitu je, u saradnji sa ministarstvom nadležnim za socijalnu zaštitu, za potrebe reforme vrste podataka i načina njihovog prikupljanja i obrade i u procesu godišnjeg izveštavanja o radu ustanova socijalne zaštite (centara za socijalni rad i domova za smeštaj), sproveo analizu *Usklađivanje indikatora socijalne zaštite za potrebe nacionalnog izveštavanja po međunarodnim ugovorima i donetim nacionalnim strateškim dokumentima*.⁸⁷ Jedan od ciljeva analize bio je da se izvrši usklađivanje sa sadržajem smernica ugovornih tela UN (komiteta), dodatnim pitanjima koja se dostavljaju zemlji ugovornici i zaključnim zapažanjima komiteta na izveštaje o primeni ovih ugovora. Rezultati analize u potpunosti su uvršćeni u inoviranu evidenciju i dokumentaciju koju će tokom 2013. godine početi da vode ustanove u sistemu socijalne zaštite kroz uspostavljeno informatičko radno okruženje.

Navedenim se značajno unapređuje monitoring primene Konvencije u oblasti socijalne zaštite, što nije dovoljno da bi on bio podignut na zadovoljavajući nivo u vezi sa svim segmentima njene primene. Sistem obrazovanja, zdravstva, pravosudnih organa, policije i drugi relevantni sistemi takođe mogu sprovesti ovakvu analizu, s ciljem preispitivanja postojećih mehanizama na nacionalnom i lokalnom nivou koji se tiču monitoringa primene.

Značajnu ulogu u monitoringu ima i Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva koji redovno prati sprovođenje Strategije za smanjenje siromaštva i, šire, pojavu siromaštva i razvoj inkluzivnog društva. Tim ima metodologiju po kojoj je izdat i Prvi nacionalni izveštaj o smanjenju siromaštva i socijalnom uključivanju.

Situacija na lokalnom nivou

Procesi decentralizacije imaju snažan uticaj na ostvarivanje prava deteta u Srbiji, s obzirom na to da se odluke koje se tiču svakodnevnog života dece i mladih postepeno prenose sa centralnog na regionalni ili lokalni nivo. Treba istaći da su administrativna i politička vlast dekoncentrisane u oblasti obrazovanja i socijalne zaštite, ali njihovo finansiranje se najvećim delom sprovodi sa centralnog nivoa. Jedan deo administrativnih nadležnosti prenet je na Grad Beograd i Autonomnu pokrajinu Vojvodinu. Lokalne samouprave imaju nadležnost i odgovornost da razvijaju i obezbede održivost usluga za decu u zajednici, ali su često ograničene nedostatkom resursa i pored postojanja političke volje.

Podaci o primeni Konvencije uglavnom se prikupljaju na nacionalnom nivou i u Republici Srbiji ima malo dostupnih indikatora o tome da li se i na koji način monitoring primene Konvencije sprovodi na lokalnom nivou. Značajan izvor predstavljaju podaci o pruženim uslugama i ostvarenim pravima deteta u oblasti socijalne i porodičnopravne zaštite, koje prikupljaju centri za socijalni rad. Ove službe, kojih ima 140, osnovne su službe socijalne zaštite u zajednici i pokrivaju skoro sve gradove i opštine, kojih u Srbiji ima 174.

Treba pomenuti i instituciju Lokalnih zaštitnika građana, koji, u sredinama gde su uspostavljeni, daju doprinos, u skladu sa svojim nadležnostima, monitoringu primene Konvencije.

Počev od 2004. godine, u brojnim lokalnim zajednicama donet je Lokalni plan akcije za decu (LPA),⁸⁸ što je direktan doprinos Nacionalnog plana akcije za decu u uspostavljanju mehanizama monitoringa primene. Takođe, otvaranjem Kancelarija za

87 Analiza je realizovana primenom metode analize sadržaja sedam potvrđenih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima zajedno sa pripadajućim fakultativnim protokolima, uključujući *Konvenciju o pravima deteta* i oba njena *Fakultativna protokola*, kao i 88 (nacionalnih i sektorskih) strateških dokumenata i pripadajućih akcionih planova.

88 *Lokalni plan akcije* (LPA) za decu je strateški dokument čiji je cilj stvaranje pogodnog okruženja za decu u lokalnoj zajednici i definisanje kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih mera i prioriteta radi stvaranja okruženja koje podstiče razvoj dece i mladih i stvara uslove za njihovo aktivno učešće u životu i radu lokalne zajednice.

mlade (u skladu sa realizacijom ciljeva Nacionalne strategije za mlade),⁸⁹ kojih po podacima za oktobar mesec 2012. godine ima 135 širom Srbije, lokalne samouprave pokazuju snažno opredeljenje za brigu o mladima.

Ipak, i pored stvaranja ovih mehanizama na lokalnom nivou, lokalne samouprave i deca i mladi u lokalnim zajednicama imaju različito, ako ne i suprotno poimanje stvarnog i poželjnog stepena i mogućnosti participacije dece i mladih u odlučivanju o pitanjima koja se tiču njihovih prava i interesovanja.⁹⁰

Zaključci

Procena uticaja politika i praksi na ostvarivanje prava deteta može se sprovoditi na različite načine, ali kao da još uvek postoji nerazumevanje u Republici Srbiji šta takva analiza zapravo podrazumeva i kako se dalje koriste ishodi takvih procesa.

Nedostaju ključne informacije, podaci i indikatori o uticaju politika i zakona i na nacionalnom i na lokalnom nivou u odnosu na ostvarivanje prava deteta. Rizik da se prate samo neka od prava deteta sadržanih u Konvenciji, a ne i sva na koja je država obavezna, stalno je prisutan.

Uspostavljanje mehanizama međusektorske saradnje i odgovarajuća koordinacija između relevantnih podsistema — obrazovanja, socijalne zaštite, pravosuđa, finansija, zdravstva, unutrašnjih poslova, započeto je kroz aktivnosti Saveta za prava deteta, ali proteklih par godina, uloga Saveta je oslabljena i više nema organa ili tela koje može imati sveobuhvatan uvid u ovu oblast niti da posreduje i vrši koordinativnu ulogu u primeni Konvencije.

Monitoring primene i preduzete aktivnosti države u odnosu na Zaključna zapažanja Komiteta za prava deteta iz 2008. i 2010. godine,⁹¹ posmatrani su i u svetlu približavanja roka za podnošenje II Periodičnog izveštaja Republike Srbije o primeni Konvencije i Fakultativnih protokola Komitetu za prava deteta, koje očekuje Srbiju u 2013. godini. Sagledavajući dosadašnje postupanje Vlade i državnih organa, osnovano se može zaključiti da Republika Srbija nije preuzela odgovornost za praćenje i nadzor nad primenom Zaključnih preporuka Komiteta za prava deteta.

89 „Službeni glasnik RS”, br. 55/08

90 Više autentičnih stavova dece i mladih kao i o razvoju participativnih programa možete naći u publikacijama Centra za prava deteta: http://cpd.org.rs/home/news/_params/newsplus_news_id/2647.html i http://cpd.org.rs/home/news/_params/newsplus_news_id/3067.html

„Ne možemo od mladih očekivati da postanu aktivni u zajednici sa 16 ili 18 godina, ako nisu dobili šansu da svoje veštine iskažu ranije. Oni traže da budu akteri, a ne dekor. Problem je što ih ne pitamo, a još ređe čujemo“, izjava zamenice Zaštitnika građana za prava deteta Tamare Lukšić Orlandić u Nišu na skupu o participaciji dece i mladih u Srbiji pod nazivom „Od prava da govoriš do prava da te čuju!” (maj 2012).

„Iako postoje određeni oblici participacije koji ukazuju na pozitivne pomake u ovoj oblasti, poput školskih parlamenata ili omladinskih centara, stepen participacije među decom i mladima u Srbiji je još uvek nedopustivo nizak. Često se takvi mehanizmi ne koriste svrsishodno, a uticaj dece i mladih u okviru takvih mehanizama pri donošenju istinski važnih odluka je veoma mali“, izjava pokrajinske ombudsmanke Aniko Muškinja Hajnrih u Novom Sadu na skupu sa istom temom (septembar 2012).

91 Komitet za prava deteta UN (2010), *Zaključna zapažanja na inicijalni izveštaj Republike Srbije o primeni Fakultativnog protokola o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji i Fakultativnog protokola o učešću dece u oružanim sukobima.*

Preporuke

- ▶ Uspostavljena struktura i razvijena metodologija za monitoring primene Konvencije o pravima deteta, kao i koordinaciju i monitoring primene Zaključnih zapažanja Komiteta za prava deteta.
- ▶ Obezbeđivanje jedinstvenog i koherentnog sistema državne podrške telima uspostavljenim za praćenje ostvarivanja prava deteta, kojim su obuhvaćeni svi nivoi u društvu (nacionalni i lokalni nivo).
- ▶ Praćenje primene treba da se odnosi na sve odredbe Konvencije i da se sprovodi sistemski, redovno, dosledno i sistematski, moraju se opredeliti budžetska sredstva kojima se obezbeđuje održivost procesa i pokazuje nedvosmislena politička volja i posvećenost države u ostvarenju prava deteta.
- ▶ Razviti jedinstven upitnik o ostvarivanju prava deteta na nacionalnom nivou, koji bi omogućio promociju prava deteta i razmatranje rezultata upitnika u procesu donošenja politika i budućih akcija koje se neposredno tiču ili posredno doprinose unapređenju prava deteta.
- ▶ Razviti instrument procene uticaja politika na prava deteta, procene vidljivosti dece u društvu i napora da se stvori okruženje naklonjeno deci (po meri deteta) kao mehanizam razvijen na svim nivoima vlasti (uključujući i Narodnu skupštinu).

5 Budžet po meri deteta i vidljivost dece u budžetu

Uvod

Monitoring budžetskih izdvajanja za decu naročito je značajan sa nekoliko aspekata — kroz budžetske pokazatelje najpreciznije se prati politika vlade jedne države prema deci i istinska posvećenost proklamovanim ciljevima. Praćenjem budžeta se može dati pouzdana ocena da li država ostvaruje prava deteta „maksimalno koristeći raspoloživa sredstva”, kako to predviđa član 4. Konvencije. Ovo naročito dolazi do izražaja u ostvarivanju ekonomskih, socijalni i kulturnih prava deteta, a Komitet za prava deteta ističe da „...obaveze vezane za primenu, određene u članu 4. i drugim odredbama Konvencije, zahtevaju rigorozno praćenje delovanja promena i prilagođavanje politike kako bi se zaštitila dečja ekonomska, socijalna i kulturna prava.”⁹²

Neke države smatraju da nije moguće analizirati državni budžet sa aspekta prava deteta. Neke su, međutim, to uradile i objavljuju podatke o „godišnjim budžetima za decu” odnosno o iznosima koji se direktno ili indirektno izdvajaju u budžetima radi ostvarivanja i unapređivanja prava deteta. Republika Srbija nema budžet koji je transparentan u odnosu na prava deteta, a ne objavljuju se ni „budžeti za decu”. Komitet za prava deteta izrazio je u svojim Zaključnim zapažanjima iz 2008. godine⁹³ zabrinutost zbog činjenice da kako Izveštaj tako ni odgovori dostavljeni Komitetu ne pružaju jasnu sliku o raspodeli finansijskih sredstava i izdvajanjima za decu u okviru budžeta. Zbog toga je Komitet dao preporuku da Republika Srbija uradi sveobuhvatnu reviziju budžeta iz perspektive prava deteta i s osvrtnom na pitanje nadgledanja raspodele sredstava namenjenih deci. Analiza budžetskih sredstava je dodatno otežana činjenicom da se još uvek nije u punoj meri prešlo na programski budžet. Određene naznake o politici Vlade i budžetskoj prioritizaciji prava deteta mogu se ipak pronaći kroz prikaz zakona kojim se definiše budžetski sistem Republike Srbije kao i kroz pregled posebnih davanja koja su usmerena direktno na decu.

Situacija na državnom nivou — Struktura izdvajanja finansijskih sredstava za decu u Republici Srbiji

Budžetski sistem Republike Srbije definiše se Zakonom o budžetskom sistemu.⁹⁴ Ovaj zakon propisuje da budžetski sistem čine budžet Republike Srbije, budžeti lokalne vlasti i finansijski planovi organizacija za obavezno socijalno osiguranje (čl. 3. stav 1). Budžeti indirektnih budžetskih korisnika uključeni su u budžete osnivača. Budžetski sistem je jedinstven. Zakon propisuje pravila kojima se obezbeđuje jedinstvenost (integritet) budžetskog sistema, ali u praksi još uvek nije postignut pun integritet budžeta na lokalnom nivou⁹⁵ što dovodi do problema za građane u praksi usled nefinansiranja neophodnih usluga.

Usluge kao i intervencije kojima se ostvaruju prava deteta finansiraju se iz budžeta jedinica lokalne samouprave i sa nacionalnog odnosno pokrajinskog nivoa. Kod pojedinih sistema, kakav je na primer obrazovni, sredstva do sada nisu pratila korisnika, što ima za posledicu neefikasno trošenje sredstava. No, Strategijom razvoja obrazovanja do 2020. godine predviđen je prelazak na finansiranje prema broju učenika.

Usluge socijalne zaštite takođe se finansiraju sa oba nivoa, s tim što je podela finansiranja učinjena u odnosu na vrstu usluge. Lokalne samouprave donose odluku koje će usluge u zajednici finansirati a potom vrše javnu nabavku istih. Prethodni period bio je karakterističan po intenzivnom razvoju usluga u zajednici koje su finansirane projektno. Uvrštavanje ovako razvijenih usluga u budžete lokalnih samouprava biće veliki izazov i ispit za lokalne samouprave u narednom periodu.

92 Komitet za prava deteta, *Opšti Komentar br. 5*

93 *Zaključna zapažanja Komiteta za prava deteta*, (CRC/C/SRB/CO/1), 2008.

94 *Zakon o budžetskom sistemu*, „Službeni glasnik RS”, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12

95 Videti rezultate monitoringa obezbeđivanja prevoza za decu od strane lokalnih samouprava.

Posebna podrška porodicama sa decom

Republika Srbija finansijsku podršku porodicama sa decom obezbeđuje kroz sufinansiranje usluga namenjenih deci ili kroz dodatna davanja. Ovu vrstu podrške definiše Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom.⁹⁶ Ovim zakonom definisana su prava na naknadu zarade tokom porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta, roditeljski dodatak, dečji dodatak, naknada troškova boravka u predškolskoj ustanovi za decu bez roditeljskog staranja; naknadu troškova boravka u predškolskoj ustanovi za decu sa smetnjama u razvoju; regresiranje troškova boravka u predškolskoj ustanovi dece iz materijalno ugroženih porodica (čl. 9. st 1).

Sredstva za pomenute usluge, osim usluge regresiranja troškova boravka u predškolskoj ustanovi dece iz materijalno ugroženih porodica, obezbeđuju se iz budžeta Republike Srbije, dok lokalna samouprava finansira ovo pravo, a može predvideti i dodatna prava, olakšati uslove za ostvarivanje prava odnosno povećati obim prava garantovanih zakonom ako je u mogućnosti da samostalno obezbedi sredstva za njihovo finansiranje.

Visina osnovne pomoći koju Republika Srbija obezbeđuje deci, dečji dodatak, kao i uslovi za ostvarivanje ovog prava svedoči o generalnom odnosu države prema deci — njegova visina od prosečnih 20 eura na mesečnom nivou⁹⁷ iznosi oko 4% prosečne potrošačke korpe, prema poslednjim objavljenim zvaničnim podacima koji se odnose na maj mesec 2012. godine⁹⁸ u Republici Srbiji (57.920 dinara), odnosno 12% tako normiranih troškova deteta.⁹⁹ Cenzus za dečji dodatak prema obračunu *Cekosa*, od 1. decembra 2012. godine iznosi 7.761,33 dinara mesečnih prihoda po članu domaćinstva. Dakle, ovaj dodatak mogu ostvariti samo porodice sa decom koje ne mogu samostalno da obezbede ni polovinu prosečne potrošačke korpe.

O visini budžetskih izdvajanja veoma je teško govoriti upravo zbog netransparentnosti budžetskog sistema. Ipak, na ovom mestu, situaciju ćemo pokušati da ilustrujemo kroz budžet za obrazovanje i primere problema koji su uočeni u tom domenu. Budžet za obrazovanje, koji je po svojoj svrsi prvenstveno namenjen deci (i mladima), relativno je nizak i iznosi oko 3.6% BDP-a dok je preporuka OECD 6%, te je neophodno njegovo relativno povećanje u narednom periodu. Oko 70% budžeta ide na osnovno i srednje obrazovanje. Osim niskog nivoa izdvajanja ili upravo zbog toga, budžet za obrazovanje opterećen je dodatno brojnim problemima. Nerazumevanje prava deteta na obrazovanje od strane donosilaca odluka i neprimenjivanje proklamovanog principa integriteta budžetskog sistema ogleda se u sledećem primeru: u okviru akcije Koalicije za monitoring prava deteta *Od kuće do škole*,¹⁰⁰ učinjen je napor da se sagleda na koji način se planira i troši novac za organizovanje besplatnog prevoza đaka. Najvažniji zaključci analize su da različite opštine budžetiraju ova sredstva na različitim budžetskim linijama od kojih neke u okviru budžeta za usluge socijalne zaštite, a ne obrazovanja. Najveći broj opština nema jasne podatke na osnovu kojih planira izdvajanje sredstava za ovu namenu. U velikom broju opština su izdvajanja nedovoljna pa se ne obezbeđuje pravo svoj deci na organizovan besplatan prevoz. Stav opština prema obavezi da ostvaruju ovo pravo deteta, a sudeći prema odgovorima prikupljenim u ovom postupku, možemo opisati kao nedopušteno opušten, jer ovu obavezu, jasno definisanu zakonom, doživljavaju kao dodatnu, fakultativnu uslugu, pa obezbeđivanje sredstava za njeno ostvarivanje nije prioritetizovano.

Sličan primer problema koji nastaju zbog nedovoljno razvijenog budžetskog sistema i nedostatka svesti da svako propisano pravo, odnosno usluga kojim se ono ostvaruje, mora imati svoj odraz u budžetu, ogleda se kroz položaj Interresornih komisija¹⁰¹ čija je uloga da predlaže dodatnu podršku deci sa smetnjama u razvoju u okviru zdravstvenog, socijalnog i obrazovnog sistema.¹⁰² Praćenje rada

96 „Službeni glasnik RS”, br. 16/02, 15/05, 107/09

97 U novembru 2012 dečji dodatak iznosio je 2449, 38 dinara.

98 Potrošačka korpa u Srbiji obračunava se od 2011. godine prema metodologiji Evropske unije i predstavlja mesečne troškove za održavanje fizičke i radne sposobnosti članova domaćinstva. Računa se na bazi tročlanog domaćinstva.

99 Ovde je učinjena pretpostavka da tročlano domaćinstvo čini jedno dete i dva odrasla člana domaćinstva, mada prema najnovijem popisu, deca čine tek nešto više od jedne petine stanovništva republike Srbije.

100 Akcija je sprovedan u drugoj polovini 2011. godine i u prvoj polovinu 2012. Najpre je urađena analiza budžeta za ostvarivanje ovog prava deteta u najsiromašnijim opštinama u Srbiji, nakon čega je Koalicija podržala dve najzainteresovanije opštine, Ljuboviju i Bujanovac, da obezbede nabavku vozila kojima bi se delimično rešio problem prevoza dece.

101 Interresorne komisije se prema *Pravilniku o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku* obrazuju u svakoj jedinici lokalne samouprave i njihov osnovni zadatak je da učine procenu i daju preporuku podatne podrške detetu, odnosno učeniku, prvenstveno sa smetnjama u razvoju, a kome je ona potrebna radi obrazovanja i pune uključenosti u život zajednice.

102 Dodatna podrška definisana je podzakonskim aktima: *Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku*, „Službeni glasnik RS”, br. 63/10

interresornih komisija ukazuje na nejednaku praksu u postupanju i vrlo često izostanak dodatnih usluga jer se one ne finansiraju, a nije obezbeđen ni mehanizam kontrole da li lokalne samouprave izvršavaju svoje obaveze prema deci u skladu sa propisima.¹⁰³

Primer koji smo ilustrovali kroz obrazovni sistem, međutim, opšteg je karaktera. Proces decentralizacije nadležnosti ide brže od reforme sistema finansiranja tih istih nadležnosti. „Između samih lokalnih samouprava postoje velike razlike u pogledu finansijskih mogućnosti... Resorna ministarstva i službe imaju nedovoljno razvijene informacione sisteme, što rezultira odsustvom informacija o ...realizaciji budžetskih sredstava... Najosetljivije društvene grupe često nisu upoznate sa svojim pravima i nemaju uticaj na kreiranje budžeta...”¹⁰⁴

Zaključci

Budžet Republike Srbije nije dovoljno transparentan, ali je ipak vidljivo da prava deteta u njemu nemaju prioritet. Prelazak sa sektorskog na programsko finansiranje predugo traje, i uz sve napore države da se uvede budžetska kontrola, još uvek nije uočen vidni napredak u tom domenu.

Republika Srbija ne priprema „budžet za decu” odnosno ne radi analizu budžetskih sredstava koja su namenjena deci, te se stoga ne može dati ocena da li i u kojoj meri se postupa u skladu sa obavezama iz člana 4. Konvencije o pravima deteta.

Budžetiranje ne prati proklamovane strateške ciljeve, i obratno, uvođenju novih prava i usvajanju mera još uvek retko prethodi analiza neophodnih sredstava i planiranje istih na osnovu čega bi se moglo vršiti preciznije, a time finansijski efektivnije finansijsko planiranje.

Ne postoje razvijeni mehanizmi nezavisne kontrole korišćenja budžetskih sredstava.

Preporuke

- ▶ Neophodan je hitan prelaz na programsko budžetiranje kojim bi bilo omogućeno preciznije praćenje budžetskih izdvajanja.
- ▶ Razviti instrumente i smernice za izradu „budžeta za decu” kao posebnog dokumenta kojim bi se deca u budžetu učinila vidljivijima.
- ▶ Razviti indikatore i instrumente za kontinuirano praćenje ostvarivanja budžeta kao i instrumente za planiranje budžetskih izdvajanja na lokalnom nivou.
- ▶ Uključiti korisnike u planiranje budžeta na lokalnom nivou.
- ▶ Ojačati sistem nezavisnog monitoringa budžetskih izdvajanja.

103 Pregledom rada interesornih komisija bavili su se i Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva u saradnji sa UNICEF-om, Ministarstvo prosvete kao i Grupa nevladinih organizacija u okviru projekta Obrazovanje po meri deteta.

104 Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji, Vlada Republike Srbije, mart 2011. godina

6 Prikupljanje podataka i indikatori

Uvod

Opšti komentar broj 5. Komiteta za prava deteta u odnosu na prikupljanje podataka i analizu i definisanje pokazatelja ističe važnost prikupljanja dovoljnih i pouzdanih podataka o deci koji su klasifikovani tako da omoguće otkrivanje diskriminacije i nejednakosti u ostvarivanju prava. Komitet ukazuje da se prikupljanje podataka mora obavljati koordinirano na celoj teritoriji pod jurisdikcijom države, kako bi se dobili pokazatelji koji su primenjivi za celu državu. Komitet ističe da je neophodno ne samo da se uspostave efikasni sistemi za prikupljanje podataka, već i da se prikupljeni podaci analiziraju i iskoriste za procenu napredovanja primene, kao i da se uoče problemi i obaveste svi koji učestvuju u definisanju mera koje se odnose na decu. Takođe se ističe i neophodnost uključivanja dece u proces prikupljanja podataka u ulozi istraživača kao i važnost objavljivanja izveštaja o stanju prava deteta.

Praćenje primene Konvencije o pravima deteta i procena i ocena uticaja primene na decu bi takođe trebalo da budu zasnovani na prikupljenim statističkim podacima i kvalitativnoj analizi kako bi se mogao pouzdano utvrditi nivo ostvarivanja prava deteta i stvarni efekat primene Konvencije o pravima deteta.

U Zaključnim zapažanjima Komiteta za prava deteta za Republiku Srbiju Komitet je pohvalio napore Republike Srbije da razvije sistem za monitoring Nacionalnog plana akcije preko DevInfo baze za prikupljanje podataka, koja je razvijena u saradnji sa UNICEF kancelarijom. Komitet je izrazio i zabrinutost zbog nepostojanja sveobuhvatnih pouzdanih podataka koji bi omogućili monitoring i evaluaciju ostvarivanja svih prava deteta sadržanih u Konvenciji i pružili podatke o položaju dece u Republici Srbiji, uključujući osetljive grupe. Komitet je preporučio Srbiji da nastavi sa naporom uspostavljanja konsolidovanog sistema za sveobuhvatno prikupljanje i analizu podataka koji bi omogućili komparativnu analizu položaja dece, sa posebnim osvrtom na grupe dece kojima je potrebna posebna zaštita.

Situacija na državnom nivou

Podaci o deci u Republici Srbiji prikupljaju se iz različitih izvora. Najveći broj ministarstava samostalno razvija sisteme za prikupljanje podataka u okviru njihovih nadležnosti, a podatke dalje prikupljaju nadležne institucije u okviru pojedinačnog sektora. Podaci koji su od značaja za ostvarivanje prava deteta prikupljaju se u najvećoj meri u okviru rada Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva zdravlja, Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstva omladine i sporta i Ministarstva kulture i informisanosti.

Najveći broj ovako prikupljenih podataka nije transparentan i dostupan javnosti. Sistematsko prikupljanje podataka o deci u oblasti prava deteta ne postoji. Podaci prikupljeni na ovaj način u različitim sektorima i na osnovu drugačijih metodologija i postavljenih indikatora često se ne mogu ukrštati i upoređivati.

Jedan deo prikupljenih podataka obrađuje se u okviru rada Republičkog zavoda za statistiku Republike Srbije, koji redovno objavljuje publikacije po oblastima, kao i studije i analize koje sadrže analitičke izveštaje o temama koje su važne za statistički sistem ili koje javnost prati tokom određenih dužih vremenskih perioda, a koje su transparentne i dostupne javnosti. Najrelevantniji podaci koji se odnose na prava deteta sadržani su u publikacijama iz odseka demografije i društvene statistike, a koji sadrže statističke podatke iz oblasti obrazovanja, socijalne zaštite, kulture, pravosuđa.

Obrasci za prikupljanje podataka u Republičkom zavodu za statistiku se unapređuju u skladu sa zakonodavnim izmenama i realnim potrebama. Tako su na primer od 1. januara 2012. godine u primeni novi SK3 i SK4 obrasci, na osnovu kojih se prikupljaju, obrađuju i prezentuju zvanični podaci u oblasti maloletničkog pravosuđa od strane Republičkog zavoda za statistiku, koji su usaglašeni sa Zakonom o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica i koji će omogućiti prikupljanje preciznijih podataka, naročito u delu koji se odnosi na prikupljanje podataka o alternativnim

merama neinstitucionalnog karaktera koje ovaj zakon propisuje u skladu sa međunarodno prihvaćenim standardima iz oblasti maloletničkog pravosuđa i obavezama sadržanim u članu 40. stav 4. Konvencije o pravima deteta

U Republici Srbiji razvijena je i baza podataka DevInfo koja obezbeđuje metod za organizaciju, čuvanje, pregled i prezentaciju podataka, a sa ciljem podrške u razmeni podataka između vladinih institucija, UN agencija i ostalih korisnika ovog sistema, a radi praćenja društvenog razvoja. Ova baza sadrži zvanične statističke podatke Republičkog zavoda za statistiku i drugih proizvođača podataka od republičkog nivoa do nivoa opština za praćenje globalnih i nacionalnih Milenijumskih ciljeva razvoja definisanih kroz 48 indikatora i Strategije za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva i pruža veliki broj podataka o deci. Baza omogućava povezivanje indikatora sa stratezijskim okvirima kao što su Nacionalni plan akcije za decu (NPA) i Milenijumski ciljevi razvoja, radi praćenja njihove realizacije. Na ovaj način prikupljaju se podaci iz oblasti demografije, zdravstva, obrazovanja, ishrane, prirodne sredine, socijalne zaštite i dr. Međutim, postoji problem ažuriranja ove baze, tako da baza ne omogućava u svakom trenutku pristup ažuriranim i skorašnjim podacima.

Jedan od značajnih koraka u razvijanju indikatora predstavlja i razvijanje sistema za praćenje dostignutog nivoa socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva i usklađivanje praćenja pokazatelja socijalne uključenosti sa zemljama Evropske unije, a koji realizuje Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva koji je formiran 2009. godine pri Kabinetu vlade Republike Srbije za Evropske integracije.

Najnoviji naponi Republike Srbije u oblasti prikupljanja podataka usmereni su na razvoj novog celovitog sistema za praćenje podataka u sistemu socijalne zaštite, a koji će omogućiti dostupnost velikog broja pokazatelja o položaju dece i omogućiti unapređenje niza prava deteta, naročito u oblasti socijalne zaštite, prava na porodični život i zaštitu deteta od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja.

Prikupljeni podaci se koriste za dalje kreiranje politika, dok se najčešće dobijeni podaci koriste za unapređenje i kreiranje programa u različitim sektorima, bez sveobuhvatnog, sistemskog i koordinisanog unapređenja svih prava deteta kroz kreiranje jasne strategije razvoja prava deteta na nacionalnom nivou. Programi predstavljaju odgovor na primećene probleme u praksi, ali bez celovitog pristupa. Najčešći vid razvijanih programa predstavljaju programi edukacije i programi za rešavanje primećenih problema.

Situacija na lokalnom nivou

Nepostojanje celovitog sistema prikupljanja podataka o deci odražava se i na lokalni nivo, kao i na razvijanje politika i njihovo sprovođenje na lokalnom nivou. U prikupljanje podataka na lokalnom nivou uključen je veliki broj aktera, kao što su zavod za statistiku grada, opštinska uprava, odeljenje za društvene delatnosti, dom zdravlja, centar za socijalni rad, centar za fizičku kulturu, kulturni centar, biblioteka i dr. Predstavnici lokalne vlasti su, tokom istraživanja ukazivali na to da se na osnovu prikupljenih podataka na lokalnom nivou kreiraju i sprovode različite aktivnosti kao što su npr. besplatan boravak u predškolskoj ustanovi, besplatna ili regresirana užina u osnovnim školama, srednjoškolski prevoz, prevoz studenata, besplatni udžbenici za decu bez roditeljskog staranja ili decu u hraniteljskim porodicama.

Profesionalci koji rade sa decom ukazali su na to da se nedostatak dostupnosti i transparentnosti prikupljenih podataka odražava i na teškoće kreiranja politika na lokalnom nivou. Profesionalcima koji rade sa decom često nije poznato za šta se tačno koriste podaci koje oni u svom radu prikupljaju i prosleđuju nadležnim organima i da li se oni i u kojoj meri koriste za kreiranje politika.

Zaključci

Sistematsko prikupljanje podataka o deci u oblasti prava deteta ne postoji, već se podaci o deci prikupljaju iz različitih izvora, uglavnom po sektorima. Ovako prikupljeni podaci se često ne mogu ukrštati zbog različite metodologije prikupljanja podataka.

Necelovito prikupljanje podataka odražava se i na nedovoljno precizno i obuhvatno kreiranje politike prema deci. Odsustvo celovitog, jasnog, transparentnog i koordinisanog pristupa u kreiranju politika i odsustvo informacija o svrsi prikupljanja podataka dovodi do problema u međusektorskoj saradnji i povezanosti između profesionalaca iz različitih oblasti.

Uključivanje i zastupljenost dece u prikupljanje podataka na sistematičan način, kao i njihova uključenost u dalje kreiranje politika na osnovu prikupljenih podataka je na niskom nivou i gotovo da ne postoji.

Preporuke

- ▶ Unaprediti sistem prikupljanja podataka na način koji bi obezbedio celovito i koordinisano prikupljanje podataka o deci na celoj teritoriji Republike Srbije, sa posebnim osvrtom na osetljive grupe dece.
- ▶ Razviti celovit set indikatora za prikupljanje podataka o stanju prava deteta u Srbiji.
- ▶ Prilikom razvoja seta indikatora uključiti sve sektore kako na državnom tako i na lokalnom nivou od značaja za ostvarivanje prava deteta i obezbediti učešće nevladinog sektora i dece u ovom procesu.
- ▶ Uključiti decu u proces prikupljanja podataka i u proces kreiranja politika na osnovu dobijenih podataka, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou.
- ▶ Kreirati sistem stalnog izveštavanja o stanju prava deteta kroz prikazivanje prikupljenih podataka o deci na transparentan način.
- ▶ Nakon unapređenja sistema prikupljanja podataka realizovati edukativne pakete (obuke) za profesionalce koji učestvuju prikupljanju podataka.

7 Saradnja sa civilnim društvom

Uvod

Komitet u Opštem komentaru broj 5. ukazuje na to da primena Konvencije o pravima deteta zahteva uključivanja svih sektora društva, uključujući i samu decu. Posebno se ističe važnost saradnje između države i NVO u najširem smislu (na primer, NVO za ljudska prava, organizacije i grupe koje predvode deca ili mladi ljudi, grupe roditelja i dece, religiozne grupe, akademske institucije i stručna udruženja, istovremeno poštujući njihovu samostalnost). Komitet pozdravlja stvaranje koalicija i saveza između NVO čiji je cilj unapređenje, zaštita i praćenje dečjih ljudskih prava i podstiče države da im pruži podršku i sa njima uspostavi pozitivan zvanični kao i nezvanični odnos.

U Zaključnim zapažanjima Komiteta za prava deteta za Republiku Srbiju, Komitet je pohvalio napor države da kroz Savet za prava deteta podstakne saradnju između državnog i civilnog sektora i istakao važnu ulogu civilnog sektora kao ključnog partnera države u implementaciji odredaba Konvencije o pravima deteta, kao i važnost uključivanja dece u ovaj proces. Međutim, Komitet je izrazio zabrinutost zbog činjenice da saradnja države sa udruženjima građana nije sistematična.

Situacija na državnom nivou

Prema podacima Agencije za privredne registre, do kraja novembra 2011. godine u Republici Srbiji ukupno je registrovano oko 16.000 udruženja građana. Najveći broj organizacija osnovan je posle 2000. godine. Prema istraživanju „NVO u Srbiji” iz 2009. godine, koje je sproveo udruženje Građanske inicijative, najveći deo organizacija civilnog društva se bavi mladim ljudima i studentima (66%), obrazovanjem i istraživanjem (60%), zaštitom ljudskih prava (59%), humanitarnim i socijalnog radom i zdravstvom (52%), dok se pravima deteta bavi 42% organizacija (data je mogućnost višestrukih odgovora).¹⁰⁵

Civilni sektor ima naročit značaj u oblasti prava deteta. Saradnja između civilnog sektora i države odvija se na više različitih nivoa, kao što je zajednička implementacija partnerskih projekata, sprovođenje obuka, učešće na okruglim stolovima i konferencijama, razvijanje i unapređenje zakonodavstva, razvoj i pružanje usluga. Članovi udruženja građana učestvuju u Radnim grupama prilikom razvijanja nacionalnih strategija.

Značaj saradnje između države i civilnog sektora ogleda se i u osnivanju Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom u 2011. godini pri Vladi Republike Srbije. Kancelarija obavlja stručne poslove za potrebe Vlade koji se odnose na staranje o usklađenom delovanju organa državne uprave i podsticanje saradnje organa državne uprave sa udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva, što uključuje: iniciranje dijaloga sa civilnim društvom o pitanjima od zajedničkog interesa; učešće u pripremi i praćenju sprovođenja strateških dokumenata koji se odnose na stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, u cilju daljeg razvoja saradnje javnog, privatnog i civilnog sektora i s tim u vezi, saradnju sa organima autonomnih pokrajina i organima jedinica lokalne samouprave; iniciranje donošenja propisa i drugih opštih akata kojima se uređuje položaj udruženja i drugih organizacija civilnog društva, kao temelja izgradnje demokratskog, inkluzivnog i solidarnog društva; učešće u pripremi zbirnih izveštaja za Vladu o utrošku sredstava koja su, kao podrška programskim aktivnostima, obezbeđena i isplaćena udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva iz sredstava budžeta Republike Srbije; organizovanje okruglih stolova i konferencija; objavljivanje publikacija i preduzimanje drugih mera i aktivnosti u cilju podizanja kapaciteta i održivosti rada i delovanja udruženja i drugih organizacija civilnog društva; prikupljanje i distribuiranje informacija od značaja za rad udruženja i drugih organizacija civilnog društva; obavljanje stručnih poslova u vezi sa saradnjom i razmenom iskustava sa sličnim vladinim institucijama u regionu, zemljama Evropske unije i svetu; saradnju sa nadležnim organima u obavljanju poslova koji se odnose na programiranje i upravljanje pretprikladnim i drugim fondovima Evropske unije za podršku civilnom društvu.

Takođe, Republika Srbija izdvaja jedan deo budžetskih sredstava na dotacije udruženjima građana (budžetska linija 481). Osim toga, saradnja sa organizacijama civilnog društva odvija se kroz partnerstva i zajedničke projekte, posebno u okviru dostupnih fondova Evropske unije, naročito u okviru IPA fondova kao instrumenta za pretprikladnu pomoć.

¹⁰⁵ Građanske Inicijative: „NVO u Srbiji 2009”, 2009, strana 15, u: www.građanske.org/admin/download/files/cms/attach?id=261

U oblasti unapređenja zakonodavstva, saradnja organizacija civilnog društva sa državom odvija se putem javnih slušanja u Narodnoj skupštini Republike Srbije, a na kojima organizacije civilnog društva imaju mogućnost da daju predloge i komentare na prednacrtu i nacrtu novih zakona, kao i putem otvorenih poziva organizacijama civilnog društva da dostave svoje komentare na nacrtu zakona i na predloge za izmenu i dopunu zakona.

Jedan od značajnih oblika saradnje između organizacija civilnog društva, međunarodnih organizacija i države odvijao se tokom rada Saveta za prava deteta,¹⁰⁶ koji je osnovan 2002. godine kao savetodavno telo Vlade Republike Srbije, a čija je nadležnost unapređenje i predlaganje politike Vlade Republike Srbije za ostvarivanje prava deteta u skladu sa Konvencijom o pravima deteta, kao i praćenje i ostvarivanje prava deteta u Republici Srbiji. Savet za prava deteta sačinjen je od nezavisnih eksperata, predstavnika udruženja građana Centar za prava deteta i predstavnika relevantnih ministarstava. Međutim, Savet za prava deteta od početka 2011. godine samo formalno postoji, tako da ovaj način saradnje između države i civilnog sektora više nije efikasan.

Dobar primer zajedničke saradnje između državnog i civilnog sektora i međunarodnih organizacija u proteklih par godina ogleda se i u radu Saveta za praćenje i unapređenje rada organa krivičnog postupka i izvršenja krivičnih sankcija prema maloletnicima (Savet za maloletnike) i u brojnim aktivnostima koje ovaj Savet preduzima tokom svog rada.

Prema sprovedenom istraživanju „Procena stanja u sektoru organizacija civilnog društva u Srbiji”, koje je objavljeno u septembru 2011. godine, 51% organizacija civilnog društva saradivalo je sa državnim institucijama na republičkog nivou. Najčešća saradnja ostvarena je u oblasti zakona, javnog zastupanja i politike (65%), a najmanja u oblasti kulture, medija i rekreacije (38%). Rezultati istraživanja su takođe pokazali da je saradnja bolja što je organizacija starija i veća (po broju aktivnih članova i budžetu). Na republičkom nivou rasponi se kreću od 56% kod najstarijih organizacija civilnog društva do 38% kod najmlađih organizacija. Na republičkom nivou uočene su i razlike u regionima. Tako, na primer, organizacije civilnog društva iz Beograda u većoj meri nego organizacije iz drugih regiona saraduju sa državom (64%), dok najmanje sa državom saraduju organizacije civilnog društva iz Vojvodine (42%).¹⁰⁷ Kao najčešći problem u saradnji sa državnim institucijama organizacije navode nedostatak sredstava, nezainteresovanost, glomaznu administraciju i veliku ulogu neformalnih kontakata.

Saradnja državnih institucija sa decom i uključivanje dece u proces donošenja odluka u vezi sa implementacijom bilo kog prava sadržanog u Konvenciji o pravima deteta je na veoma niskom nivou i odvija se retko i sporadično. Rezultati sprovedenog istraživanja za potrebe ovog dokumenta dobijeni od strane dece pokazuju da je participacija dece retka, kao i da deca i kada su uključena u proces ne dobijaju povratne informacije.

Situacija na lokalnom nivou

Saradnja na lokalnom nivou odvija se uglavnom preko implementacije zajedničkih projekata. Prema sprovedenom istraživanju „Procena stanja u sektoru organizacija civilnog društva u Srbiji”, velika većina organizacija civilnog društva (79%) saradivala je sa državnim institucijama na lokalnom nivou. Rezultati istraživanja su takođe pokazali da je saradnja bolja što je organizacija starija i veća (po broju aktivnih članova i budžetu). Na lokalnom nivou rasponi se kreću od 84% kod najstarijih organizacija civilnog društva do 66% kod najmlađih organizacija.¹⁰⁸

Civilni sektor dobija sve veći značaj na lokalnom nivou i u domenu socijalne zaštite, jer su nakon donošenja novog Zakona o socijalnoj zaštiti jedinice lokalne samouprave preuzele finansiranje većeg broja usluga koje su upravo udruženja građana razvijala na lokalnom nivou u okviru svojih projektnih aktivnosti u prethodnom periodu. Aktuelno, u Republici Srbiji ima oko 412 usluga socijalne zaštite u zajednici koje se finansiraju sa lokalnog nivoa.¹⁰⁹ Uspostavljene usluge pratile su ciljeve određene lokalnim strategijama socijalne zaštite i akcionim planovima za njihovu primenu.

106 Poslednji sastanak Saveta za prava deteta održan je u junu 2010. godine, od kada Savet nije aktivan.

107 Građanske Inicijative, „Procena stanja u sektoru organizacija civilnog društva u Srbiji”, 2011, strana 63–64, dostupno na: <https://docs.google.com/file/d/0B3GsyncnrBBm-RGZjNk5kVHFRaktuWnA3Mj12emxOZw/edit?pli=1>

108 Ibid., str. 63–64.

109 Podaci Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike za 2011. godinu.

Profesionalci koji rade sa decom na lokalnom nivou ukazali su na to da su organizacije civilnog društva mnogo otvorenije za saradnju u odnosu na profesionalce koji rade u državnim institucijama, te da je potrebno dodatno angažovanje i osposobljavanje udruženja građana za pružanje usluga koje se finansiraju iz budžeta. Većina predstavnika lokalnih vlasti i udruženja građana tokom sprovođenja istraživanja za potrebe sačinjavanja ovog dokumenta ukazivala je na to da se dosadašnja saradnja na lokalnom nivou sa organizacijama civilnog društva odvijala po potrebi i da ne postoji sistematski i institucionalizovan okvir za saradnju na lokalnom nivou. Međutim, pojedini predstavnici lokalnih vlasti i nevladinog sektora isticali su i da su potpisivali Sporazume o saradnji kojima su uspostavljali međusobnu saradnju. Neke opštine obezbeđivale su lokalnim organizacijama i prostor za rad, kao i finansijsku podršku.

Predstavnici civilnog sektora isticali su kao značajan problem nedovoljna budžetska izdvajanja za rad civilnog sektora, kao i postojanje otpora prema ovom sektoru zbog predrasuda iz ranijih nedemokratskih režima.

Saradnja sa decom od strane lokalnih državnih institucija je na veoma niskom nivou i odvija se retko i sporadično, dok deca mnogo više saraduju sa predstavnicima udruženja građana. Pojedini predstavnici udruženja građana tokom sprovođenog istraživanja za potrebe sačinjavanja ovog dokumenta isticali su da kao princip rada imaju stalne konsultacije sa decom kako u procesu planiranja, tako i realizacije i evaluacije programa i projekata koje realizuju.

Rezultati sprovedenog istraživanja za potrebe ovog dokumenta dobijeni od strane dece pokazuju da su deca povremeno uključena u proces donošenja odluka na lokalnom nivou, najčešće putem davanja mišljenja tokom fokus grupa i okruglih stolova. Međutim, predstavnici dece su ukazali na to da najveći problem predstavlja uvažavanje njihovog mišljenja od strane lokalnih vlasti. Predstavnici dece smatraju da bi trebalo da budu konsultovani naročito prilikom kreiranja politika u oblasti informisanja, obrazovanja, slobodnog vremena, sporta, kulture. Primer dobre prakse predstavljalo je učešće dece u kreiranju i sastavljanju lokalnog akcionog plana u Zrenjaninu, a čiji predlozi su uvaženi i sada čine sastavni deo ovog dokumenta.

Zaključci

Saradnja između civilnog sektora i države je prepoznata kao važna za ostvarivanje i unapređenje prava deteta i odvija se na više različitih nivoa, kao što su zajednička implementacija partnerskih projekata, sprovođenje obuka, učešće na okruglim stolovima i konferencijama, razvijanje i unapređenje zakonodavstva, razvoj i pružanje usluga. Članovi udruženja građana učestvuju u Radnim grupama prilikom razvijanja nacionalnih strategija.

Republika Srbija izdvaja jedan deo budžetskih sredstava na donacije udruženjima građana (budžetska linija 481), a u 2011. godini pri Vladi Republike Srbije formirana je i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom.

I pored brojnih primera dobre saradnje između države i civilnog sektora, ova saradnja još uvek nije sistematična.

Učešće dece na nacionalnom i lokalnom nivou je sporadično i veoma malo zastupljeno.

Preporuke

- ▶ Raditi na daljem unapređenju saradnje između države i civilnog sektora i kreirati jasan sistematski okvir i mehanizam saradnje na državnom i lokalnom nivou.
- ▶ Povećati budžetska izdvajanja za organizacije civilnog društva i osigurati transparentan proces raspodele opredeljenih budžetskih sredstava za rad organizacija civilnog društva.
- ▶ Uključiti decu u proces donošenja odluka i razviti kapacitete donosilaca odluka na nacionalnom i lokalnom nivou za ostvarivanje participacije dece u procesu donošenja odluka i kreiranja politika.

8 Međunarodna saradnja

Uvod

Konvencija o pravima deteta insistira na međunarodnoj saradnji radi poboljšanja položaja dece. Komitet savetuje strane ugovornice da Konvenciju posmatraju kao prostor za pomoć međunarodnom razvoju koji je direktno ili indirektno u vezi sa decom i da programi država donatora treba da se zasnivaju na pravima.¹¹⁰ Komitet očekuje od strana ugovornica da na godišnjoj osnovi odrede iznos i deo međunarodne pomoći namenjen za ostvarivanje prava deteta. Takođe je istaknuto u komentarima Komiteta da međunarodni skupovi koji se održavaju radi praćenja napretka zaključuju da će mnoge države teško ostvariti osnovna ekonomska i socijalna prava ukoliko se ne odvoje dodatna sredstva i ne poveća efikasnost raspodele sredstava. Komitet poziva države, donatore i civilno društvo da osiguraju da deca predstavljaju prioritet u razvoju strateških dokumenata o smanjenju siromaštva i onih koji se odnose na pojedine sektore.

Situacija na državnom nivou

Različite međunarodne organizacije, a pre svih agencije UN — UNICEF i UNDP, potom OECD, Evropska komisija ali i velika udruženja građana kao što je Save the Children, vladine organizacije, na primer GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), prisutne su u Republici Srbiji duži niz godina. Veliki broj država takođe podržava različite programe, a posebno su značajne za razvoj građanskog društva u Republici Srbiji. Među njima ćemo istaći skandinavske zemlje.

Upravo kroz finansijsku, ali i stručnu i drugu podršku ovih organizacija, agencija i država, pokrenute su ključne reforme u Republici Srbiji u domenu prava deteta. Pomenućemo najznačajnije procese. UNICEF i Save the Children podržavali su osnivanje Saveta za prava deteta. Nacionalni akcioni plan, lokalni akcioni planovi kao i sistem zaštite dece od zlostavljanja i zanemarivanja donošeni su uz podršku UNICEF-a koji podržava i reformu socijalne zaštite u delu koji se odnosi na decu. UNDP, OECD svoje aktivnosti su prvenstveno usmerili na strukturalne promene pravnog sistema Republike Srbije i obezbeđivanje pravne sigurnosti i vladavine prava u najširem smislu. U okviru svojih programa podržavali su i razvoj nezavisnih institucija koje su svakako značajne i za ostvarivanje prava deteta. GIZ je u oblasti prava deteta bio usredsređen najpre na mlade i jačanje njihovih kapaciteta za učešće u demokratskim procesima. Svi navedeni procesi u većoj ili manjoj meri rezultirali su trajnim promenama u sistemu ostvarivanja i zaštite prava deteta. Veoma značajna međunarodna saradnja odvija se kroz proces prijema Republike Srbije u Evropsku uniju. Iako ovaj proces nema kao prioritet oblast prava deteta, kroz veliki broj značajnih društvenih reformi unapređuje se, iako ne u očekivanom tempu, celokupan sistem što je takođe od velikog značaja i za prava deteta. Jedan deo sredstava usmeravan je i direktno u ovu oblast. Evropska komisija je tako npr. u velikoj meri podržala proces socijalne inkluzije odnosno projekte u ovoj oblasti.

Vlada Republike Srbije ima Kancelariju za evropske integracije, a razvila je i sistem za koordinaciju razvojne pomoći u Republici Srbiji (ISDACON)¹¹¹ kroz koji se prate planirana i realizovana sredstva. Ova baza sadrži podatke o ukupnoj međunarodnoj finansijskog podršci od 1999. godine.

U tabeli su dati iznosi primljene međunarodne pomoći za programe ljudskih prava i obrazovanja u periodu od 1999. godine, zaključno sa 2012. godinom.

110 Komitet za prava deteta, *Opšti Komentar br. 5*

111 <http://www.evropa.gov.rs/Evropa/PublicSite/index.aspx>

Procena realizacije međunarodne pomoći — po sektorima

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Ukupno
Obrazovanje	11,14	22,47	12,26	16,30	7,67	20,76	13,89	8,74	14,94	16,30	27,85	41,71	31,78	245,81
Ljudska prava	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,67	0,83	2,50
Ukupno	11,14	22,47	12,26	16,30	7,67	20,76	13,89	8,74	14,94	16,30	28,85	42,37	32,61	248,31

Vrednosti su date u milionima evra i odnose se na ukupnu pomoć iz svih vrsta pomoći

Sektorski pregled ne sadrži kategoriju prava deteta, pa je za prikaz izabrana oblast ljudskih prava i oblast obrazovanja kao jedna od najznačajnijih oblasti u životima dece.

Ne samo izvršna vlast nego i poslanici imaju mandat međunarodne saradnje. Međunarodna saradnja Narodne skupštine ostvaruje se učešćem delegacija Narodne skupštine Republike Srbije u radu i aktivnostima međunarodnih parlamentarnih institucija, kao i saradnjom sa predstavničkim telima drugih država, koja se realizuje: upućivanjem delegacija, narodnih poslanika i studijskih grupa Narodne skupštine i njenih odbora predstavničkim telima drugih država i primanjem delegacija, studijskih grupa ili članova predstavničkih tela drugih država; upućivanjem i razmenom pojedinih akata ili poruka; razmenom dokumentacionih i informativnih materijala i publikacija s predstavničkim telima drugih država ili drugim oblicima saradnje.¹¹²

Veliki značaj uključenosti međunarodnih institucija ogleda se ne samo u direktnoj, prethodno pomenutoj podršci, već i kroz insistiranje u izgradnji partnerstava između različitih društvenih subjekata, te sprovođenju procesa u sinergiji donosilaca odluka, zainteresovanih grupa, civilnog sektora i neposrednih korisnika, na koji način su pospešili razvoj građanskog društva u Republici Srbiji. S druge strane, započinjanje većine reformskih procesa uz podršku i sredstvima obezbeđenim kroz međunarodnu saradnju, a koja je trebalo da bude zamajac reformama, nije rezultirala preuzimanjem inicijative i finansiranja nastavka procesa iz budžeta ili od strane poslovnog sektora (sponzora i donatora). Ovaj problem je naročito vidljiv u domenu usluga socijalne zaštite koje su razvijene kroz projekte, ali čije finansiranje još uvek nije u celini preuzeto od strane lokalnih samouprava. Smatramo da ovaj problem ne nastaje samo iz razloga nedostatka finansijskih sredstava. Ovaj problem je, čini se, posledica još uvek nedovoljno razvijene građanske inicijative, nedovoljno izgrađenog sistema preuzimanja odgovornosti, nedovoljno razvijenih sistema praćenja i planiranja, ali i visokog stepena korupcije koji se u poslednje vreme sve češće navodi kao ključna prepreka bržem razvoju sistema u Republici Srbiji.

Situacija na lokalnom nivou

Međunarodna saradnja ostvaruje se i kroz veliki broj bilateralnih i multilateralnih povezivanja na lokalnom nivou, naročito u okviru programa prekogranične i regionalne saradnje. Isto tako ostvaruje se i na nivoima izvan sistema vlasti — kroz profesionalnu saradnju i razmenu iskustava svih profesionalaca koji rade sa decom, saradnje udruženja građana, uključivanja nezavisnih organizacija u rad različitih mreža i drugim vidovima ostvarivanja međunarodne saradnje. Veliki broj fondova upravo je usmeren direktno ka lokalnom nivou. Cooperazione Italiana, tako, finansira veliki broj projekata u Gradu Nišu. Ovaj proces ide uporedo sa procesom decentralizacije, no čini se da nije sasvim usklađen sa njim.

¹¹² Narodni poslanici mogu, u svojstvu članova delegacije Narodne skupštine, a u vezi s pojedinim spoljnopolitičkim misijama šireg značaja, da učestvuju na redovnim i specijalnim zasedanjima Organizacije Ujedinjenih nacija i njenih specijalizovanih organizacija, na međunarodnim konferencijama i na drugim zasedanjima međunarodnih organizacija i institucija. Odbor za spoljne poslove odlučuje o inicijativama za posete i utvrđuje sastav delegacija za vođenje razgovora s predstavnicima predstavničkih tela i institucija drugih država, a ukoliko Odbor nije u mogućnosti da donese ovu odluku, odluku donosi predsednik Narodne skupštine. Delegacija Narodne skupštine u roku od 15 dana od završetka posete podnosi izveštaj o poseti Odboru za spoljne poslove. Odbor za spoljne poslove na kraju svake godine podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o ostvarenoj saradnji u protekloj godini. Izvor: Web prezentacija Narodne skupštine Republike Srbije.

Zaključci

Međunarodna podrška i saradnja glavni su pokretač reformi u Republici Srbiji. Ovaj intenzivan i zahtevan proces svakako ne bi mogao drugačije ni da bude sproveden. Čini se, međutim, da ne postoji dovoljno razvijena svest kod donosilaca odluka da bi finansijska podrška ipak trebalo da bude privremenog karaktera, te da je neophodno internalizovati procese koji su do sada bili podržani od strane inostranih partnera i obezbediti domaće izvore finansiranja za te procese. Jačanje uloge svih društvenih subjekata i uključivanje poslovnog sektora u finansiranje osmišljenih projekata takođe je važno. Istovremeno, neophodan je pojačan oprez u kontroli trošenja sredstava da bi se obezbedio kredibilitet za buduća ulaganja.

Preporuke

- ▶ Nastaviti intenzivnu međunarodnu saradnju.
- ▶ Dodatno podržati razvoj građanskih inicijativa i participativne programe kroz dalje jačanje kapaciteta građana i dece za aktivnije uključivanje u život zajednice.
- ▶ Jačati saradnju civilnog i privrednog sektora, naročito na lokalnom nivou.
- ▶ Jačati antikorupcijske mehanizme i kontrolu utroška sredstava.

9 Nezavisni državni organi

Uvod

Nezavisni državni organi su institucije čiji su mehanizmi zaštite od ogromnog značaja za zaštitu i unapređenje ljudskih prava pa tako i prava deteta i sprovođenje Konvencije o pravima deteta (u daljem tekstu: Konvencija). Značaj nezavisnih institucija za zaštitu i unapređenje prava deteta naglasio je i Komitet za prava deteta istakavši da osnivanje takvih tela spada u obaveze koje su ugovornice preuzele ratifikacijom Konvencije.¹¹³ Nezavisni državni organi u Republici Srbiji čiji rad ima bitnog uticaja na zaštitu i unapređenje prava deteta su ombudsmeni i to Zaštitnik građana na republičkom nivou, Pokrajinski ombudsman i ombudsmeni lokalnih samouprava, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o личности, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti i, moglo bi se reći da donekle može biti od uticaja, Agencija za borbu protiv korupcije.

Komitet za prava deteta je Opštim komentarom br. 2, koji je i posvećen nezavisnim institucijama, ne samo podstakao države ugovornice da ih osnivaju već je njime i razradio one elemente i aktivnosti kojima bi ove institucije trebalo da se bave u cilju zaštite i unapređenja prava deteta. Na ovom mestu zbog obimnosti teksta nije moguće upoređivati svaku tačku Opšteg komentar br. 2 sa aktivnostima koje preduzimaju navedene nezavisne institucije, ali načelno bi se moglo reći da su njihove aktivnosti u skladu sa sadržanim u ovom Komentaru.

Situacija na državnom nivou

Institucija Ombudsmana, odnosno Zaštitnika građa u Srbiju je uvedena Zakonom o Zaštitniku građana,¹¹⁴ a čije je postojanje potvrđeno i Ustavom Republike Srbije 2006. godine.¹¹⁵ Zaštitnik građana je inokosni državni organ koji štiti i unapređuje ostvarivanje prava građana kontrolišući da li organi i organizacije koje obavljaju javna ovlašćenja svoj posao rade zakonito i pravilno. Zaštitnik građana ispituje i savesnost, nepristrasnost, etičnost i dr. što treba da karakteriše dobru upravu koja je u službi građana.¹¹⁶ Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština Republike Srbije, a isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na ovu funkciju,¹¹⁷ što je i učinjeno ove godine kada je izabran u drugom petogodišnjem mandatu. Zaštitnik građana ima četiri zamenika koji mu pomažu u obavljanju poslova u okviru ovlašćenja koja im on prenese a prilikom koga vodi računa o tome da se obezbedi određena specijalizacija za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, naročito u pogledu zaštite prava lica lišenih slobode, ravnopravnosti polova, prava deteta, prava pripadnika nacionalnih manjina i prava osoba sa invaliditetom. Zamenike Zaštitnika građana takođe bira Narodna skupština na predlog Zaštitnika građana, a biraju se na vreme od pet godina i isto lice može najviše dva puta uzastopno biti birano na ovu funkciju.¹¹⁸

Komitet za prava deteta je u prethodnom Razmatranju izveštaja Republike Srbije pozdravio osnivanje Ombudsmana na nivou Republike (Zaštitnika građana), AP Vojvodine i opština, ali je tom prilikom i izrazio zabrinutost zbog činjenice da zamenik za prava deteta nije izabran.¹¹⁹ Međutim, već iste godine, samo četiri meseca nakon četrdeset i osme sednice Komiteta za prava deteta kada je i iskazana ova zabrinutost, Narodna skupština Republike Srbije izabrala je zamenike Zaštitnika građana među kojima i zamenicu za prava deteta.

113 Komitet za prava deteta, *Opšti komentar br. 2*, „Uloga nezavisnih nacionalnih institucija za ljudska prava u unapređenju i zaštiti prava deteta”, CRC/GC/2002/2, 15. novembar 2002. godine, str. 1.

114 *Zakon o Zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS”, br. 79/2005 i 54/2007

115 *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS”, br. 98/2006

116 Preuzeto sa: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/o-nama>

117 *Zakon o Zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS”, br. 79/2005 i 54/2007, čl. 4.

118 *Ibid.*, čl. 6.

119 Komitet za prava deteta, *Razmatranje izveštaja dostavljenih od strane država ugovornica u skladu sa čl. 44. Konvencije o pravima deteta*, CRC/C/SRB/CO/1, 6. juna 2008. godine, str. 4.

Međutim, u stručnoj javnosti poslednjih godina se više puta javljalo pitanje da li je dovoljno da Zaštitnik građana ima zamenika za prava deteta ili je potrebno da se izabere ombudsman za decu. Isto tako, Komitet za prava deteta je prilikom Razmatranja izveštaja Republike Srbije, između ostalog, preporučio i da se usvoji Zakon o ombudsmanu za prava deteta, međutim ova preporuka je data alternativno jer je već u sledećem stavu navedeno da je potrebno, ukoliko to Država ugovornica ne učini, da imenuje zamenika ombudsmana za prava deteta na nivou Republike.¹²⁰ Skupština Srbije je nedugo nakon dobijene preporuke Komiteta izabrala zamenicu Zaštitnika građana za prava deteta koja, između ostalog, rukovodi posebnim odeljenjem za prava deteta (u okviru institucije Ombudsmana) i koje se isključivo bavi zaštitom i unapređenjem prava deteta u Srbiji. Na osnovu toga proizilazi da je ispunjena preporuka Komiteta za prava deteta. Dodatno, izabranom modelu ide u prilog i stav Komiteta za prava deteta da u zemljama u kojima su resursi ograničeni, pažnja se mora posvetiti „da se raspoloživi resursi koriste na najefikasniji način za unapređenje i zaštitu svačijih ljudskih prava, uključujući i prava deteta, i da je u ovom kontekstu razvoj široke mreže nacionalnih institucija za ljudska prava sa posebnim osvrtom na decu verovatno najbolji pristup. Nacionalna institucija za ljudska prava treba da u svojoj strukturi obuhvati ili prepoznatljivog komesara koji je posebno zadužen za prava deteta, ili posebno odeljenje ili osek koji je odgovoran za prava deteta.”¹²¹

Jedan deo stručne javnosti i dalje ističe da je potrebno imati ombudsmana za prava deteta. Jedan od argumenata je činjenica da je Zakonom o Zaštitniku građana predviđeno da zamenici pomažu Zaštitniku građana u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom a da tim zakonom nisu predviđene pojedinosti koje bi morale da budu unete u zakon o ombudsmanu za prava deteta. Dalje, sporno je i to što Zaštitnik građana ne mora u svakom trenutku imati četiri zamenika već se može dogoditi, kao što je sada slučaj, da se npr. za dve ili više oblasti postavi jedan zamenik. Kršenje prava deteta ostavlja dalekosežne posledice ne samo na dete već i na društvo u celini, zbog čega bi zaštitom i unapređenjem prava deteta trebalo da se bavi jedno posebno nezavisno telo. Koliko je značajno da se o zaštiti prava deteta i njihovom unapređenju brine posebno telo ide u prilog i stav Komiteta iznet takođe u Opštem komentaru br. 2 gde je istaknuto da, iako su i odraslim licima i deci podjednako potrebne nacionalne institucije za ljudska prava, postoje dodatna opravdanja za poklanjanje posebne pažnje u obezbeđivanju ljudskih prava deteta. Razvojne sposobnosti deteta decu čine posebno izloženim kršenju ljudskih prava, njihova mišljenja se retko uzimaju u obzir, deca se susreću sa značajnim problemima u korišćenju pravosudnog sistema kako bi zaštitila svoja prava ili kako bi upotrebila pravni lek kod kršenja svojih prava, kako je pristup dece organizacijama koje bi mogle da štite njihova prava generalno ograničen.¹²² Jedna od najvažnijih argumentacija koja ide u prilog posebnom ombudsmanu za decu, jeste i činjenica da zamenik nikada nije apsolutno slobodan u odlučivanju. Isto tako veliki značaj ima i činjenica da je zamenik u društvu najčešće manje ili nije uopšte prepoznatljiv, da je u medijima manje zastupljen a samim tim i oblast kojom se bavi.

Komitet je preporučio i da se u okviru mandata postojećih kancelarija Ombudsmana na sva tri nivoa definišu zaduženja nadgledanja i unapređenja prava deteta što podrazumeva obezbeđivanje potrebnih ljudskih i finansijskih resursa, kao i da se učvrsti koordinacija između njih u cilju efikasne zaštite i unapređenja prava deteta. Što se tiče odnosa i koordinacije između republičkog, pokrajinskog i lokalnih ombudsmana, mora se primetiti da je sistem stvaranja institucije ombudsmana započet obrnutim redom jer su prvo nastali pokrajinski i lokalni ombudsmani pa tek onda je izabran Zaštitnik građana Republike Srbije. „Zato je Zakon o Zaštitniku građana trebalo da reši i odnos nadležnosti ombudsmana na različitim nivoima, što je i učinjeno. Sistem nije pratio hijerarhiju institucija na državnom, pokrajinskom i lokalnom planu, već hijerarhiju pravnih akata. Tako, Zaštitnik građana kontroliše povrede prava učinjene zakonom, propisom i drugim opštim aktima (republičkim), a Zaštitnici građana lokalne samouprave kontrolišu propise i opšte akte koje donose grad odnosno opština, uz klauzulu (videćemo iz narednog dela istraživanja), da je do povrede prava došlo od strane organa uprave jedinice lokalne samouprave.”¹²³

Pored velikog broja aktivnosti koje su od izuzetnog značaja za zaštitu i unapređenje prava deteta u okviru prvog mandata Zaštitnika

120 Ibid.

121 Komitet za prava deteta, *Opšti komentar br. 2*, „Uloga nezavisnih nacionalnih institucija za ljudska prava u unapređenju i zaštiti prava deteta”, CRC/GC/2002/2, 15. novembar 2002. godine, str. 2.

122 Ibid., str. 1.

123 *Studija kapaciteta i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji*, prof. dr Snežana Đorđević, doc. dr Dejan Milenković, Mr Dragan Veljović, Misiya OEBS u Srbiji, Beograd, 2011. godina, str.48.

građana, moglo bi se naročito izdvojiti formiranje ekspertske grupe koja je započela sa izradom sveobuhvatnog Zakona o pravima deteta. Ovim zakonom ona treba da se uredi na celovit način, njihova primena, kao i obaveze, odgovornosti i ovlašćenja organa javne vlasti, pravnih i fizičkih lica u ostvarivanju i zaštiti prava deteta.¹²⁴ Iako zakon još uvek nije usvojen, na ovaj način se približilo odgovoru i ispunjenju preporuke koju je Komitet dao Republici Srbiji kada je preporučio da se obezbedi usklađivanje svih zakona u celosti sa Konvencijom i da se razmotri usvajanje sveobuhvatnog Zakona o detetu.¹²⁵

Opštim komentarom br. 2 Komiteta za prava deteta obrađena su i pitanja pristupačnosti, u okviru koga je istaknuto da institucije treba da obezbede direktan kontakt sa decom kao i da su deca na odgovarajući način uključena i konsultovana. Konkretno je Zaštitnik građana upravo to i učinio kada je osnovao jedno savetodavno telo mladih odnosno „Panel mladih savetnika Zaštitnika građana“, koji su prošli više različitih edukativnih programa, bili uključeni u istraživanja koje je Zaštitnik građana sprovodio u prethodnom periodu i to tako što su ih deca sama sprovodila među vršnjacima. Na taj način članovi Panela mladih savetnika Zaštitnika građana stiču znanja iz oblasti ljudskih prava i prava deteta, stiču veštine ali su i distributeri znanja u svojim sredinama i uopšte među vršnjacima.

Zaštitnik građana pokreće postupak po pritužbi građana ili po sopstvenoj inicijativi, a može da deluje i preventivno, pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti delovanja, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih prava i sloboda. Ako se radi o povredi prava deteta, pritužbu u ime maloletnog lica može podneti njegov roditelj, odnosno zakonski zastupnik. U Komentar Zakona o Zaštitniku građana navedeno je da pritužbu u ime deteta može podneti njegov roditelj, odnosno zakonski zastupnik, ako se radi o povredi prava deteta. Na istom mestu je dato tumačenje ko se smatra maloletnim licem, ko se smatra zakonskim zastupnikom ali i da se pod pojmom „prava deteta“ podrazumevaju sva prava koja su priznata Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonom.¹²⁶ Kao što je prethodno izneta pozitivna strana pristupačnosti koju je Zaštitnik građana omogućio deci osnivanjem Panela mladih savetnika, ovde se mora konstatovati i da ta pristupačnost nije moguća kada je u pitanju izrazito značajna stvar a to je podnošenje pritužbi direktno od strane dece.

Kada je pristupačnost u pitanju važno je napomenuti i da se deca mogu obratiti prijemnoj kancelariji Zaštitnika građana za informacije, savet i pomoć telefonskim putem ili doći lično. Pored toga, postoji još jedan vid komunikacije sa institucijom namenjen deci a to je internet strana Zaštitnika građana namenjena deci — „Dečije strane“,¹²⁷ u okviru koje deca mogu postavljati pitanja o problemima i dilemama sa kojima se suočavaju a koja se zajedno sa odgovorima na istom mestu objavljuju kako bi bila dostupna i drugoj deci radi informisanja.

Pored redovnih godišnjih izveštaja koje je Zaštitnik građana podnosi Narodnoj skupštini, u prethodnom periodu je izrađeno i nekoliko posebnih izveštaja koji se odnose na prava deteta u vezi sa nasiljem u školama, decom koja žive na ulici, fizičkim kažnjavanju i dr.¹²⁸

124 Preuzeto sa: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/oblasti-rada/prava-deteta>

125 Komitet za prava deteta, *Razmatranje izveštaja dostavljenih od strane država ugovornica u skladu sa čl. 44. Konvencije o pravima deteta*, CRC/C/SRB/CO/1, 6. juna 2008. godine, str. 3.

126 Milosavljević, B., (2010) *Komentar Zakona o Zaštitniku građana*, Službeni glasnik, str. 99.

127 Vidi više na: <http://www.pravadeteta.rs/>

128 U redovnom godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2011. godinu navedeno je da su i pored niza propisa i dokumenata o načinu postupanja organa za zaštitu dece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja deca i dalje izložena visokom stepenu svakog vida nasilja, o čemu svedoči i poseban izveštaj Zaštitnika građana i panela mladih savetnika „Zaštita dece od nasilja u školama“. U okviru godišnjeg izveštaja istaknuto je i da ne postoje podaci o broju dece koja su izložena eksploataciji i najgorim oblicima dečijeg rada, kao i da izveštaj Zaštitnika građana „Dečje prosjačenje u Republici Srbiji“, pokazuje nerazumevanje uzroka života i rada dece na ulici i svemu onome što doprinosi toj pojavi. Zaštitnik građana je u 2011. godini primio 307 pritužbi, a po sopstvenoj inicijativi je istraživao 84 slučaja što ukupno čini 10,7% pritužbi Zaštitnika građana u 2011. godini. U godišnjem izveštaju za 2010. godinu, konstatovano je da su vidljivi napori državnih organa da obezbede što viši stepen zaštite prava deteta, naročito na normativnom planu, ali da se u praksi u konkretnim slučajevima uočavaju brojni nedostaci, a jedan od najvećih napredaka ali i izazova je uvođenje načela inkluzije u obrazovni sistem. Delujući preventivno u 2010. godini, Zaštitnik građana je inicirao izmene i dopune *Zakona o igrama na sreću* radi odmicanja kladionica od škola. U toku 2010. godine Zaštitnik građana je otpočeo 227 postupaka iz oblasti prava deteta — primljeno je 195 pritužbi, a po sopstvenoj inicijativi je postupao još u 32 slučaja, što ukupno čini 8,6% pritužbi Zaštitnika građana, što je manje u odnosu na 2009. godinu kada je to bilo 9%. U 2009. godini Zaštitnik građana je primio 146 pritužbi koje su se odnosile na povrede prava deteta, a pokrenuo je postupak po sopstvenoj inicijativi u 12 slučajeva koji su se odnosili na potencijalne višestruke povrede prava i raznovrsne propuste u radu više organa.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je samostalan i nezavisan državni organ, koji štiti ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Ovaj nezavisan organ je ovlašćen da postupa po žalbama protiv rešenja organa vlasti kojima su povređena prava uređena Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZSPIJZ), odnosno po žalbama zbog nepostupanja organa vlasti po zahtevu tražioca informacija ili onemogućavanja na drugi način ostvarivanja ovog prava. Ovlašćen je i da prati poštovanje obaveza organa vlasti koje su utvrđene istim zakonom i izveštava javnost i Narodnu skupštinu o tome, daje inicijativu za donošenje ili izmene propisa radi sprovođenja i unapređenja prava na pristup informacijama od javnog značaja. Pored toga, predlaže organima vlasti preduzimanje mera u cilju unapređivanja njihovog rada, preduzima mere potrebne za obuku zaposlenih u državnim organima i upoznavanje zaposlenih sa njihovim obavezama u vezi sa pravima na pristup informacijama od javnog značaja. Takođe, obaveštava javnost o sadržini i pravima utvrđenim ovim zakonom a ima i pravo pristupa i uvida u svaki nosač informacija na koji se odnosi ZSPIJZ, može da pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih opštih akata a obavlja i druge poslove.¹²⁹

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ima posebnu internet stranu¹³⁰ koja je isključivo namenjena deci. Na ovoj internet strani, jezikom koji je deci razumljiv, predstavljeno je, pre svega, šta su to informacije od javnog značaja kao i kako deca mogu da koriste to pravo. Deci su na internet strani namenjenoj njima predloženi različiti primeri i zanimljivosti, mogućnost da provere svoje znanje kao i to da se upoznaju sa srodnim temama. Ono što je najznačajnije jeste činjenica da deca imaju dve mogućnosti: da postavite bilo koje pitanje Povereniku ili da podnesu predstavku. Pored toga, upoznati su korak po korak sa postupkom prvog traženja informacije od nekog organa do toga kada i na koji način treba da reaguju ako traženu informaciju u redovnom postupku ne dobiju.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je nezavisan, samostalan državni organ koji je osnovan na osnovu Zakona o zabrani diskriminacije iz 2009. godine, a prvu Poverenicu za zaštitu ravnopravnosti je Narodna Skupština izabrala 2010. godine. Osnovni zadaci ove nezavisne institucije su sprečavanje svih vidova, oblika i slučajeva diskriminacije, zaštita ravnopravnosti fizičkih i pravnih lica u svim oblastima društvenih odnosa, nadzor nad primenom propisa o zabrani diskriminacije, kao i unapređivanje ostvarivanja i zaštite ravnopravnosti.

Poverenik je nadležan da prima i razmatra pritužbe zbog diskriminacije, daje mišljenja i preporuke u konkretnim slučajevima diskriminacije i izriče zakonom utvrđene mere. Nadležnost Poverenika je uređena Zakonom o zabrani diskriminacije,¹³¹ tako da prima i razmatra pritužbe zbog diskriminacije, daje mišljenja i preporuke u konkretnim slučajevima diskriminacije i izriče zakonom utvrđene mere. Pored toga, Poverenik pruža informacije građanima o njegovom pravu i mogućnosti pokretanja sudskog ili drugog postupka zaštite, uključujući i postupak mirenja, kao i da podnosi tužbe za zaštitu od diskriminacije uz saglasnost diskriminisanog lica. Može da podnosi prekršajne prijave, da upozorava javnost na najčešće, tipične i teške slučajeve diskriminacije, da prati sprovođenje zakona i drugih propisa, inicira donošenje ili izmenu propisa radi sprovođenja i unapređivanja zaštite od diskriminacije i daje mišljenje o odredbama nacrtu zakona i drugih propisa koji se tiču zabrane diskriminacije, kao i da preporučuje organima javne vlasti i drugim licima mere za ostvarivanje ravnopravnosti.¹³² Kao i kod prethodno navedenih, nezavisni državni organi i jedan deo nadležnosti Poverenika za zaštitu ravnopravnosti odnose se na praćenje stanja u oblasti zaštite ravnopravnosti, o čemu podnosi godišnji izveštaj Narodnoj skupštini. Pored toga, u svom radu uspostavlja saradnju sa organima nadležnim za ostvarivanje ravnopravnosti i zaštitu ljudskih prava na teritoriji autonomne pokrajine i lokalne samouprave.

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je u toku svog rada uspostavila saradnju sa drugim državnim organima, ali i sa srodnim institucijama u inostranstvu, sa partnerskim organizacijama i sa organizacijama civilnog društva. Punopravno članstvo u Evropskoj mreži tela za ravnopravnost daje mogućnost razmene iskustva sa sličnim telima. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je organizovala poseban sastanak na koji je pozvala sve organizacije civilnog društva koje se bave pravima deteta radi uspostavljanja buduće saradnje.

129 Preuzeto sa: <http://www.poverenik.rs/sr/ovlasčenja-poverenika-di.html>

130 <http://www.pravodaznas.rs/>

131 *Zakon o zabrani diskriminacije*, „Službeni glasnik RS”, 22/2009

132 <http://www.ravnopravnost.gov.rs/lat/oNama.php>

Situacija na pokrajinskom i lokalnom nivou

U Autonomnoj pokrajini Vojvodini prvi put je Zakonom o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine, predviđeno da Pokrajina preko svojih organa ustanovljava funkciju pokrajinskog građanskog branioca (ombudsmana), kao i njegova ovlašćenja i način njihovog ostvarivanja.¹³³ Institucija Pokrajinskog ombudsmana počela je sa radom 2004. godine, kao nezavisan i samostalan organ, koji se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih prava i sloboda. Pokrajinski ombudsman ima pet zamenika od kojih se po jedan bira za oblast prava nacionalnih manjina, prava deteta i ravnopravnost polova. Ombudsman ali i njegovi zamenici su za svoj rad odgovorni Skupštini APV.¹³⁴ U AP Vojvodini je još 2004. godine, prvi put izabrana zamenica za prava deteta dok joj je drugi mandat poveren 2010. godine.

Pokrajinskom ombudsmanu može se obratiti svako ko smatra da je aktom ili radnjom organa uprave povređeno njegovo ljudsko pravo, a može se obratiti i naslednik, staratelj ili punomoćnik lica u čije ime se predstavka podnosi. Uz pismeno ovlašćenje lica koje smatra da su njegova ljudska prava povređena, pritužbu može podneti i treće lice, nevladina organizacija, udruženje građana ili druga organizacija. Pored toga, Pokrajinski ombudsman može postupiti i po sopstvenoj inicijativi, na osnovu podataka iz sredstava javnog informisanja i drugih izvora, ako oceni da postoji ili je postojala povreda ljudskih prava od strane organa uprave i drugih koji vrše upravna i javna ovlašćenja. Pokrajinski ombudsman (u oblasti ljudskih prava) prati primenu međunarodnih standarda i domaćih propisa, prikuplja informacije o primeni zakona i drugih propisa, sastavlja godišnji izveštaj o svojim aktivnostima, stanju ljudskih prava i o pravnoj sigurnosti u APV. Pored toga, obaveštava nadležne organe i širu javnost o kršenju ljudskih prava, prima i ispituje pritužbe i posreduje u mirnom rešavanju (medijacija) i sl. Kao što je već bilo navedeno, saraduje i razmenjuje iskustva sa drugim ombudsmanima u zemlji ali i inostranstvu, sprovodi i veliki broj drugih različitih aktivnosti sa ciljem zaštite i unapređenja ljudskih prava.

Kada su u pitanju aktivnosti koje sprovodi zamenik Pokrajinskog ombudsmana za zaštitu prava deteta on, pre svega, prati primenu međunarodnih standarda i zakona koji uređuju prava deteta, prikuplja informacije o primeni zakona i drugih propisa o pravima deteta, nadgleda praksu i prati ostvarivanje prava deteta, nadgleda proces donošenja novih ili izmene važećih propisa u svim oblastima koje su u vezi sa ostvarivanjem prava deteta, daje savete nadležnim organima u vezi sa donošenjem, izmenama i dopunama propisa koji se odnose na zaštitu prava deteta, kao i u vezi sa primenom tih propisa i dr. Pored širokog kruga aktivnosti koje sprovodi ombudsman odnosno njegov zamenik, može se istaći pozitivna razlika u odnosu na Zaštitnika građana a to je pre svega primanje pritužbi direktno od dece, bez posredovanja njihovih roditelja.¹³⁵ Pokrajinski ombudsman je izuzetno aktivan u sprovođenju istraživanja i pripremi izveštaja koji se direktno odnose na prava deteta¹³⁶ ali i onih koji se ne tiču konkretno prava deteta ali su isto tako značajni, npr. istraživanja i izveštaji koji se odnose na položaj Roma, nasilje u porodici i sl.

Razlog za osnivanjem lokalnih ombudsmana je činjenica da se izvesna prava ostvaruju i pred organima lokalne samouprave, pred ustanovama i organizacijama koje vrše javna ovlašćenja a čiji je osnivač lokalna samouprava. Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, otvorio je mogućnost za lokalne samouprave da uvedu lokalne građanske braniocce, odnosno od 2007. godine Zaštitnike građana, kada je i promenjen naziv. O aktivnostima zaštitnika građana na lokalnom nivou se ne može govoriti jer nije sasvim izvesno koliko njih je uopšte započelo sa radom, a prema podacima iz oktobra 2011. godine bilo ih je ukupno 20 od čega samo neki imaju stručnu službu i zamenike za posebne oblasti.¹³⁷

133 *Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine*, „Službeni glasnik RS”, br. 6/02, 101/07- dr. Zakon i 51/09 — dr. Zakon, čl. 56.

134 Studija *Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji*, prof. Dr Snezana Đorđević, Doc. Dr Dejan Milenković, Mr Dragan Veljović, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2011. godina, str. 29–39.

135 Republika Srbija, Autonomna Pokrajina Vojvodina, Pokrajinski Ombudsman, *Informator o radu*, Novi Sad, 2012, str. 1–14.

136 Istraživanja i izveštaji koji se mogu izdvojiti su „Vojvođanski učenici o diskriminaciji iz 2012. godine”, „Sprečavanje dece od zlostavljanja i zanemarivanja u osnovnim školama u APV”, „Dečije prosjačenje u Vojvodini”, „Položaj i prava učenika sa smetnjama u razvoju u APV”, „Komisije za pregled dece sa smetnjama u razvoju”, „Pravda po meri deteta”, „Inkluzija između želje i mogućnosti” i dr.

137 Ibid.

Zaključci

U prethodnom periodu učinjen je značajan pomak u izgradnji nezavisnih organa značajnih za ljudska prava. Oni su imali veliki broj aktivnosti i aktivno podržavaju veliki broj inicijativa ali pokreću i veliki broj inicijativa od značaja za prava deteta. Njihov rad podržava veliki broj međunarodnih organizacija i UN agencije. Organi su uspeali da uspostave partnerski odnos i sa državnim organima i sa civilnim sektorom. I Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti imaju mehanizme učešća dece i mladih u njihovom radu što je potrebno posebno naglasiti, kao i materijale odnosno posebne kanale obraćanja deci. Ipak u procesnom smislu, čini se da nisu još uvek dovoljno dostupni deci.

Preporuke

- ▶ Nastaviti i intenzivirati poslove nezavisnih organa koji se odnose na decu.
- ▶ Obezbediti punu specijalizaciju zamenika za prava deteta kroz izmene postojećeg zakonodavnog rešenja ka obaveznom imenovanju zamenika Zaštitnika građana za prava deteta i specificiranje njegovih nadležnosti u domenu monitoringa a u skladu sa preporukama Komiteta za prava deteta. Dugoročno, puna samostalnost ombudsmana za decu bi bila optimalno rešenje.
- ▶ Učiniti postupke pred nezavisnim organima u potpunosti dostupnim deci.

10 Informisanje i podizanje svesti o pravima deteta

Uvod

Preduslov ostvarivanja prava i vršenja ovlašćenja koje neko pravo daje jeste poznavanje tog prava. Stoga naročit značaj se pridaje obavezi države da kontinuirano radi na informisanju i podizanju svesti svih ciljnih grupa u odnosu na Konvenciju o pravima deteta i o pravima deteta uopšte. Ova obaveza obuhvata opšte informisanje javnosti o samom dokumentu uključujući i njegove Fakultativne protokole i upoznavanje sa rezultatima do kojih se došlo u procesu monitoringa i preporukama Komiteta za prava deteta. Specifičnost teme, međutim upućuje i na neophodnost adaptacije opšte-informativnih materijala tako da oni budu prilagođeni dece, odnosno da im se svi ti dokumenti učine dostupnim, bliskim i razumljivim. U svom Opštem Komentaru broj 5. Komitet za prava deteta naročito insistira na upoznavanju šire javnosti sa preporukama Komiteta koje treba da budu predmet pažljive rasprave u parlamentu.

Država treba da obezbedi kontinuirano informisanje i obuke za ostvarivanje prava deteta kako za profesionalce koji rade sa decom tako i za roditelje dece, a koji idu dalje od opšte informisanosti već predstavljaju konkretna uputstva, smernice za donošenje odluka i senzibilizaciju za ostvarivanje prava deteta u praksi, u njihovom svakodnevnom životu.

Situacija na nacionalnom nivou

Nivo informisanosti opšte javnosti o Konvenciji o pravima deteta i o pravima deteta uopšte, nije lako utvrditi imajući u vidu različitost ciljnih grupa kao i različite zahteve u pogledu cilja i nivoa njihovog informisanja i senzibilizacije. Upravo zbog toga i aktivnosti koje je država preduzimala na ovom planu nisu bile od samog početka jasno usmerene i strukturirane i prolazile su kroz više različitih faza. Ono što se pak može izvesti kao jedinstvena ocena je površnost u informisanju koja se svodi na opšte informacije o Konvenciji bez ulaženja u suštinu prava i njihovu primenu u svakodnevnom životu dece. Ovakav pristup doveo je vremenom do zasićenja dece ali i roditelja i profesionalaca i dodatnog otpora prema temi koja im je od početka bila daleka i prema kojoj nisu bili otvoreni.

Olak pristup temi, kakav možemo primetiti i kod same ratifikacije Konvencije doveo je do toga da se pravima deteta bave organizacije i pojedinci koji ni sami nisu dovoljno upućeni u temu i koji su svojim aktivnostima proizveli veliki broj zabuna i stvorili dodatne otpore. Ovo je naročito vidljivo u izjavama velikog broja odraslih koji prava deteta vide suprotstavljenim svojim pravima i misle da davanje prava deci automatski predstavlja ograničenje njihovih prava odnosno da ih na izvestan način ugrožava. Druga najčešća predrasuda je da davanje prava deci znači smanjivanje obima njihove odgovornosti i s tim u vezi najčešće postavljeno pitanje — koje odgovornosti deteta prate njegova prava. I najzad, treća velika predrasuda tiče se „utopijske” prirode prava deteta koja, prema našoj oceni nastaje zbog neprepoznavanja ovlašćenje koja prava sobom nose u svakodnevnim situacijama a time i njihove neposredne koristi za dete.

Opšte informisanje javnosti u vezi međunarodnih ugovora uključujući i izveštavanje o njihovom sprovođenju pred ugovornim telima u prethodnom periodu je bila nadležnost Ministarstva za ljudska i manjinska prava, dok je ono od formiranja aktuelne vlade u 2012. godini u nadležnosti vladine Kancelarije za ljudska i manjinska prava. U poslednjih 4 do 5 godina ovi nadležni organi unapređuju sistem informisanja u kontinuitetu, uz napomenu da je glavno unapređenje u nivou informacija dostupnih na internet prezentacijama odnosno elektronskim putem dok je pomak u aktivnostima koje bi unapredile nivo informisanosti onih koji nemaju mogućnost ovakvog praćenja informacija neznatan.

Nezavisni državni organi,¹³⁸ prema očekivanjima imaju brojne aktivnosti na ovom planu. Prema saznanjima do kojih smo došli u razgovoru sa njima i uvidom u njihov rad, naročito obraćaju pažnju na informisanje dece, kako putem internet strana i publikacija, tako i neposredno, kroz razgovor sa decom. Značajan napor je učinjen od strane institucija da se omogući da sva zainteresovana deca dobiju konkretne odgovore na pojedina pitanja koja ih zanimaju iz oblasti rada ovih organa ali i prava deteta uopšte.

Jedan broj donetih važnih sistemskih zakona predviđa posebne edukacije profesionalaca koji rade sa decom. Tako, Porodični zakon (2005) predviđa posebne edukacije sudija ali ne i ostalih profesionalaca koji rade sa decom prema tom zakonu. U tom smislu zaokružen sistem u kojem svi profesionalci koji imaju kontakt sa decom imaju obavezu dodatne edukacije je sistem maloletničkog pravosuđa postavljen Zakonom o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica. Međutim, to nije slučaj sa svim sistemskim zakonima. Primer je Zakon o zdravstvenoj zaštiti koji ne predviđa obavezu posebne edukacije za rad sa decom i mladima niti o njihovim pravima.

Roditelji/staratelji su u velikoj meri zapostavljeni u ovoj sferi i možemo reći da su programi namenjeni roditeljima najmanje razvijeni i po obimu i po dostupnosti. Škole roditeljstva su još uvek retke,¹³⁹ informativni servisi nerazvijeni, aktivnosti obrazovnog sistema prema obaveštavanju roditelja o pravima deteta neadekvatne. Usled toga podaci dobijeni istraživanjem sprovedenim sa roditeljima¹⁴⁰ a koji govore o njihovoj izuzetno lošoj obaveštenosti i njihovoj želji za više informacija nisu iznenađujući.

Nivo informisanosti dece stagnira. Opšte upoznavanje sa pravima dece kroz obrazovni sistem još uvek obuhvata samo decu uključenu u građansko obrazovanje. Ipak, škola ima obavezu da decu upozna sa pojedinim njihovim pravima koja su neposredno vezana za obrazovanje. No, te obaveze prema saznanjima do kojih smo došli u fokus grupama sa decom nisu dovoljne ili dosledno sprovedene tako da nivo obaveštenosti dece nije zadovoljavajući.

Zaključak

Informisanost i podizanje svesti o pravima deteta kontinuirano se unapređuju, međutim metode i tempo rada ne možemo oceniti zadovoljavajućim. Takav zaključak se izvodi na osnovu podataka o nivou, informisanosti dece koji stagnira već izvesno vreme, i opšte nedovoljne informisanosti roditelja kao i odsustva opšte obaveze edukacije i senzibilizacije profesionalaca koji rade sa decom za primenu prava deteta.

Preporuke

- ▶ Uvesti opštu obavezu svih profesionalaca koji rade sa decom da budu edukovani i senzibilisani za prava deteta.
- ▶ Povećati broj i dostupnost programa za roditelje, koje treba koncipirati tako da osim opšteg, informativnog dela imaju i deo koji bi se ticao konkretne svakodnevne primene prava.
- ▶ Razvijati kulturu ljudskih prava u obrazovnom sistemu kroz obrazovne pakete kroz koje bi deca osim upoznavanja sa pravima, bila podržana da ova prava neposredno ostvaruju, prepoznaju njihova kršenja i utiču na unapređenje ostvarivanja.

138 Ocena izneta u nastavku odnosi se na sve nezavisne organe predstavljene u prethodnom poglavlju.

139 Škole koje postoje nisu pak koncipirane kroz prava već kroz psihički i fizički razvoj deteta.

140 Iako istraživanje koje smo sproveli nije kvantitativnog već kvalitativnog tipa, odgovori su potvrdili pretpostavke koje smo u ovom domenu na osnovu iskustva imali.

Sažetak

Pregled i analiza sprovođenja opštih mera primene Konvencije o pravima deteta koji je u Republici Srbiji po prvi put rađen na sistematičan i metodološki određen način omogućuje da se sa izvesnom sigurnošću prepoznaju glavne karakteristike ovog sistema, prepoznaju njegove slabe tačke i na osnovu ove slike formulišu preporuke za sledeći period.

Od ratifikacije Konvencije o pravima deteta, 1990. godine, iako je društvo prolazilo kroz tranzicionu krizu, sistem prava deteta se u kontinuitetu unapređuje. Prava deteta i deca ni u jednom momentu nisu bili prioritetno društveno (političko) pitanje što je usporavalo određene procese. S druge strane, odsustvo političkog elementa i opšti konsenzus da decu treba štititi i unapređivati uslove u kojima žive, omogućilo je da veliki broj inicijativa pokrenutih od strane relevantnih ministarstava, civilnog sektora, UNICEF-a, drugih međunarodnih organizacija, nezavisnih organa i istaknutih pojedinaca, nisu nailazile na političke otpore u realizaciji. U prethodnom periodu došlo je do velikih promena, kako u odnosu na pojedina prava tako i u odnosu na Opšte mere primene. Ipak, ostaje jedna značajna posledica neprioritiziranja prava deteta — budžetska izdvajanja, iako nedovoljno transparentna za detaljnu i pouzdanu analizu, evidentno su nedovoljna, a alokacija ne prati na jasan način potrebe korisnika, odnosno dece.

Proces harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa preuzetim obavezama sadržanim u Konvenciji o pravima deteta odnosno ratifikovanim Fakultativnim protokolima predstavlja kontinuiran i neprekidan proces u Republici Srbiji. Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva Republike Srbije sa Konvencijom o pravima deteta imalo je značajan uticaj i na unapređenje ostvarivanja prava deteta na lokalnom nivou, što se vidi kroz brojna institucionalna unapređenja i rad profesionalaca na lokalnom nivou.

U ovom momentu, preko 80 zakona je značajno za ostvarivanje prava deteta. Ovako veliki broj propisa koji nisu u punoj meri usklađeni, čini normativni okvir nepreglednim, što dovodi do propusta u praksi. Do propusta u sprovođenja zakona dolazi i zbog nedovoljno razvijenih principa vladavine prava, nedovršene reforme pravosudnog sistema, nedovoljnog poznavanja prava deteta od strane profesionalaca ali i nedovoljno unapređenih procedura ostvarivanja i zaštite prava. Najznačajniji propust je izostanak reforme organa starateljstva koji rezultira nepostojanjem adekvatne nezavisno pravne reprezentacije deteta sa brojnim posledicama u praksi. U narednom periodu neophodno je više pažnje posvetiti unapređenju sprovođenja zakona, unapređenju procesnih mehanizama i obezbeđivanju nezavisno pravne reprezentacije deteta. Odbor za prava deteta Narodne skupštine Republike Srbije, formiran u 2012. godini, trebalo bi u značajnoj meri da doprinese otklanjanju navedenih problema.

Republika Srbija nema sveobuhvatni strateški dokument kojim se formuliše politika države prema deci. Pravci delovanja definisani su za 7 odabranih prioriteta oblasti Nacionalnim akcionim planom (2005–2015). Ovaj dokument nije dovoljno sveobuhvatan, a predviđene mere u pojedinim oblastima do sada nisu dale očekivane rezultate. Sektorski strateški dokumenti koji su doneti nakon NPA ne prate dosledno postavljene prioritete, a njihov veliki broj i nepotpuna usklađenost utiče na disonantan razvoj mera koje utiču na život dece u Republici Srbiji. S obzirom na to da NPA ističe 2015. godine, neophodno je u najskorije vreme pristupiti pripremi novog strateškog okvira koji bi formulisao sveobuhvatnu i jasnu politiku Republike Srbije u odnosu na decu i prava deteta, a koji bi bio koncipiran prema smernicama Komiteta za prava deteta.

U periodu od 2002. do 2005. godine u Republici Srbiji intenzivno se radilo na postizanju veće usklađenosti i koordinacije u oblasti prava deteta. U tom periodu osnovan je Savet za prava deteta, donet je Nacionalni plan akcije za decu i izvestan broj Lokalnih planova akcije i nekoliko značajnih zakona. Visok nivo aktivnosti nastavljen je do 2008. godine. Međutim, taj napor kao da jenjava poslednjih godina. Nije urađena revizija NPA u 2010. godini kako je bilo planirano, a Savet za prava deteta nije aktivan već 2 godine, tako da praktično ne postoji mehanizam za koordinaciju aktivnosti u oblasti prava deteta. Nacionalna koordinacija primene mora da bude kontinuirani proces, kao i uspostavljanje i stalno povećanje vidljivosti dece u aktivnostima Vlade. Zbog toga bi bilo uputno preispitati mehanizme, prvenstveno ulogu, mandat i raspoložive kapacitete Saveta za prava deteta, i razmotriti mogućnost uspostavljanja potpuno novog stalnog koordinativnog tela sa mandatom koordinacije i unapređenja primene Konvencije o pravima deteta.

Procena uticaja politika i praksi na ostvarivanje prava deteta nije razvijena u Republici Srbiji i čini se kao da još uvek postoji nerazumevanje šta takva analiza zapravo podrazumeva i kako se dalje koriste ishodi takvih procesa. Nedostaju ključne informacije,

podaci i indikatori o uticaju politika i zakona i na nacionalnom i na lokalnom nivou u odnosu na ostvarivanje prava deteta. Nedovoljan pomak u ovoj oblasti u prethodnom periodu upućuje da Republika Srbija nije preuzela odgovornost za praćenje i nadzor nad primenom Zaključnih zapažanja Komiteta za prava deteta. Stoga je neophodno u najskorije vreme uspostaviti strukturu i razviti metodologiju za monitoring primene Konvencije o pravima deteta.

Osnova dobrog monitoringa je sistematsko prikupljanje podataka o deci, koje u ovom momentu nije dovoljno razvijeno, već se podaci o deci prikupljaju iz različitih izvora, uglavnom po sektorima. Ovako prikupljeni podaci se često ne mogu ukrštati zbog različite metodologije (i indikatora) prikupljanja podataka. Nesistematično i necelovito prikupljanje podataka održava se i na nedovoljno precizno i celovito kreiranje politike prema deci. Stoga je neophodno unaprediti sistem na način koji bi obezbedio celovito i koordinisano prikupljanje podataka o deci na celoj teritoriji Republike Srbije, sa posebnim osvrtom na osetljive grupe dece, i pritom naročito voditi računa da se predvide i mehanizmi za uključivanje dece u proces prikupljanja podataka i u proces kreiranja politika na osnovu dobijenih podataka, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou.

Budžet Republike Srbije nije dovoljno transparentan, ali je vidljivo da prava deteta u njemu nemaju prioritet. Republika Srbija ne priprema „budžet za decu” odnosno ne radi analizu budžetskih sredstava koja su namenjena deci te se stoga ne može dati precizna ocena da li i u kojoj meri se postupa u skladu sa obavezama iz člana 4. Konvencije o pravima deteta. Budžetiranje ne prati proklamovane strateške ciljeve na dosledan način, a uvođenju novih prava i usvajanju mera još uvek retko prethodi analiza neophodnih sredstava na osnovu čega bi se moglo vršiti preciznije, a time finansijski efektivnije finansijsko planiranje. Kako se u narednom periodu očekuje prelaz na programsko budžetiranje, sa aspekta prava deteta važno bi bilo istovremeno uvesti praksu izrade „budžeta za decu” kao posebnog dokumenta kojim bi se deca u budžetu učinila vidljivijim. Tome svakako mora da prethodi razvoj instrumenta i smernica za izradu „budžeta za decu”. Takođe je potrebni razviti indikatore i instrumente za kontinuirano praćenje ostvarivanja budžeta kao i instrumente za planiranje budžetskih izdvajanja na lokalnom nivou koji bi, između ostalog, obezbedili uključivanje korisnika u planiranje budžeta na lokalnom nivou.

Saradnja između civilnog sektora i države je prepoznata kao važna za ostvarivanje i unapređenje prava deteta i odvija se na više različitih nivoa, kao što su zajednička implementacija partnerskih projekata, sprovođenje obuka, učešće na okruglim stolovima i konferencijama, razvijanje i unapređenje zakonodavstva, razvoj i pružanje usluga. Saradnja na nacionalnom nivou se koordinira i unapređuje preko Kancelarije za saradnju sa civilnim sektorom. Ipak, pravi partnerski odnosi i puno uvažavanje civilnog društva kao partnera u ostvarivanju prava deteta i unapređivanju sistema nije u punoj meri postignuto. U narednom periodu neophodno je kreirati sistemski okvir saradnje koji bi obuhvatio i jasne kriterijume za finansiranje udruženja i osigurati transparentan proces potrošnje opredeljenih budžetskih sredstava za njihov rad. Paralelno sa tim uputno je povećati izdvajanja za finansiranje, imajući u vidu novu ulogu udruženja nakon uvođenja principa pluralizma pružalaca usluga u svim društvenim sistemima. Neophodno je takođe uključiti decu u proces donošenja odluka i razviti kapacitete donosilaca odluka na nacionalnom i lokalnom nivou za ostvarivanje participacije dece u procesu donošenja odluka i kreiranja politika.

Međunarodna podrška i saradnja bili su glavni pokretači reformi u Republici Srbiji, a biće neophodan oslonac i u narednom period, s tim da je neophodno unaprediti nadzor u kontroli trošenja sredstava, kako bi se obezbedio dugoročni kredibilitet za međunarodnu podršku. Razmena ljudskih resursa i iskustava donosi veliku dobrobit svim procesima koji se odvijaju. Ipak, radi smanjivanja zavisnosti od (finansijske) podrške sa međunarodnog nivoa potrebno je dodatno podržati razvoj građanskih inicijativa i participativne programe, kroz dalje jačanje kapaciteta građana i dece za aktivnije uključivanje u život zajednice. Važno je i kreirati mehanizme za veće uključivanje privatnog (privrednog) sektora u finansiranje različitih društvenih projekata i podsticati različitim merama društveno odgovorno poslovanje.

U prethodnom periodu učinjen je značajan pomak u izgradnji nezavisnih organa značajnih za ljudska prava. Organi su uspeli da uspostave partnerski odnos sa drugim državnim organima i sa civilnim sektorom. Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti imaju mehanizme učešća dece i mladih u njihovom radu kao i materijale, odnosno posebne kanale obraćanja deci, ali u procesnom smislu, nisu još uvek dovoljno dostupni deci. Upravo zbog toga, osnovna preporuka za unapređenje njihovog rada u narednom periodu odnosila bi se na preispitivanje procedura pritužbi u odnosu na dostupnost deci i njihova eventualna revizija, a dugoročno, imajući u vidu preporuke Komiteta za prava deteta, trebalo bi težiti izgradnji posebne institucije Ombudsmana za decu.

Summary

Report on General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child in the Republic of Serbia represents a result of the process which was realized in order to question and analyze the ways in which these measures are implemented in the Republic of Serbia. The process of the Report development was taking place from July to December 2012, in accordance with the methodology developed by Save the Children which was used to prepare similar reports in 5 EU member states (Italy, Romania, Lithuania, Great Britain, Sweden).

The report development included:

- ▶ Analysis of the relevant documents and statistical data;
- ▶ Organizing and conducting the interviews with:
 - State and local policy and decision makers,
 - State officials,
 - Representatives of independent institutions for the improvement and protection of human rights,
 - Civil society organizations;
 - Parents
- ▶ Organizing and conducting focus group discussions with children and youth;
- ▶ Analysing results and identifying good practice examples.

Convention on the Rights of the Child (hereinafter: Convention) was adopted by the UN General Assembly on 20th November 1989, as the most important international document in the field of children's rights. However, the act of ratifying the Convention by a state does not in itself secure the automatic realization of children's rights, but it is necessary, apart from fulfilling the obligations such as harmonization of the national legislature, to undertake a series of other measures in order to establish appropriate mechanisms, procedures, policies and activities.

In its 34th session, in 2003, the Committee adopted General Comment no. 5: General measures of implementation of the Convention (Article 4, 42 & 44, Paragraph 6).¹⁴¹ This document elaborates the provisions of Article 4 of the Convention, which requires the state parties to undertake "all appropriate legislative, administrative, and other measures for the implementation of the rights recognized" in the Convention and serves to the state parties as an interpretation of the measures that they have to undertake nationally to realize children's rights. General implementation measures include: harmonization and adoption of the appropriate regulations, establishment of coordination and supervisory bodies (state-run and independent), establishment of a comprehensive database, raising awareness and education, development and implementation of the appropriate strategies, services and programmes.

Overview and analysis of the General measures of Implementation of the Convention that were, for the first time, systematically and methodologically done in the Republic of Serbia, enable identification of this system's main characteristics with some certainty, as well as recognition of its weak links and formulation of recommendations for the following period.

Since ratification of the Convention in 1990, the system of child rights has constantly been improving, despite of the transitional crisis in the society. Children's rights have never been a priority social (political) issue, and certain processes were slow. On the other hand, the issue's unrelatedness to day politics, as well as general consensus that children should be protected and the conditions in which they live improved, enabled many initiatives launched by corresponding ministries, civil society, UNICEF and other international organizations, independent bodies and distinguished individuals, not to be hindered by political actors in

141 UN, *General comment no. 5: General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, CRC/GC/2003/5, 27th November 2003.

their realization. Some major changes took place in the previous period, related to both individual rights and General measures of implementation. However, there is one serious consequence of not prioritizing children's rights — funding from the state budget, even though it is insufficiently transparent for a comprehensive and reliable analysis, is obviously inadequate, and its allocation does not clearly correspond to the needs of the beneficiaries, that is, children.

The process of harmonization of the national legislation with the commitments included in the Convention and the ratified Optional Protocols, presents continuous and sustained process in the Republic of Serbia. This harmonization also had a significant effect on the improvement of child rights' realization at the local level, which is evident from a number of institutional improvements and improvements in work of professionals at the local level.

Currently, there are more than 80 laws that are relevant for realization of child rights. Such a high number of legal acts that are insufficiently harmonized, makes legal framework disorderly and lead to consequent lapses in practice. Lapses in implementation of legislation also originate from insufficiently developed rule of law principles, incomplete judiciary reform process, inadequate knowledge of the professionals pertaining to children's rights, as well as from insufficiently improved procedures of rights' realization and protection. One of the most important oversights is the lack of reform of guardianship which results in inadequate independent legal representation of children, with numerous practical consequences. In the following period it is necessary to pay more attention to the improvements in law enforcement and process mechanisms, as well as to secure independent legal representation to children. Board for the Rights of the Child of the Serbian National Assembly, which was established in 2012, should significantly contribute to overcoming the aforementioned problems.

The Republic of Serbia does not have a comprehensive strategic document which would formulate state policy pertaining to children. The main lines of action are defined for the seven selected priority areas in the National Plan of Action (2005–2015). This document is insufficiently comprehensive, while the envisaged measures in certain areas failed to achieve the expected results so far. Strategic documents of different sectors that have been adopted after NPA are not consistent with the agreed priorities, while their great number and lack of harmonization result in a discrepant development of measures that have impact on children's lives in Serbia. Providing that the NPA expires in 2015, it is necessary to soon begin with the preparation of the new strategic framework which would formulate a comprehensive and clear policy of the Republic of Serbia when it comes to children and their rights. This document should be structured based on the guidelines of the Committee on the Rights of the Child.

From 2002 to 2005, there were intensive efforts in the Republic of Serbia to achieve a higher level of harmonization and coordination in the field of child rights. During that period, the Council for Child Rights was established and the National Plan of Action for children was adopted, together with a number of local action plans and significant laws. The high activity continued until 2008. However, it seems that these efforts have subsided in recent years. The planned review of the NPA was not performed in 2010, while the Council for Child Rights has been inactive for two years now, meaning that the mechanism for coordination of the children's rights activities is virtually non-existent. National coordination of implementation must constitute a continuous process, just as much as constant increase in visibility of children in the Government's activities. Therefore, the mechanisms should be reviewed, especially the role, mandate and available capacities of the Council for Child Rights, and the establishment of the totally new permanent coordination authority, with the mandate of coordination and improvement of the Convention's implementation, should be considered.

Assessment of impact of policies and practices on realization of child rights is underdeveloped in the Republic of Serbia, and it seems that there is no general understanding of what such analysis actually includes and in what way its outcomes are subsequently utilized. The crucial information, data and indicators pertaining to the impact of policies and legislation to realization of children's rights, are missing, both nationally and locally. Insufficient improvement in this field in the previous period indicates that the Republic of Serbia failed to claim responsibility for the monitoring of implementation of the Committee's Concluding Observations. Thus, it is necessary as soon as possible to establish the framework and develop methodology for the monitoring of the Convention's implementation.

The basis for adequate monitoring is systematic gathering of the children related data, which is insufficiently developed at the moment, the data instead being gathered from different sources, mainly within different sectors. The data collected in this way

cannot be crossed due to different methodologies (and indicators) of the gathered data. Inconsistent and incomprehensive data gathering process results in imprecise and inconsistent policy making in the field. It is thus, necessary to improve the system so it would secure comprehensive and coordinated children related data gathering process on the whole territory of Serbia, with an emphasis on the vulnerable groups of children. Simultaneously, it should include the mechanisms that would involve children in the data gathering process, as well as into the process of making policies based on the gathered data, both nationally and locally.

Serbian national budget is insufficiently transparent, yet the lack of prioritisation of child rights within it is obvious all the same. The Republic of Serbia does not prepare “budget for children”, that is, fails to make an analysis of the budget funding intended for children. Thus, it cannot be accurately assessed whether and to what extent the obligations under Article 4 of the Convention are fulfilled. Budgeting is not consistent with the proclaimed strategic goals, while the introduction and adoption of new measures is still rarely accompanied by the previous analysis of the required funds, which would enable more accurate, and accordingly more cost-effective, financial planning. Providing that the transition to programmatic budgeting is expected in the following period, it is important to simultaneously introduce the practice of developing a “budget for children” as a separate document, in order to make children more visible in the budget. This most certainly has to be preceded by the development of instruments and guidelines for the preparation of “budget for children”. It is also necessary to develop indicators and instruments for the planning of budgetary allocations on the local level and to secure the involvement of beneficiaries in the local budget planning.

Cooperation between civil sector and the state is recognized as being important for realization and improvement of child rights and is executed on a number of different levels, i.e. joint implementation of partner projects, trainings, participation in roundtable discussions and conferences, development and improvement of legislation, development and provision of services. Cooperation on the national level is coordinated and developed through operation of the Office for Cooperation with Civil Sector. However, true partnership and full appreciation of civil society as a partner in realization of child rights and improvement of the system, are not fully achieved. In the following period, it is necessary to create a system framework for cooperation, which would include clear criteria for associations’ funding, and secure transparent spending of the funds allocated for their operation. Also, it may be advisable to increase the amounts allocated for the financing, providing the new roles of associations after the introduction of the service providers’ pluralism in all the systems of the society. It is also necessary to involve children in the decision making process, as well as to enhance the capacities of the decision makers, both nationally and locally, for the achievement of child participation in the processes of decision making and policy creation.

International support and cooperation were the main driving force behind the reforms in the Republic of Serbia, and they would remain to be necessary support in the following period. Therefore, it is necessary to improve the supervision of spending in order to secure lasting credibility of the international support. Exchange in human resources and experiences greatly benefits all the ongoing processes. However, in order to reduce the dependence on international (financial) support, it is necessary to additionally support the development of civil initiatives and through the further improvement of the capacities of citizens and children for their more active inclusion in the life of the community. It is important to create mechanisms for the increased involvement of the privately owned (commercial) sector in the financing of different social projects, as well as to stimulate corporate social responsibility through different measures.

In the previous period, a significant breakthrough was made when it comes to the establishment of independent authorities dealing with human rights. These authorities managed to establish partnerships with other state authorities, as well as with civil society. Ombudsman and Commissioner for Protection of Equality have their mechanisms for participation of children and youth in their work, as well as their materials and special channels for addressing children. However, these are still not fully available to children. Precisely because of this, the main recommendation for the improvement of their work in the following period is related to the revision of the procedure for filing complaints in the context of its availability to children. In the long run, bearing in mind the recommendations of the Committee on the Rights of the Child, the ultimate goal should be the establishment of the separate institution of Ombudsman for children.

Izvori

„Maloletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji”, *Saopštenje — Statistika pravosuđa*, Republički zavod za statistiku, br. 195, god. LXII, od 13. jula 2012. Godine

Committee on the Rights of the Child — Concluding Observations Republic of Serbia CRC/C/SRB/CO/1, 20 June 2008.

Građanske Inicijative, „Procena stanja u sektoru organizacija civilnog društva u Srbiji”, 2011, str. 63–64, dostupno na: <https://docs.google.com/file/d/0B3GsyncrBBm-RGZjNk5kVHFRaktuWnA3MjI2emxOZW/edit?pli=1>

Građanske Inicijative: „NVO u Srbiji 2009”, dostupno na: www.građanske.org/admin/download/files/cms/attach?id=261

Izveštaj o radu Centara za porodični smeštaj dece i omladine za 2011. godinu (2012) Republički zavod za socijalnu zaštitu

Izveštaj o radu Centara za socijalni rad u Srbiji u 2011. godini (2012) Republički zavod za socijalnu zaštitu

Izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih za 2011. godinu (2012) Republički zavod za socijalnu zaštitu

Komiteet za prava deteta, *Opšti komentar br. 2*, „Uloga nezavisnih nacionalnih institucija za ljudska prava u unapređenju i zaštiti prava deteta”, CRC/GC/2002/2, 15. novembar 2002. godine, str. 1.

Komiteet za prava deteta, *Opšti komentar br. 2*, „Uloga nezavisnih nacionalnih institucija za ljudska prava u unapređenju i zaštiti prava deteta”, CRC/GC/2002/2, 15. novembar 2002. godine, str. 2.

Komiteet za prava deteta, *Opšti komentar br. 5*

Komiteet za prava deteta, *Razmatranje izveštaja dostavljenih od strane država ugovornica u skladu sa čl. 44. Konvencije o pravima deteta*, CRC/C/SRB/CO/1, 6. juna 2008. godine, str. 4.

Milosavljević, B., (2010) *Komentar Zakona o Zaštitniku građana*, Službeni glasnik

Nacionalna strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja, „Službeni glasnik RS”, br. 122/08

Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku, „Službeni glasnik RS”, br. 63/10

Pravilnik o protokolu postupanja u ustanovi u odgovoru na nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje, „Službeni glasnik RS”, br. 30/10

Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji, Vlada Republike Srbije, mart 2011. Godina

Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2011/03/Prvi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva1.pdf>

Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva, dostupno na: <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2011/03/Prvi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva1.pdf>

Republika Srbija, Autonomna Pokrajina Vojvodina, Pokrajinski Ombudsman, *Informator o radu*, Novi Sad, 2012, str. 1–14.

UN, *Opšti komentar broj 5: Opšte mere za sprovođenje Konvencije*, CRC/GC/2003/5, 27. novembar 2003.

UNICEF (2007), *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, Fully Revised Third Edition*

UNICEF (2011), *Analiza uloga i delotvornosti institucija odgovornih za prava dece u Srbiji*, Edicija Radni dokumenti

UNICEF: „Analiza zakonodavstva Republike Srbije sa aspekta prava deteta”, 2011, dostupno na: <http://www.unicef.rs/analiza-zakonodavstva-republike-srbije.html>

Uredba o nacionalnom programu zdravstvene zaštite, žena, dece i omladine, „Službeni glasnik RS” br. 28/09

Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/06

www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2012/07/26/2396544/Ekspozice_Ivice_Dacica_260712.pdf

www.srbija.gov.rs/pages/article.php?id=179

www.srbija.gov.rs/pages/article.php?id=45625

Zaključna zapažanja Komiteta za prava deteta na Inicijalni izveštaj o sprovođenju Fakultativnog protokola o prodaji dece, dečjoj prostituciji i pornografiji, 2010, (CRC/OPSC/SRB/CO/1)

Zakon o budžetskom sistemu, „Službeni glasnik RS”, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12

Zakon o ministarstvima, „Službeni glasnik RS”, br. 72/12

Zakon o ministarstvima, „Službeni glasnik RS”, br. 72/2012

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik RS”, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010


Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine, „Službeni glasnik RS”, br. 6/02, 101/07- dr. Zakon i 51/09 — dr. Zakon

Zakon o zabrani diskriminacije, „Službeni glasnik RS”, 22/2009

Zakon o zabrani diskriminacije, „Službeni glasnik RS”, br. 22/09

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, „Službeni glasnik RS”, br. 97/2008, 104/2009, 68/2012 — Odluka Ustavnog suda

Zakon o Zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS”, br. 79/2005 i 54/2007



Izveštaj o ostvarivanju
opštih mera primene
Konvencije o pravima deteta
u Republici Srbiji