157

Dr. sc.Udžejna Habul, vanredni profesor

Univerzitet u Sarajevu, Fakultet političkih nauka

**PRIMJENA STANDARDA „NAJBOLJI INTERES DJETETA” U**

**STARATELJSKOJ ZAŠTITI DJECE BEZ RODITELJSKOG**

**STARANJA (PRAVNI OKVIR I PRAKSA)**

Starateljska zaštita djece bez roditeljskog staranja se aktualizira u

slučajevima taksativno navedenim u odredbama porodičnog zakonodavstva i

zakonodavstva u oblasti socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini. Pravnom

analizom tih odredaba očigledno je da se starateljstvo nad maloljetnicima

primjenjuje kao jedan od oblika zaštite djece bez roditeljskog staranja, te da je

primjena standarda „najbolji interes djeteta” u kontekstu zaštite djece bez

roditeljskog staranja samo djelimično zastupljena. U radu se ukazuje na

nedostatna zakonodavna rješenja u pogledu primjene pomenutog standarda, na

praksu izostajanja adekvatnih oblika zaštite djece bez roditeljskog staranja te

potrebu poštivanja pojedinih prava djeteta shodno UN Konvenciji o pravima

djeteta i drugim relevantim dokumetima u zaštiti djece bez roditeljskog staranja.

**Ključne riječi:** dijete bez roditeljskog staranja, starateljska zaštita i

drugi oblici zaštite, standard najbolji interes djeteta

**1. Uvod**

Primjena standarda „najbolji interes djeteta” u starateljskoj zaštiti djece

bez roditeljskog staranja očigledna je iz odredaba porodičnog zakonodavstva kao

i zakonodavstva u oblasti socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini. Odredbama

pomenutih propisa djeci bez roditeljskog staranja osigurana je zamjenska

zaštita/alternativna briga, koja se manifestira donošenjem odluka o oblicima

zaštite/mjerama brige izvan vlastite porodice. S tim u vezi, jedno od najvažnijih

pitanja je odabir odgovarajućeg oblika zaštite, odnosno smještaja djeteta izvan

biološke porodice, gdje osobito dolazi do izražaja primjena pomenutog

standarda. Redosljed opcija za smještaj djece bez roditeljskog staranja te

naglasak da ova djeca imaju pravo na posebnu zaštitu i pomoć države proizlaze

iz Konvencije o pravima djeteta (čl.20)1 upućuju na obavezu poštivanja prava

1 Konvenciju o pravima djeteta Bosna i Hercegovina je preuzela u svoj pravni poredak u skladu sa

Ustavom BiH (Aneks I, Dodatni sporazum o ljudskim pravima). Konvenciju je ratificirala 1993.

godine, što je potvrđeno Općim okvirnim sporazumom za mir u BiH, odnosno Aneksom 4, član II,

tačka / u kojoj se navodi da će BiH ostati ili postati potpisnica međunarodnih sporazuma

navedenih u Aneksu Ustava BiH. Kao takva ona je obavezujući pravni dokument i praktično čini

dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine.

U tom smislu Konvencija propisuje da dijete kojemu je privremeno ili trajno uskraćena porodična

sredina, ili koje zbog svoje dobrobiti u njoj ne smije ostati, ima pravo na posebnu zaštitu i pomoć

države.

Države potpisnice će u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom takvom djetetu osigurati

zamjensku zaštitu.

158

djeteta na život u porodici, prava na neposredne kontakte i odnose sa roditeljima,

prava na mišljenje djeteta i druga lična prava djeteta na temelju kojih se može

cijeniti primjena standarda „najbolji interes djeteta”.

Normativno gledano, ona je prepoznatljiva u relevantnim propisima

nacionalnog zakonodavstva, ali je u pojedinim segmentima nedovoljno

zastupljena. Što se tiče prakse, primjena ovog standarda je vrlo upitna jer djeca

sve više stiču status djece bez roditeljskog staranja za života roditelja a

ostvarivanje dječjih prava najčešće bude uslovljeno siromaštvom i političkom

odnosno administrativnom strukturom države.

**2. Najbolji interes djeteta - pravni okvir**

U skladu sa odredbama Konvencije o pravima djeteta nacionalnim

zakonodavstvom u Bosni i Hercegovini (porodičnopravno zakonodavstvo i

zakonodavstvo u oblasti socijalne zaštite) djeci kojoj je privremeno ili trajno

uskraćena porodična sredina osigurana je zamjenska zaštita. Kako se Konvencija

temelji na četiri osnovna principa (pravo djece da ne budu diskriminirana, da

najboji interesi djeteta moraju uvijek biti na prvom mjestu, da djeca imaju pravo

na život, opstanak i razvoj, te da imaju pravo da se njihovo mišljenje čuje) koji

su okvir za tumačenje svih drugih prava djeteta, a posebno djece bez roditeljskog

staranja, primjena standarda „najbolji interes djeteta” je očigledna u sljedećem:

***2.1.*** Porodično zakonodavstvo u BiH normira, taksativno navodeći,

okolnosti sa čijim nastupanjem nastaje obaveza donošenja odluke o stavljanju

pod starateljstvo maloljetne osobe2. Svaki, Zakonom navedeni razlog, upućuje

na činjenicu, da baš tada, dijete ostaje nezbrinuto, da je bez zaštite koju mu

pružaju roditelji i da ta zaštita mora, što prije, biti nadomještena. To je jasno,

kako u kontekstu pravnih tako i u kontekstu faktičkih razloga i iz čega se vidi da

Takva zaštita može, *inter alia*, uključivati smještaj kod hranitelja, *kafalu* po islamskom zakonu,

usvojenje ili, po potrebi, smještaj u odgovarajuće ustanove za brigu o djeci. Pri donošenju rješenja

naročita pažnja mora se posvetiti osiguranju kontinuiteta u djetetovu odgoju, kao i njegovu

etničkom, vjerskom kulturnom ili jezičnom porijeklu. (čl.20)

2 Ovim putem se, zapravo, djeci bez roditeljskog staranja obezbjeđuje zamjenska

zaštita/alternativna briga, koja se realizira donošenjem odluke o obliku zaštite/mjeri brige izvan

biološke porodice. Taj oblik zaštite je starateljstvo nad maloljetnim osobama koji je normiran

odredbama porodičnog zakonodavstva u BiH (čl. 186. PZ FBiH; čl. 201. PZ RS; čl. 167. PZ Brčko

Distrikta BiH) i kojim se osigurava staranje djeci u slučaju da roditelji nad njima ne ostvaruju

roditeljsko staranje. Sva tri spomenuta zakona taksativno navode, izričito propisujući, razloge za

stavljanje pod starateljstvo maloljetne osobe. Okolnosti sa čijim nastupanjem će uslijediti

stavljanje pod starateljstvo maloljetne osobe tiču se određenih razloga na strani roditelja djeteta i

mogu biti faktičke ili pravne prirode. Razlozi faktičke prirode su: smrt roditelja, nestali roditelji,

nepoznati roditelji, nepoznato boravište roditelja duže od tri mjeseca te okolnost da roditelji koji su

odsutni, spriječeni ili nesposobni redovno se starati o svom djetetu, nisu povjerili njegovo čuvanje

i odgoj osobi za koju je organ starateljstva utvrdio da ispunjava uslove za staratelja. Razlozi

pravne prirode su: oduzeto pravo na vršenje roditeljskog staranja, roditeljima oduzeta ili

ograničena poslovna sposobnost, roditelji još nisu stekli poslovnu sposobnost. U tom smislu

Alinčić, M., Hrabar, D., Jakovac-Lozić, D., Korać, A. *Obiteljsko pravo,* Zagreb: Narodne novine,

2007. str, 405; Traljić, N., Bubić, S., *Roditeljsko i starateljsko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta

u Sarajevu, 2008. str. 270-272;

159

je u najboljem interesu djeteta da dijete bude stavljeno pod starateljstvo.

Preciziranje ovih okolnosti, posebno je vidljivo, u slučaju djeteta „čiji su roditelji

odsutni, spriječeni ili nesposobni redovno se starati o svom djetetu”, jer je

Zakonom naglašeno da će dijete biti stavljeno pod starateljstvo „tek onda kada

roditelji nisu povjerili njegovo čuvanje i odgoj osobi za koje je organ

starateljstva utvrdio da ispunjava uslove za staraoca,” što upućuje da je ovakvo

zakonsko rješenje u najboljem interesu djeteta. Rukovodeći se ovim principom,

a kada ne postoje mogućnosti da se roditelji ili samo jedan, staraju o djetetu,

zakonodavac je normirao i mogućnost privremenog povjeravanja čuvanja i

odgoja djeteta ustanovi ili osobi koja ispunjava uslove za staraoca, gdje se u

kontekstu odlučivanja o roditeljskom staranju stvara prilika za stavljanje djeteta

pod starateljstvo3.

Činjenica da je riječ o privremenom povjeravanju djeteta, povjeravanju

samo jednog segmenta vršenja roditeljskog staranja (čuvanja i odgoja) drugoj

osobi ili ustanovi, zatim uvjetovanost ovog povjeravanja osobi koja ispunjava

uslove za staraoca, zatim, da je donošenje i provođenje ove odluke uslovljeno

pristankom roditelja, da odluka bez ovog pristanka, u slučajevima izričito

normiranim Zakonom, važi najduže dva mjeseca, zatim da je donošenje odluke

moguće samo na zahtjev jednog ili oba roditelja ili po službenoj dužnosti od

strane organa starateljstva i na koncu, da tek po isteku roka na koji je određen

smještaj i kada je sasvim jasno da roditelji ne mogu preuzeti brigu o djetetu,

dijete može biti stavljeno pod starateljstvo.

Ovakvo zakonodavno rješenje upućuje na dosljedno poštivanje

standarda „najbolji interes djeteta” jer se upravo ovdje „otvara” mogućnost

starateljske zaštite djeteta čiji su roditelji odsutni, spriječeni ili nesposobni starati

se o djetetu, a čuvanje i odgoj nisu povjerili osobi koja ispunjava uslove za

staraoca (čl.147.st.2 PZFBiH). Dakle, u kontekstu odlučivanja o roditeljskom

staranju, u precizno navedenim okolnostima, starateljska zaštita djeteta je

pokazatelj primjene standarda „najbolji interes djeteta”.

U ovakvim situacijama, a njih je sve više, starateljska zaštita djece se

„otvara” za života njihovih roditelja. Odgovornosti, dužnosti i prava ovakvih

roditelja nemaju za cilj zaštitu ličnih i imovinskih prava i interesa djeteta. Ti

roditelji svojim ponašanjem ne doprinose zaštiti najboljeg interesa djeteta. Tako

djeca stiču status djeteta bez odgovarajućeg roditeljskog staranja i vremenom

„prerastaju” u djecu bez roditeljskog staranja, kada im se mora osigurati

starateljska zaštita, odnosno odgovarajući oblik zaštite predviđen relevantnim

zakonskim odredbama u skladu sa pravom djeteta na pomoć i zaštitu, kako to

proizlazi iz Konvencije o pravima djeteta (čl.20).

U kontekstu dužnosti staraoca maloljetnog štićenika porodično

zakonodavstvo u BiH apostrofira da je staraoc dužan kao roditelj starati se o

njegovoj ličnosti – posebno o zdravlju, obrazovanju i osposobljavanju za

samostalan život, te tako, zapravo, promovira najbolji interes djeteta i sprovodi u

djelo obavezu države da uvažava prava djeteta, koje je od strane državnog

3 Radi se o izuzetnim okolnostima kada roditelji djeteta i organ starateljstva mogu odlučiti o

povjeravanju čuvanja i odgoja djeteta drugoj osobi ili ustanovi u skladu sa čl. 147 PZ FBiH.

160

organa zbrinuto radi zaštite i brige o njemu. U ovom smislu, zaštita se

obezbjeđuje i davanjem odobrenja centra za socijalni rad za donošenje odluka

koje se tiču obrazovanja štićenika (čl.189 PZ FBiH).

Posebno važan segment zaštite o ličnosti maloljetnog štićenika odnosi se

na obavezu staraoca o staranju o smještaju maloljetnog štićenika. Naime, odluku

o smještaju donosi organ starateljstva. Primjenjujući standard „najbolji interes

djeteta”, rukovodeći se onim što je za dobrobit djeteta – imajući u vidu načelo

individualizacije u zaštiti djeteta bez roditeljskog staranja, organ starateljstva će

čuvanje i odgoj djeteta bez roditeljskog staranja povjeriti staraocu, drugoj osobi

ili ustanovi (čl. 187 st. 1). Dijete može biti „dvostruko” zaštićeno i nikada ne

može ostati bez potrebne zaštite ukoliko bi druga osoba ili ustanova prestala

izvršavati dužnost čuvanja štićenika (čl.187.st. 4). Dakle, primjena standarda

„najbolji interes djeteta” u starateljskoj zaštiti djece bez roditeljskog staranja

dolazi do posebnog izražaja u odlučivanju o povjeravnju štićenika na odgoj i

čuvanje. Nakon što dijete bude stavljeno pod starateljstvo, organ starateljstva će

odlučiti o načinu vršenja starateljstva - posredno ili neposredno, a potom donosi

odluku o povjeravanju čuvanja i odgoja djeteta – kao jednog segmenta

starateljske zaštite djece bez roditeljskog staranja. U svakom konkrenom slučaju

odluka će zavisiti od okolnosti usljed kojih je dijete steklo status djeteta bez

roditeljskog staranja pa će i oblik zaštite biti primjeren tome.

Postupanje u najboljem interesu djeteta proizlazi i iz staraočeve dužnosti

zastupanja štićenika i činjenice da je u zastupanju samostalnost staraoca

ograničena dobijanjem odobrenja od strane organa starateljstva i to u tačno

navedenim okolnostima (čl.188 ).

Pored navedenog, važno je naglasit da je porodičnim zakonodavstvom

istaknuto pravo djeteta na mišljenje, odnosno pravo da bude konsultovano u vezi

sa odlukama koje se tiču djeteta i njegove zaštite (čl. 171.), što je također očit

pokazatej primjene ovog standarda.

***2. 2.*** U kontekstu odredaba zakonodavstva u oblasti socijalne zaštite4

primjena pomenutog standarda vidljiva je iz pojmovnog određenja djeteta bez

roditeljskog staranja. Zakonodavac ovo dijete smatra korisnikom socijalne

zaštite i normira da je to „dijete bez oba roditelja, nepoznatih roditelja,

napušteno od roditelja, roditelja lišenih roditeljskog prava i roditelja spriječenih

da vrše roditeljsku dužnost” (čl.13. st.1), precizno određujući razloge koji dijete

mogu dovesti u status djeteta bez roditeljskog staranja, što je svakako dobra

praksa. Ovim putem se eliminira aproksimativna procjena statusa djeteta i oblici

zaštite se prilagođavaju razlozima navedenim u postojećem pravnom okviru. Isto

tako, zakonodavstvo u ovoj oblasti određuje prava korisnika socijalne zaštite

4 Oblast socijalne zaštite u BiH uređena je u Zakonima Federacije BiH, Republike Srpske i

Distrikta Brčko BiH, s tim da FBiH ovu oblast uređuje i kantonalnim zakonodavstvom. Vidjeti:

Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom,

Službene novine FBiH, br. 36/99, 54/99,39/06, i 14/09; Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih

žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 16/02, 8/03,

2/06,21/06 i 17/10

161

unutar kojih djeca bez roditeljskog staranja mogu ostvariti pravo na smještaj u

drugu porodicu (čl.31) i pravo na smještaj u ustanovu socijalne zaštite (čl. 41)

pored ostalih prava predviđenih ovim Zakonom. Također, zakonodavac

naglašava da se „socijalna zaštita djeteta, u skladu sa odredbama Konvencije o

pravima djeteta, ostvaruje u najboljem interesu djeteta” (čl. 11 st. 4.). Analizom

ostalih odredaba ovog zakonodavstva nisu očigledni pokazatelji koji upućuju da

je regulacija zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja usklađena sa

odredbama porodičnog zakonodavstva, sa odredbama Konvencije o pravima

djeteta, a još manje sa drugim relevantnim dokumentima u ovoj oblasti – kao što

su Smjernice za alternativno zbrinjavanje djece, Preporuka UN Komiteta za

prava djeteta i Standardi za brigu o djeci bez roditeljskog staranja (Q4) u Evropi.

U tom smislu, očigledna je manjkava primjena standarda „najbolji interes

djeteta”, jer iz važećeg pravnog okvira nije vidljivo da nadležne institucije, prije

svega centri za socijalni rad i druge ustanove socijalne zaštite, prilikom

odlučivanja o obliku zaštite djece bez roditeljskog staranja, poštuju ona prava

djeteta koja su ključna u procjeni najboljeg interesa djeteta. Tu prije svega

mislim na: pravo na poštivanje porodičnog života; pravo ne neposredne kontakte

i odnose sa roditeljima; pravo na mišljenje djeteta koje uključuje „bukvalnu”

participaciju djeteta u smislu da bude konsultovano u vezi sa odlukama koje se

odnose na samo dijete5.

Evropski sud za ljudska prava je, uzimajući u obzir društvene i

zakonodavne promjene u zemljama potpisnicama Evropske konvencije za zaštitu

ljudskih prava i osnovnih sloboda, pojam porodičnog života proširio van okvira

formalnih odnosa, odnosno pojma porodičnog života *de iure,* tako da je pojam

porodičnog života, u smislu čl. 8 Evropske konvencije, zapravo, porodični život

*de facto.* Stoga, danas, pojam porodičnog života obuhvata ne samo roditeljsko

staranje, već i starateljsku zaštitu i usvojenje6. Dalje, pravo djeteta na kontakte u

starateljskog zaštiti, bilo sa roditeljima, starateljima ili drugim srodncima,

pomenutim zakonima nije uopšte predviđeno ili je nedovoljno naglašeno kada je

riječ o djetetu bez roditeljskog staranja. Biološka porodica mora biti uključena u

dječji život kad god je to moguće. U zakonoma nije predviđena dužnost staraoca

da obezbijedi uslove za posjete djeci koja su obuhvaćena npr. institucionalnom

zaštitom. Za postavljanje staratelja nije potreban pristanak djeteta, kod smještaja

djeteta u drugu porodicu, samo dijete starije od 15 godina života daje pristanak

(čl. 36 Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite

porodice sa djecom u FBiH), a mlađa djeca ne. U kontekstu usvojenja, samo

5 Komitet za prava djeteta u Zaključnim zapažanjima Kombinovanog drugog, trećeg i četvrtog

Periodičnog izvještaja Bosne i Hercegovine, usvojenim na 61. sjednici Komiteta (17. septembra-

5.oktobra 2012. godine), naglašava da nema stvarne primjene prava djeteta da izraze svoje stavove

u odlukama koje se tiče njih samih, uključujući i postupke pred nadležnim upravnim i sudskim

organima; u vezi s tim Komitet preporučuje da se preduzmu mjere za jačanje prava djeteta da bude

saslušano u skladu sa čl. 12 Konvencije. Dalje, Komitet preporučuje preduzimanje „mjera radi

osiguranja efikasne primjene zakonodavstva kojim se priznaju prava djece da izraze svoje stavove

u pravnim postupcima koji se odnose na njih“.

http://www.mhrr.gov.ba/pdf. -preuzeto 15.12.2013.

6 http://ljudskaprava.ba/pravo-na-zastitu-privatnog-zivota-08/#\_ftn31, preuzeto 22.12.2013.

162

djeca starija od 10 godina trebaju dati svoj pristanak da budu nepotpuno

usvojena (čl.103 stav 2. Porodičnog zakona FBiH).

**3. Najbolji interes djeteta-praksa**

Pomenuta prava djeteta, uzimajući u obzir i sva druga prava djeteta koja

su normirana odredbama Konvencije7 i relevantnim odredbama nacionalnog

zakonodavstva, u kontekstu zaštite djece bez roditeljskog staranja, najbolje

ilustruju primjenu i poštivanje standarda „najbolji interes djeteta”. Analiziramo

li ih shodno praksi u starateljskoj zaštiti i brojnim statističkim pokazateljima i

izvještajima različitih vladinih i nevladinih institucija,8 indikativno je da su

najbrojnija djeca bez roditeljskog staranja kojima su roditelji živi (djeca

napuštena od roditelja; djeca roditelja spriječenih da obavljaju roditeljsku

dužnost; djeca roditelja kojima je oduzeto pravo na vršenje roditeljskog staranja)

što upućuje na činjenicu da se nedovoljno primjenjuju preventivne mjere radi

zaštite ličnih prava djeteta koje su predviđene odredbama porodičnog

zakonodavstva kako djeca ne bi stekla status djece bez roditeljskog staranja.

7 Ovdje prije svih se misli na prava djeteta koja su priznata u Konvenciji i prava normirana u

Porodičnim zakonima u BiH, kao što su pravo djeteta da živi sa roditeljima /pravo djeteta na

odrastanje u vlastitoj porodici, pravo na održavanje ličnih odnosa sa roditeljima, pravo na životni

standard koji odgovara fizičkom, mentalnom, duhovnom, moralnom i društvenom razvitku, pravo

na sigurnost i odgoj, pravo na poštivanje porodičnog života i druga relevantna prava djeteta.

8 Pored Statističkog biltena Federalnog zavoda za statistiku evidencija JU „Kantonalni centar za

socijalni rad“ u Sarajevu u radu su korišteni različiti dokumenti, studije i analize koje su usvojene

od strane nadležnih institucija, kao što su: „Politika zaštite djece bez roditeljskog staranja i

porodica pod rizikom od razdvajanja u FBiH 2006-2016“ (Vlada FBiH, 2008.), „Situaciona

analiza zaštite djece bez roditeljskog staranja u FBiH i implementacija dokumenta Politike zaštite

djece bez roditeljskog staranja i porodica pod rizikom od razdvajanja u FBiH 2006-2016“, (Vlada

FBiH,2010.), „Politika za unapređenje ranog rasta i razvoja djece u FBiH“, (Vlada FBiH, 2011.).

Također, kako je posljednjih godina, u organizaciji UNICEF-a BiH, te jednog broja stranih i

domaćih nevladinih organizacija koje se bave zaštitom djece bez roditeljskog staranja, provedeno

više istraživanja i analiza iz ove oblasti i one su bile izvor podataka za ovaj rad .

163

Tabela br. 1: Djeca bez roditeljskog staranja na području FBiH u odnosu na spol

i dob (2012.)

KATEGORIJE

DJECE

STAROST

UKUPNO ISPOD 7 GODINA

SVEGA MUŠKI ŽENSKI SVEGA MUŠKI ŽENSKI

Djeca bez oba

roditelja 598 303 295 88 48 40

Djeca nepoznatih

roditelja 22 13 9 2 1 1

Djeca napuštena

od

roditelja

581 303 278 138 66 72

Djeca roditelja

spriječenih da

obavljaju

roditeljsku

dužnost

606 367 239 173 116 57

Djeca roditelja

lišenih

roditeljskih prava

62 31 31 18 8 10

UKUPNO 1869 1017 852 419 239 180

Izvor: Federalni zavod za statistiku (bilten br.183, 2013:18)9.

Isto tako, praksa u zbrinjavanju djece bez roditeljskog staranja shodno

oblicima zaštite/smještaja djeteta, odnosno mjerama brige izvan vlastite

porodice10 ukazuje da se djeca prečesto i olako izdvajaju iz porodice te da je

stalno prisutan trend institucionalnog zbrinjavanja. Očigledno je da se ne

poduzimaju dovoljne mjere za afirmaciju onih oblika zaštite kojima bi se

osigurala porodična zaštita djeteta izvan vlastite porodice, koja u najvećoj mjeri

odgovara njegovim individualnim potrebama. Tako, smještaj u drugu porodicu,

starateljstvo i usvojenje nisu najzastupljeniji oblici zaštite, pa se odabir

odgovarajućeg oblika zaštite svodi na smještaj u ustanove za brigu o djeci, čime

se direktno krši pravo djeteta na život u porodici.

9 Podaci prezentirani u tabeli br. 1 su preuzeti iz Federalnog zavoda za statistiku (Statistički bilten

br.183:18) iz 2013. godine i nalaze se u nomenklaturi pod kategorijom „ugroženi porodičnom

situacijom“. Pored ovog broja djece bez roditeljskog staranja, broj djece ugrožene porodičnom

situacijom bio je:

- Djeca roditelja koji nemaju dovoljno prihoda za izdržavanje 23. 355;

- Djeca koju roditelji zanemaruju ili zlostavljaju 1.687;

- Djeca čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama 4. 865

- Odgojno zanemarena i zapuštena djeca 3. 062.

10 Osnovni oblici porodičnopravne i socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja su porodična

zaštita i instiucionalna zaštita. Institucionalna zaštita djece bez roditeljskog staranje je zbrinjavanje

djece u ustanovama socijalne zaštite (domovima), a porodična zaštita obuhvata starateljstvo,

usvojenje i smještaj u drugu porodicu, kako to proizlazi iz odredaba relevantnog zakonodavstva u

Federaciji BiH.

164

Tabela br.2: Broj djece bez roditeljskog staranja u Kantonu Sarajevo u odnosu

na oblik zaštite i novčane naknade drugoj porodici u 2011. godini

R.

br

SLUŽBA

SOCIJALNE

ZAŠTITE

OPĆINE:

DJECA BEZ

RODITELJS

KOG

STARANJA

(ukupan

broj)

Oblici zaštite

Smještaj u drugu porodicu

Bez

nov.nak

nade

Sa nov.

naknad

om

Ukup

no

Smješte

na

u dom

Starateljs

tvo

1. NOVI

GRAD 109 22 13 35 74 72

2. NOVO

SARAJEVO 33 9 7 16 17 30

3. CENTAR 42 10 4 14 28 37

4. STARI

GRAD 30 / 4 4 26 18

5. ILIDŽA S

ODJELJ.

TRNOVO

34 4 8 12 22 28

6. HADŽIĆI 18 4 6 10 8 18

7. VOGOŠĆA 21 9 2 11 10 16

8. ILIJAŠ 23 6 2 8 15 12

9. UKUPNO 310 64 46 110 200 231

Izvor: JU Kantonalni centar za socijalni rad Sarajevo

Analiziramo li praksu u dijelu koji se odnosi na

vaninstitucionalne/porodične oblike zaštite djeteta izvan vlastite porodice uočit

ćemo da starateljstvo, kao temeljni/primarni oblika zaštite svakog djeteta bez

roditeljskog staranja, nije uvijek zastupljeno. Ukupnom broju ove djece, ne

odgovara broj djece koja su stavljena pod starateljstvo. Ovakvo postupanje

organa starateljstva nije u najboljem interesu djeteta. Porodičnim

zakonodavstvom su vrlo precizno određeni razlozi za stavljanje pod starateljstvo

i sasvim je jasno da će se pod starateljstvo staviti djeca koje nemaju roditelje ali i

djeca čiji su roditelji živi, a iz određenih razloga ne ostvaruju roditeljsko

staranje. Očigledno je da se djeca čiji su roditelji odsutni, spriječeni ili

nesposobni redovno se starati o svojoj djeci, ne stavljaju pod starateljstvo,

uprkos činjenici da njihovi roditelji nisu povjerili čuvanje i odgoj svoje djece

osobi za koju je organ starateljstvo utvrdio da ispunjava uslove za staraoca (čl.

186 stav 4.). Nedostajuća zaštita, umjesto da bude nadomještena putem

starateljstva kao najvažnijeg i prvog oblika zaštite o djeci bez roditeljskog

staranja, u praksi se najčešće nadomješta smještajem djeteta u ustanove. Ovim

putem se djetetu, kojem je privremeno, (ali sigurno duže od dva mjeseca)11 ili

11Smještaj djeteta i povjeravnje njegovog čuvanja i odgoja drugoj osobi ili ustanovi su postupci u

nadležnosti centra za socijalni rad i odnose se na nepostojanje mogućnosti da roditeji izvršavaju

sve sadržaje roditeljskog staranja.Riječ je o privremenom povjeravanju i samo ako je to u interesu

djeteta. Može se donijeti uz pristanak i bez pristanka roditelja a ukoliko je smještaj određen bez

pristanka roditelja, ne može trajati duže od dva mjeseca. Ako i nakon isteka roka na koji je

165

možda trajno uskraćena vlastita porodična sredina, njegovo pravo na posebnu

zaštitu i pomoć države, iscrpljuje samo kroz smještaj u odgovarajuću ustanovu

za brigu o djeci, a da se pri tom zanemari da je to posljednja opcija u zamjenskoj

zaštiti djece bez roditeljskog staranja i da takva zaštita nema nikakvog

kontinuiteta u brizi o odgoju djeteta, o čemu je naglašeno u Konvenciji o

pravima djeteta (čl. 20).12 Propuštajući staviti dijete pod starateljstvo onda kada

je evidentno da roditelji ne ostvaruju roditeljsko staranje jer su dijete napustili,

odsutni su ili spriječeni a nisu samoinicijativno riješili pitanje brige o svojoj

djeci u skladu sa Zakonom, organ starateljstva, zapravo, propušta osigurati oblik

zaštite koji je neizostavan i „provjereno“ u najboljem interesu djeteta. Njime se,

kako to iz Zakona proizlazi stvaraju realne pretpostavke za određivanje nekih

drugih oblika društvene zaštite djeteta, koji mogu biti određeni kasnije u toku

trajanja starateljstva, ako se ocijene adekvatnijim i korisnijim za dijete bez

roditeljskog staranja.13 Takvi adekvatniji i korisniji oblici zaštite mogu biti

smještaj u drugu porodicu, usvojenje i smještaj u odgovarajuću ustanovu za

brigu o djeci, kojima djeca bez roditeljskog staranja budu praktično zaštićena, a

da prethodno nisu stavljena pod starateljstvo.14 Ovakvi propusti u praksi zaštite

djece bez roditeljskog staranja imaju za posljedicu da dijete nema imenovanog

staratelja jer nije stavljeno pod starateljstvo, a ima roditelje koji se *de facto* ne

staraju o djetetu. Čuvanje i odgoj djeteta budu povjereni odgovarajućoj ustanovi

za brigu o djeci. Tako se zamjenska zaštita ostvaruje uglavnom kroz

institucionalnu zaštitu kojom se narušava zaštita svih prava djeteta, a osobito

pravo na odrastanje u porodičnom okruženju, pravo djeteta da živi sa roditeljima

i pravo roditelja da žive sa djetetom, pravo na održavanje ličnih odnosa i

neposrednih kontakata, pravo na mišljenje djeteta, principi politike dječje

socijalnog staranja i standardi kvalitete u oblasti brige o djeci bez roditeljskog

staranja.

Ostvarivanje prava djeteta bez roditeljskog staranja u kontekstu

smještaja djeteta u drugu porodicu, u praksi je uslovljeno političkom, odnosno

određen smještaj, roditelji ne mogu preuzeti staranje o djetetu, centar će donijeti odluku o

stavljanju djeteta pod starateljstvo (čl. 147 PZFBiH).

12 Hessle, S. (1998): *Family Continuity, Clossenes and Afirmation as Principles of Child Welfare*

*Policy – Reflections Based on Internacional Discourse During the 20th Century*, in: Social Work

with Children under Post-War Conditions, Experiences from the Federation of Bosnia and

Herzegovina, Department of Social Work, Faculty of Political Science, Sarajevo University,

Department of Social Work, Stockholm University, str. 21-37.

13U tom smislu, Traljić; Bubić, *op.cit,* str. 269

14 Zato u statističkim pokazateljima, pokazateljima iz Izvještaja Ministarstva za rad, socijalnu

politiku, raseljena lica i izbjeglice o primjeni Zakona o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata

i zaštiti porodice sa djecom u 2011. godini u Kantonu Sarajevo i tabelarnim pregledima poslova

određenih Porodičnim zakonom FBiH koji su u nadležnosti opštinskih službi socijalne zaštite

(općine: Novi Grad, Novo Sarajevo, Stari Grad, Ilidža, Hadžići, Vogošća i Ilijaš) JU „Kantonalni

centar za socijalni rad“ u Sarajevu u toku 2011. godine, broju djece bez roditeljskog staranja ne

odgovara broj djece stavljene pod starateljstvo. Taj broj je znatno manji od ukupnog broja djece

koja su de facto djeca bez roditeljskog staranja i među njima je najviše djece kojima su roditelji

živi a djecu su napustili, odsutni su ili spriječeni da vrše roditeljsko staranje a nisu se pobrinuli za

svoju djecu.

166

administrativnom strukturom države.15Budući da nema jedinstvenog sistema

socijalne zaštite i jedinstvenog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine niti

na nivou entiteta FBiH, evidentna je diskriminacija ove djece. Tako u pojedinim

kantonima ovaj oblik zaštite se minimalno koristi jer se uopšte ne finansira ili se

neredovno finansira. Zbog toga, druge porodice ne žele primiti djecu na smještaj

i djeca onda budu smještena u odgovarajuće ustanove gdje su troškovi smještaja

znatno viši od troškova za finansiranje smještaja u drugu porodicu.16 Kako nema

zakonskih pretpostavki za ostvarivanje jedinstvene finansijske podrške djeci bez

roditeljskog staranja na porodičnom smješaju, niti je Zakonom predviđena

mogućnost različitih vidova smještaja u drugu porodicu, jasno je da primjena

standarda „najbolji interes djeteta“ nije u fokusu zaštite djece bez roditeljskog

staranja.

Što se tiče usvojenja kao najboljeg oblika zaštite djece bez roditeljskog

staranja, najmanje djece bude usvojeno jer roditelji ne daju pristanak na

usvojenje djece, a u praksi organa starateljstva nema primjera usvojenja bez

pristanka roditelja djeteta, koje normira porodično zakonodavstvo u FBiH.17

15 Problemi u implementaciji socijalne zaštite između ostalog se manifestiraju i u podijeljenog

nadležnosti između više različitih nivoa vlasti (posebno u FBiH), gdje entitetsko zakonodavstvo

propisuje nivo socijalne zaštite a niži nivoi vlasti su obavezni da osiguraju sredstva za njenu

realizaciju; velike regionalne i ekonomske razlike uz izostanak primjene principa solidarnosti.

Veliki broj kantona i općina nije u mogućnosti osigurati potrebni nivo socijalne zaštite, što dovodi

do neravnopravnosti korisnika uzrokanih mjestom življenja i padom kavaliteta usluga u

razavijenim sredinama; neostvarivanje Zakonom utvrđenih prava iz socijalne zaštite (npr. u

Kantonu Sarajevo – sva prava, u Mostaru ili Goraždu samo dio prava; otežano ostvarivanje

socijalne zaštite što je izraženo i u kontekstu prava djeteta na smještaj u drugu porodicu

16 Vidjeti pokazatelje prezentirane u „Situaciona analiza zaštite djece bez roditeljskog staranja u

FBiH i implementacija dokumenta Politike zaštite djece bez roditeljskog staranja i porodica pod

rizikom od razdvajanja u FBiH 2006-2016 (Vlada FBiH:2010). Tako na primjer, prema podacima

datim u u ovom dokumentu u Kantonu Sarajevo, naknada na ime smještaja djeteta u drugu

porodicu u 2009. godini iznosila je 476KM, u Unsko Sanskom kantonu 200 KM, Tuzlanskom

Kantonu 440, Bosansko Podrinjskom kantonu 269,5 KM, Zeničko Dobojskom 146 KM itd.

17 Zakonom predviđeni slučajevi kad za usvojenje nije potreban pristanak roditelja: kome je

oduzeto roditeljsko staranje; koji ne živi s djetetom, a tri mjeseca je u većoj mjeri zapustio staranje

o djetetu; koji je maloljetan, a nije u stanju shvatiti značenje usvojenja; kome je ograničena ili

oduzeta poslovna sposobnost; kome je boravište nepoznato najmanje šest mjeseci, a u tom periodu

se ne brine za dijete (čl.99)

167

Tabela br. 3: Broj usvojene djece bez roditeljskog staranja na području FBiH u

odnosu na kantone (2005-2009)

KANTONI: 2005. 2006. 2007. 2008. 2009.

UNSKO-SANSKI 9 14 7 7 4

POSAVSKI 2 2 0 0 0

TUZLANSKI 9 10 8 2 8

ZENIČKO-DOBOJSKI 5 3 5 9 6

BOSANSKO-PODRINJSKI 0 0 0 0 1

SREDNJOBOSANSKI 0 1 0 4 7

HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI 0 0 0 0 0

ZAPADNOHERCEGOVAČKI

KANTON

0 0 0 0 0

KANTON SARAJEVO 13 5 13 11 13

KANTON 10 0 0 0 0 0

UKUPNO 38 35 33 33 39

Izvor: Vlada FBiH (2010:31).

Shodno navedenim pokazateljima primjena standarda „najbolji interes

djeteta“ u praksi zamjenske zaštite/alternativne brige djece bez roditeljskog

staranja nije u smislu zahtjeva koji proizlaze iz Konvencije o pravima djeteta. Ne

poštuje se redoslijed opcija za smještaj ove djece, a odabir odgovarajućeg oblika

zaštite svodi se na smještaj u odgovarajuće institucije. Ovaj oblik zaštite je

najmanje prihvatljiv oblik njihovog zbrinjavanja jer se djeca, u pravilu,

smještaju u ustanove koje zbrinjavaju veliki broj djece (stotinu i više); većina

djece je predškolske dobi, (posebno mlađe od tri odnosno pet godina života); sve

je više djece koje se smještaju u institucije zbog socio-ekonomskih

problema/siromaštva u porodici i individualizacija u zaštiti djeteta bez

roditeljskog staranja ne dolazi do izražaja.

Kako onda primijeniti ovaj standard?

Znano je da država u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom djetetu

treba osigurati pravo na posebnu zaštitu i pomoć, koje zapravo, podrazumijeva

zamjensku zaštitu. Ali u našim okolnostima, postojeći pravni okvir nije

dovoljan. Sve sredine u našoj zemlji ne posjeduju kapacitete koji bi bili

zadovoljeni u primjeni ovog standarda. Entitetski i lokalni organi vlasti bi morali

poduzimati napore kako bi osigurali adekvatne resurse za, s jedne strane,

osposobljavanje stručnjaka koji će biti odgovorni za primjenu standarda najbolji

interes djeteta i s druge strane za afirmaciju i stvarnu primjenu

vaninstitucionalnih oblika zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja. Ovo je

jako važan segment, jer svakom djetetu se mora prići individualno, nema

generaliziranja, odluka mora biti primjerena konkretnoj osobi, okolnostima,

društvenom kontekstu koja će ukuljučiti, pored pravnog okvira, i kulturološke,

običajne, religijske i druge faktore. Mislim da ne treba naglašavati da procjenu

treba izvršiti u najkraćem roku, temeljito i sa mnogo obzira uvažavajući naprijed

navedene činjenice.

168

Što se tiče se planiranja zaštite, njenog trajanja i kriterijuma u primjeni

standarda najbolji interes djeteta, oni se moraju zasnivati prije svega na prirodi i

kvaltieti odnosa djeteta sa njegovom porodicom, te sposobnosti porodice da štiti

interes i razvoj djeteta, potrebi zadržavanja djeteta u njegovoj zajednici i

prirodnom okruženju, potrebi i želji djeteta da se osjeća dijelom porodice. Ovo

tim više, jer djeca stiču status djeteta bez roditeljskog staranja za života roditelja.

U ovom kontekstu poštivanje pojedinih prava djeteta i standarda Kvaliteta za

djecu bez roditeljskog staranja (čiji je cilj da obezbijede i poboljšaju uslove i

razvoj djece i mladih bez roditeljskog staranja u cijeloj Evropi) postaju jedini

kriterijumi za primjenjivost principa-najbolji interes djeteta. Efektivnu primjenu

poželjno je ostvariti na nivou lokalne zajednice, u postojećim uslovima gdje se

poznaju lokalni nositelji sistema brige i zaštite djece i gdje se mogu kreirati

specifične usluge koje će doprinijeti ostvarivanju najboljeg interesa djeteta.

Nažalost, ostvarivanje dječjih prava najčešće je uslovljeno siromaštvom,

nezaposlenošću, političkim uređenjem, neobrazovanošću, ali i činjenicom da

djeca nisu prioritet. Slijedom ovoga i standard najbolji interes djeteta i njegova

primjena u kontekstu starateljske zaštite djece bez roditeljskog staranja – nalazi

se nisko na listi prioriteta onih koji odlučuju i raspoređuju sredstva u budžetima.

Da nije tako, ne bi toliki broj djece bio obuhvaćen institucionalnom zaštitom,

već bi se ta sredstava raspoređivala cjelishodnije, odnosno u najboljem interesu

djeteta. Istina, pravni okvir u ovom smislu nije do kraja izgrađen, ali ni postojeći

nije prepreka za efikasniju zaštitu prava djece a time i primjenu standarda

“najbolji interes djeteta”.

**4. Rezime**

Postojeći pravni okvir u Bosni i Hercegovini (porodično i

zakonodavstvo u oblasti socijalne zaštite) uvažava standard “najbolji interes

djeteta” u ostvarivanju prava djeteta na posebnu zaštitu i pomoć države.

Relevantnim zakonskim odredbama djetetu bez roditeljskog staranja je

osigurana zamjenska zaštita/alternativna briga, razlozi za takvu zaštitu su

zakonom normirani, taksativno su navedeni i jasno je kada djetetu može biti

pružen oblik zaštite/mjera brige izvan biološke porodice.

Primjena ovog standarda u praksi je vrlo upitna jer djeca sve više stiču

status djece bez roditeljskog staranja za života roditelja i ostvarivanje dječjih

prava najčešće je uslovljeno siromaštvom, nezaposlenošću, neobrazovanošću, ali

i činjenicom da djeca nisu prioritet u smislu ostvarivanja načela zaštite porodice

i djece. Slijedom ovoga i standard najbolji interes djeteta i njegova primjena

nalazi se nisko na listi prioriteta onih koji odlučuju i raspoređuju sredstva u

budžetima. Tako veliki broj djece pravo na zaštitu i pomoć države ostvare putem

institucionalnog zbrinjavanja koji je najskuplji oblik društvene pomoći. Slijedom

takve prakse očigledno je nepoštivanje prava djeteta na život u porodičnom

okruženju, prava na neposredne kontakte i odnose sa roditeljima, prava na

mišljenje djeteta i druga lična prava na temelju kojih se može cijeniti primjena

standarda „najbolji interes djeteta. djeteta”.

169

Dr.sc. Udžejna Habul, Associate Professor

Faculty of Political Sciences of University Sarajevo

**THE APPLICATION OF THE STANDARD "BEST INTERESTS**

**OF THE CHILD"IN GUARDIANSHIP’S PROTECTION OF THE**

**CHILDREN WITHOUT PARENTAL CARE (LEGAL**

**FRAMEWORK AND PRACTICE)**

Summary: The existing legal framework in Bosnia and Herzegovina

(family laws and legislation in the field of social protection) respects the

standard of "best interests of the child" in the realization of child’s right to

special protection and assistance of the state. Relevant legal regulations

safeguard substitution/alternative care for a child without parental care.

Moreover, laws stipulate (legal) reasons for such protection and it is explicitly

clear when a child may be given a form of protection outside its biological

family.

Practical application of this standard is highly questionable since a)

children increasingly acquire the status of children without parental care despite

the fact that they have (biological) parents and b) the realization of children's

rights is usually conditioned by poverty, unemployment, lack of education as

well as by the fact that children are not a priority in terms of realizing the

principle of protection of families and children. Having that in mind, it is clear

why the standard of "best interests of the child" and its use is of low priority for

those who make decisions and allocate funds in the budget. Thus, a large number

of children realize the right to protection and assistance of the state through

institutional care, which is the most expensive form of social help/assistance.

The ultimate consequence of such an approach is obvious disregard for the rights

of the child to life in family environment, the right to direct contacts and

relationships with parents, the rights of the child's opinion and other personal

rights on the basis of which one can value the application of the standard "best

interests of the child".

**Key words:** child without parental care, guardianship’s protection and

other forms of protection, standard the best interests of the child