

Dr. sc. Udžejna Habul, vanredni profesor
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu

ZAŠTITA DJECE BEZ ODGOVARAJUĆEG RODITELJSKOG STARANJA

Sažetak

Rad daje uvid u pravnu analizu relevantnih zakonskih propisa (porodično zakonodavstvo i zakonodavstvo u oblasti socijalne zaštite u Federaciji Bosne i Hercegovine) kojima se uređuje zaštita djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja, s jedne strane, i djece bez roditeljskog staranja, s druge strane.

Nakon kratkog teorijskog uklona u radu se ukazuje na nedostatna zakonodavna rješenja u pogledu pojmovnog određenja djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja, na praksu izostajanja adekvatnih oblika zaštite ove djece, na razvojne rizike kojima su izložena djeca te na kršenje prava djeteta da žive sa roditeljima i prava roditelja da žive sa djetetom. Radom je istaknuto da zaštita djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja nije uvijek u njihovom najboljem interesu jer, u pravilu, u praksi izostaje primjena porodičnopravnih mjera za zaštitu ličnih prava i interesa djece te zasnivanje usvojenja bez pristanka roditelja.

Na tragu razvoja porodičnog prava - od nacionalnog do evropskog u radu se navode mogućnosti unapređenja zaštite djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja.

Ključne riječi: dijete bez odgovarajućeg roditeljskog staranja, mjere u zaštiti ličnih prava i interesa djeteta, razlozi izdvajanja djeteta iz biološke porodice

Uvod

Zaštita djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja neminovno se dovodi u vezu i sa zaštitom djece bez roditeljskog staranja. Što se tiče djece bez roditeljskog staranja, relevantni zakonski propisi se jasno određuju i tu nema velikih dilema u pogledu pojmovnog određenja i oblika zaštite ove djece. Tako u izboru između institucionalnih i vaninstitucionalnih oblika

zbrinjavanja djece bez roditeljskog staranja, u pravilu se opredjeljujemo za one oblike zaštite koji nam stoje na raspolaganju u skladu sa odredbama Konvencije o pravima djeteta, porodičnog zakonodavstva i zakonodavstava u oblasti socijalne zaštite.

Međutim, pojmovno određenje i zaštita djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja je vrlo složena budući da postojeći normativni okvir ne pruža jasnu definiciju niti uzroke uslijed kojih djeca mogu steći ovaj status. Činjenica je da zaštita djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja u praksi izostaje, upitna je i često atakuje na pravo djeteta da živi sa roditeljima i pravo roditelja da žive sa djetetom. Ona nije uvijek u najboljem interesu djeteta i pokazuje svu nemoć države da stvori pretpostavke za zaštitu ove djece.

1. Djeca bez odgovarajućeg roditeljskog staranja (pojmovno određenje i oblici zaštite)

U porodičnom zakonodavstvu BiH termin „dijete bez odgovarajućeg roditeljskog staranja” se pominje, jedino, u kontekstu odredaba o usvojenju u Porodičnom zakonu FBiH¹, i Porodičnom zakonu Distrikta Brčko², gdje je naglašeno da je „usvojenje poseban oblik porodično-pravne zaštite djece bez roditelja ili bez odgovarajućeg roditeljskog staranja” (čl.91 PZ FBiH; čl.76 PZBD BiH).

Tumačenjem odredaba porodičnog zakonodavstva u Federaciji BiH to bi bilo dijete roditelja koji sadržaje roditeljskog staranja vrše protivno svim dužnostima navedenim u Zakonu, a posebno u kontekstu odredaba koje upućuju na obavezu roditelja da se staraju o životu i zdravlju djeteta, da ga štite od svih oblika poroka, nasilja, povreda ... (čl. 134). Drugim riječima, djeca roditelja koji ih ne čuvaju, ne zadovoljavaju njihove normalne potrebe, ne štite ih ili jednostavno nisu u stanju preuzeti staranje i brigu o njima, su zapravo djeca bez odgovarajućeg roditeljskog staranja. Ovisno o obimu i intenzitetu ugrožavanja ličnih prava i interesa djeteta, prema roditeljima se preduzimaju mjere radi zaštite tih prava i interesa. Istina, ove mjere se poduzimaju postepeno, nastoji se što manje ograničiti autonomija roditelja, dijete ostaje u vlastitoj porodici, ali je evidentno da to dijete nema odgovarajuće roditeljsko staranje. Ukoliko se sa blažim (preventivnim) mjerama ne postignu očekivani efekti, dijete bez odgovarajućeg roditeljskog

1 Porodični zakon Federacije BiH, Službene novine FBiH, br.35/05 i 41/05

2 Porodični zakon Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta, br.23/07

staranja može ubrzo „postati” dijete bez roditeljskog staranja. Analizom odredaba porodičnog zakonodavstva, svi postupci u kojima se odlučuje o roditeljskom staranju ili o pojedinim segmentima tog staranja, kao što su smještaj, čuvanje i odgoj djeteta, upućuju na postojanje određenih oblika ugrožavanja djece i primjenu određenih vidova zaštite i pomoći djeci koja su također djeca bez odgovarajućeg roditeljskog staranja.³ Isto tako djetetom bez odgovarajućeg roditeljskog staranja može se smatrati i dijete roditelja koji zbog odsutnosti, spriječenosti ili naprosto zbog nesposobnosti staranja o djetetu nisu povjerili čuvanje i odgoj svog djeteta osobi koja to može i koja ispunjava uvjete za staratelja (čl.186).

Dalje, shodno propisima u oblasti socijalne zaštite⁴ djeca kao korisnici socijalne zaštite su također djeca bez odgovarajućeg roditeljskog staranja jer njihovi roditelji zbog nesređenih porodičnih odnosa, materijalnih i drugih razloga nisu u mogućnosti da im osiguraju normalne uvjete za pravilan odgoj, fizički i psihički razvoj, a to je dijete čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama (čl.13 st.4) ili odgojno zanemareno dijete koje zbog nedovoljnog nadzora i brige roditelja, te negativnog uticaja sredine narušava opće prihvaćene norme ponašanja (čl.13 st.2).

Što se tiče zaštite djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja, shodno tumačenju odredaba koje upućuju na djecu koja mogu imati ovakav status ona se realizira primjenom porodičnopravnih mjera, mjera socijalnozaštitnog karaktera te mjera normiranih u prekršajnom i krivičnom postupku. Mjerama porodičnopravne prirode (mjere radi zaštite prava i interesa djeteta) uvaženi su zahtjevi iz Konvencije o pravima djeteta (čl. 9 st.1)⁵, jer se kroz preventivne i represivne mjere obezbjeđuje adekvatna

3 Smještaj djeteta i povjeravanje njegovog čuvanja i odgoja drugoj osobi ili ustanovi su postupci u nadležnosti centra za socijalni rad i odnose se na nepostojanje mogućnosti da roditelji 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 određen smještaj, roditelji ne mogu preuzeti staranje o djetetu, centar će donijeti odluku o stavljanju djeteta pod starateljstvo (čl. 147 PZ FBiH). Predviđena zakonska rješenja koja se tiču ovog pitanja upućuju na načine zaštite djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja koja sa ispunjenjem dodatnih uvjeta u skladu sa Zakonom mogu biti i usvojena.

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

5 Države ugovornice će se pobrinuti da dijete ne bude protiv svoje volje odvojeno

zaštita. Prednost se daje preventivnim mjerama koje su u nadležnosti centra za socijalni rad koji je, u skladu sa odredbama Porodičnog zakona u FBiH, ovlašten organ za pružanje stručne pomoći i zaštite prava i interesa djeteta i ostalih članova porodice (...) (čl.5). Te mjere su posebno navedene u kontekstu odredaba posvećenih zaštiti prava i interesa djeteta i to u vidu generalno datog ovlaštenja za preduzimanjem potrebnih mjera (čl.150) a potom u vidu pojedinih mjera kao što su: upozorenje na propuste i pružanje pomoći roditeljima u sređivanju ličnih, socijalnih i materijalnih prilika (čl. 151) i nadzor nad ostvarivanjem roditeljskog staranja. (čl. 152).

Represivnim mjerama koje su u nadležnosti suda i koje se preduzimaju u slučaju većih poremećaja u odgoju djeteta, roditeljima se može oduzeti pravo da žive sa djetetom (čl.153) ili im se oduzima pravo na vršenje roditeljskog staranja (čl.154). Djeca se odvajaju od roditelja na određeno vrijeme i njihovim izricanjem najčešće dijete bez odgovarajućeg roditeljskog staranja, zapravo postaje dijete bez roditeljskog staranja.

Zaštita djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja, pored ove koja se pruža primjenom preventivnih i represivnih mjera radi zaštite ličnih prava i interesa djeteta, manifestira se i u mogućnosti da centar za socijalni rad na zahtjev jednog ili oba roditelja ili po službenoj dužnosti može odlučiti o smještaju djeteta i povjeravanju njegovog čuvanja i odgoja drugoj osobi ili ustanovi, ako procjeni da je to potrebno radi zaštite najboljeg interesa djeteta (čl. 147 st.1) U slučaju da su roditelji odsutni, spriječeni ili nesposobni starati se o djetetu, a nisu povjerili čuvanje i odgoj osobi koja ispunjava uvjete za to, centar za socijalni rad o ovome može odlučiti i bez pristanka roditelja i takva zaštita može trajati dva mjeseca. (čl.147. st.2 i 3). Navedeni oblici zaštite – smještaj djeteta i povjeravanje njegovog čuvanja i odgoja drugoj osobi ili ustanovi su, zapravo, alternativni oblici zaštite djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja koji su predviđeni odredbama zakonodavstva u oblasti socijalne zaštite, kao što su smještaj djeteta u drugu porodicu i smještaj u ustanovu socijalne zaštite, odnosno odredbama porodičnog zakonodavstva, kao što je starateljstvo nad maloljetnicima i usvojenje.

Shodno navedenom razlozi koji dovode djecu u status djece bez

od svojih roditelja, osim kada nadležne vlasti koje podliježu sudskom ispitivanju odluče, u skladu s odgovarajućim zakonima i procedurama, da je takvo odvajanje potrebno u najboljem interesu djeteta. Takva odluka može biti potrebna u određenim slučajevima kao što su zlostavljanje ili zanemarivanje djeteta od strane roditelja, ili gdje roditelji žive odvojeno i mora se donijeti odluka o djetetovom mjestu stanovanja - *UN Konvencija o pravima djeteta*, 1989, u: *Ljudska prava, Human Rights*, Odabrani međunarodni dokumenti, Ministarstvo vanjskih poslova BiH i Nezavisni biro za humanitarna pitanja, Sarajevo, 1996.

odgovarajućeg roditeljskog staranja kao i oblici zaštite koji su predviđeni proizlaze iz različitih zakonskih propisa. Ovisno od obima, vrste i stepena ugroženosti prava i interesa djeteta, od životnih okolnosti na strani roditelja, dijete će biti u statusu djeteta bez roditeljskog staranja ili djeteta bez odgovarajućeg roditeljskog staranja. Činjenica da zakonodavac termin dijete bez odgovarajućeg roditeljskog staranja predviđa u kontekstu odredaba o usvojenju, upućuje na saznanje da u praksi izostaje primjena konkretnih preventivnih mjera zaštite prava i interesa djece te da su razvojni rizici kojima su izložena ova djeca stalno prisutni. Zato bi usvojenje, ako je u najboljem interesu djeteta, bio poželjan oblik zaštite, za koji se u teoriji porodičnog prava naglašava da je i oblik socijalne zaštite.⁶

Iskustva iz drugih zemalja u regulaciji mjera za zaštitu prava i interesa djeteta garantiranih Konvencijom o pravima djeteta pokazuju intencije zakonodavaca za vrlo preciznim uređenjem pojmovnog određenja svakog djeteta bez odgovarajućeg roditeljskog staranja i okolnosti koje, na strani njegovih roditelja, dovode dijete u takav status (npr. „siročće”, „djeca ulice”, „socijalno ugroženo dijete”, „djeca žrtve nasilja u porodici”, „djeca bez mjesta prebivališta”). Tako, mimo uobičajenih pojmova za djecu koji su se do sada koristili imamo nove termine sa odgovarajućim mjerama i oblicima zaštite prava i interesa ove djece. Ovim zakonskim propisima se navode i kriterijumi za izdvajanje djece iz porodice kao i načini pružanja pomoći i podrške, kako njihovim biološkim porodicama tako i porodicama u koje su djeca izmještena. Posebna skupina odredaba posvećena je dužnostima nadležnih državnih organa u zaštiti djeteta bez odgovarajućeg roditeljskog staranja i promociji prava priznatih Konvencijom o pravima djeteta.⁷

6 U tom smislu, Traljić. N., Bubić, S., *Roditeljsko i Starateljsko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2008. str. 108-110

7 U tom smislu:

1) *Protection of the Rights of the Child Law /Latvia*;

2) *Childrens Right Protection Law/Republica Uzbekistan*,.

- http://www.childsrights.org/html/site_fr/law_download.php?id=486, preuzeto, 28.1.2013.

-http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action;jsessionid=yrTfRh2hw7WbYh6dLyd5dCKj1LZLvxFB4ntfZy4j9tGDfFJJ4KQB!-656776111?nodePath=%2FNational+Info+Pages%2FLatvia%2F6.+RESOURCES%2F6.1+Legislation%2FLaw+on+Protection+of+the+Rights+of+the+Child_EN.pdf&fileName=Law+on+Protection+of+the+Rights+of+the+Child_EN.pdf&fileType=pdf, preuzeto, 15.12.2012. godine.

2. Praksa u zaštiti djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja

Mjere za zaštitu djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja bilo da se temelje na porodičnom ili zakonodavstvu u oblasti socijalne zaštite vrlo često imaju za posljedicu izdvajanje djeteta iz biološke porodice.⁸

Posljedice takvih odluka su dalekosežne, a u relevantnim zakonskim i podzakonskim propisima nisu date jasne upute o tome kada i kako takvu odluku treba donijeti. Ovo se posebno odnosi na odredbe zakonodavstva u oblasti socijalne zaštite kojima nije normirana obaveza centra za socijalni rad da poduzimaju, prije svega, porodičnopravne mjere kojima se prevenira izdvajanje djeteta iz biološke porodice te da se mjere vaninstitucionalnog i institucionalnog zbrinjavanja mogu preduzimati samo *in ultima linea* i to pod uvjetom da su za dobrobit djeteta u datim okolnostima svakog pojedinog slučaja. Iz važećih odredaba ovog zakonodavstva i činjenice da se djeca, odlukama centra za socijalni rad prečesto izdvajaju iz porodice, bez prethodne primjene preventivnih mjera (upozorenje na propuste i pružanje pomoći i nadzor nad vršenjem roditeljskog staranja), očigledno je da princip zaštite najboljeg interesa djeteta nije adekvatno primijenjen. Dodamo li ovome da ni jedna odredba ovog zakonodavstva nije posvećena pravu djeteta na izražavanje i uvažavanje vlastitog mišljenja u skladu sa njegovom zrelošću i uzrastom,⁹ jasno je da postojeći zakonski okvir ne

8 Prema 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 evidentirano je 1957 djece koja su odgojno zanemarena, odgojno zapuštena ili u statusu-djeteta čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama, od kojih je institucionalnim oblicima zaštite zbrinuto 64% a vaninstitucionalnim, 34% djece, a na entitetskom nivou (FBiH) po istim kategorijama evidentirano je 10750 djece. Izvor: Kombinovani drugi, treći i četvrti periodični izvještaj BiH o provođenju Konvencije o pravima djeteta, Sarajevo, novembar 2009. godine. Iz pokazatelja nije moguće procijeniti koliko je djece čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama „obuhvaćeno“ institucionalnim zbrinjavanjem pa se može konstatovati da se ovaj procenat od 64% odnosi na djecu koja su u institucijama zbog nedovoljne roditeljske brige kao i djecu koja pokazuju probleme u svom ponašanju.

9 Komitet za prava djeteta u Zaključnim zapažanjima Kombinovano 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“.

uvažava standarde u zaštiti prava djeteta koji proizlaze iz Konvencije o pravima djeteta. Njihovim nepoštovanjem neminovno dolazi do kršenja prava djeteta da živi sa roditeljima, zanemarivanja značaja koji porodica ima u podizanju, odrastanju, odgoju i razvoju ličnosti djeteta i kršenja niza drugih prava djeteta.

Ovakva nedostatna zakonodavna rješenja u oblasti socijalne zaštite u praksi bi trebala biti nadomještena dosljednom primjenom odredaba porodičnog zakonodavstva. Mjerama za zaštitu ličnih prava i interesa djeteta stvorene su pretpostavke za prevenciju izdvajanja djeteta iz porodice, njima se poštuje pravo djeteta na odrastanje u porodičnom okruženju, pravo na sigurnost i odgoj. Njihovim izricanjem se roditeljima pomaže u zaštiti i odgoju. Zakonom se precizno uređuju pretpostavke za njihovo izricanje, ali uprkos ovim prednostima u praksi se, nažalost, nedovoljno koriste.¹⁰ Takav zaključak slijedi iz kvantitativnih pokazatelja u radu centra za socijalni rad. Međutim, kvalitativnom analizom dokumentacije centra (analiza sadržaja dosjea centara) evidentno je da se mjere upozorenja na propuste i pružanje pomoći koristi u većoj mjeri od ovih istaknutih u evidenciji Kantonalnog centra. Ali, bez obzira na to, broj planiranih i ostvarenih mjera, apsolutno ne odgovara broju djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja, a evidentan je enormno visok procenat djece obuhvaćene institucionalnim zbrinjavanjem. Postavlja se pitanje: Je li izdvajanje djece iz bioloških porodica rezultat nepoštivanja standarda u zaštiti djece koji proizlaze iz Konvencije o pravima djeteta i nedosljedne primjene porodičnopravnih mjera u zaštiti djece; ili je to uslijedilo radi „spašavanja” djeteta izloženog posljedicama zajedničkog života u nepovoljnim životnim okolnostima na strani njihovih roditelja ili su razlozi sasvim druge prirode?

3. Razlozi izdvajanja djece od bioloških roditelja

Analizom razloga izdvajanja djece iz biološke porodice, odnosno razloga njihovog smještaja u institucije, očigledno je da se, generalno,

<http://www.mhrr.gov.ba/pdf>. -preuzeto 15.12.2012.

- 10 Tabelarni pregled 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 ukazuje da su u toku 2011. godine izrečene mjere: Upozorenja na propuste i pružanje pomoći-planirano 46/ostvareno 16; Nadzor nad ostvarivanjem roditeljskog staranja-planirano 22/ostvareno 16; Oduzimanje roditelju prava da živi sa djetetom-planirano 14/ostvareno 5; Starateljstvo nad maloljetnicima-planirano 325/ostvareno 247; Usvojenje-planirano 22/ostvareno 14. Izvor: Evidencija JU „Kantonalni centar za socijalni rad“ u Sarajevu.

razlozi mogu pripisati neodgovarajućoj roditeljskoj zaštiti s jedne, i problemima u ponašanju djece, s druge strane. Prema rezultatima istraživanja u ovoj oblasti neodgovarajuća roditeljska zaštita obuhvata okolnosti koje su u vezi sa psihološkim i psihijatrijskim problemima roditelja, pa s tim u vezi problemi svakodnevnog funkcioniranja u roditeljskoj ulozi, loši odnosi roditelja i djece, nedostatak volje roditelja da sarađuju da odgovarajućim stručnjacima centra za socijalni rad ili sa stručnjacima porodičnih savjetovališta, razvod braka, razdvojen život roditelja, alkoholizam u porodici, zloupotreba droga, nasilje u porodici, zlostavljanje i zanemarivanje djece. Posebna grupa okolnosti u ovom kontekstu, odnosi se na siromaštvo generalno i siromaštvo zaposlenih roditelja. Porodice koje žive u krajnje nepovoljnim ekonomskim i socijalnim uvjetima, shodno relevantnim pokazateljima, ili žive u strahu da će izgubiti djecu zato što ne mogu osigurati djetetu pravo na staranje o životu, zdravlju i razvoju ličnosti ili djecu napuštaju. Ovakvim ponašanjem roditelja, kako u nerazvijenim, tako i u razvijenim zemljama, dolazi do povećanja broja djece koja stiču status djece bez roditeljskog staranja. Životne okolnosti poput ovih, pokazuju kako dijete pod roditeljskim staranjem „prerasta” u dijete bez odgovarajućeg roditeljskog staranja i „postaje” dijete bez roditeljskog staranja. Napuštena djeca postaju „djeca ulice”.¹¹

11 Vidjeti:

- Eurochild: *Children in alternative care*, National Surveys-2nd Edition, January, 2010. http://www.eurochild.org/fileadmin/user_upload/Publications/Eurochild_Reports/Eurochild%20Publication%20-%20Children%20in%20Alternative%20Care%20-%202nd%20Edition%20January2010.pdf
preuzeto, 28.1.2013.

- *Children without parental care or at risk of losing it*, SOS KDI recommendation – background paper, 7. February, 2008. preuzeto 28.01.2013.

http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070417/libe/sos_children_en.pdf

- Council of Europe: *Building a Europe for and with Children 2006-2008*. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0367:FIN:EN:PDF>.

- *Children without parental care: urgent need for action*, Doc.12345, 15.july, 2010. <file:///C:/Users/net/Desktop/Mostar/8.%20Children%20without%20parental%20care%20%20urgent%20need%20for%20action.htm>, preuzeto 28.1.2013.

U Kantonu Sarajevo u 2011. godini evidentirano je 310 djece bez roditeljskog staranja među kojima je najviše djece roditelja spriječenih da obavljaju roditeljsku dužnost - 143 (46%); djece koju su roditelji napustili - 96 (30%); djece bez oba roditelja - 55 (17%); djece roditelja kojima je oduzeto pravo na vršenje roditeljskog staranja - 11 i djece nepoznatih roditelja - 5, što u procentu iznosi 7% za obje kategorije. Izvor: Tabela pregled djece bez roditeljskog staranja po službama socijalne zaštite u općinama-JU “Kantonalni centar za socijalni rad” u Sarajevu.

Razlozi koji se podvode pod probleme u ponašanju djece manifestiraju se u bježanju od kuće, zloupotrebi droga, alkoholizmu, nasilničkom ponašanju, skitnji, prosjačenju i slično. Dostupni pokazatelji u kontekstu alternativnih oblika zbrinjavanja djece u evropskim zemljama pokazuju da najveći broj zemalja pominje zlostavljanje i zanemarivanje kao ključne razloge izdvajanja djece iz porodice.¹²

Međutim, različiti pristupi u zaštiti djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja i djeci bez roditeljskog staranja (razlike u pravnom okviru, u stvarnoj nadležnosti za pružanje pomoći porodici i zaštiti prava djeteta) mogu ukazivati na sasvim druge razloge izdvajanja.¹³ U tom smislu, očigledne su razlike između pojedinih dijelova Evrope i ono što je imanentno zapadnoj Evropi, nije jugoistočnoj ili sjevernoj Evropi.¹⁴ Zajedničko obilježje za sve zemlje je da do izdvajanja djeteta iz porodice dolazi kada se akumulira više razloga, kada porodica postane višestruko problematična i kada su posljedice odrastanja u takvoj sredini na djetetu sasvim vidljive.¹⁵

Ono što je različito u pogledu prisutnosti pojedinih razloga odnosi se na siromaštvo. Mada je generalno sve više djece koja žive u siromaštvu, siromaštvo je ili prekomjerno zastupljen razlog izdvajanja djeteta iz

12 Vidjeti: Eurochild: *Children in alternative care*, National Surveys-2nd Edition, January, 2010.

http://www.eurochild.org/fileadmin/user_upload/Publications/Eurochild_Reports/Eurochild%20Publication%20-%20Children%20in%20Alternative%20Care%20-%202nd%20Edition%20January2010.pdf, preuzeto, 28.1.2013.

13 Tako razlozi izdvajanja ustanovljeni u okviru Programa podrške porodicama koje su razvijale NVO Hope and Homes for Children (HHC) i JU-Kantonalni centar za socijalni rad u vrijeme od 2003-2008. godine, analizom okolnosti na strani roditelja čija su djeca bila smještena u dječje domove, evidentirani su kao faktori rizika i njihova učestalost. Najzastupljeniji faktori rizika bili su: siromaštvo, nezaposlenost, više djece u porodici, neriješeno stambeno pitanje, samohrani roditelji, narušeno zdravlje roditelja, historija raseljenosti, nepoželjni oblici ponašanja kod djece, kod roditelja, nasilje među odraslim članovima porodice, zanemarivanje i zlostavljanje djece, bolest djeteta i smrt oba roditelja. Svi spomenuti faktori rizika bili su spojivi sa 50% porodica kojima je pružana podrška i pomoć. Vidjeti u: *Zbornik radova, 50 godina rada JU „Kantonalni centar za socijalni rad“*, Sarajevo, 2008. god. str. 55-66.

14 Supra note 9, str. 1-8

15 Vidjeti u: Herington, R; Piquardt, R. (2001) *Strategies for Survival: Users Experiences of Child Welfare in Three Welfare Regimes*, Child and Family Social Work, 6, str. 239-249;

Killen, K. (2001) Izdani: *Zlostavljana djeca su odgovornost svih nas*, Zagreb: Društvo za psihološku pomoć, str. 21-25.

porodice ili je zanemariv.¹⁶ Sudeći prema broju djece koja su napuštena ili su njihovi roditelji spriječeni izvršavati roditeljske dužnosti i broju djece obuhvaćene institucionalnom zaštitom, očigledno je da socijalno-ekonomska ugroženost djece postaje, sve više, razlogom smještaja djece u institucije, čime se direktno krše odredbe Konvencije o pravima djeteta (čl.6, 7 i 27).¹⁷

Navedeno upućuje da se pravo djeteta na životni standard koji odgovara fizičkom, mentalnom, duhovnom, moralnom i društvenom razvitku, kako to slijedi iz Konvencije o pravima djeteta, zbog nepreduzimanja mjera kojima se pomaže roditeljima u sređivanju ličnih, socijalnih i materijalnih prilika, zapravo ne ostvaruje. Direktno se krši. Država je normiranjem odgovarajućih prava u kontekstu odredaba porodičnog zakonodavstva (čl. 124. st. 1) samo djelimično doprinijela ostvarivanju prava priznatih u Konvenciji, ali nije stvorila uvjete za njihovo realiziranje u kontekstu zakonodavstva u oblasti socijalne zaštite. Tako mi nemamo propise kojima je zabranjeno institucionalno zbrinjavanje djece mlađe od 3 godine života ili propise kojima bi bilo zabranjeno izdvajanje djeteta iz biološke porodice radi siromaštva; iz naših propisa nije jasno kada dijete stiče status djeteta bez odgovarajućeg roditeljskog staranja, koja su prava takvog djeteta prije, tokom i nakon izdvajanja iz biološke porodice, principi politike dječjeg socijalnog staranja (princip bliskosti, porodičnog kontinuiteta i afirmacije) ne dominiraju zakonodavstvom u oblasti socijalne zaštite.¹⁸

16 Prema: Eurochild, National Surveys-2nd Edition, January, 2010. preduzimanjem preventivnih mjera u zaštiti ličnih prava i interesa djeteta smanjuje se broj izdvajanja djece iz porodice, konkretnim zakonskim odredbama se zabranjuje izdvajanje djece zbog siromaštva u skandinavskim zemljama, ali se bilježi porast izdvajanja iz razloga koji se mogu podvesti pod probleme u ponašanju djece.

17 U tom pravcu 2005. Odbor UN za prava djece je, na Dan opće rasprave o djeci bez odgovarajućeg roditeljske zaštite, dio rasprave posvetio pitanju uloge države u prevenciji i reguliranju izdvajanja djece. Posebna pažnja je usmjerena na obaveze država članica da pruže odgovarajuću pomoć roditeljima, starateljima, članovima proširenih porodica. Istaknut je značaj ulaganja sredstava za jačanje roditeljskih sposobnosti, radije nego u njihovo korištenje za izdvajanje djece, a siromaštvo je posebno apostrofirano kao okolnost koja ne smije biti razlogom izdvajanja djeteta iz porodice. Na ovu obavezu, Komitet za prava djeteta u Zaključnim zapažanjima na Kombinovani drugi, treći i četvrti periodični izvještaj BiH iz 2012. godine, je zatražio da BiH omogući i podrži porodično zbrinjavanje djece kad god je to moguće i da tako osigura da se djeca ne daju na zbrinjavanje van porodice isključivo na osnovu socijalno-ekonomske ugroženosti. Vidjeti u Zaključnim zapažanjima Kombinovanog drugog, trećeg i četvrtog Periodičnog izvještaja Bosne i Hercegovine, usvojenim na 61. sjednici Komiteta (17. septembra-5. oktobra 2012. godine)

18 Hessle, S. (1998): *Family Continuity, Closenes and Affirmation 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

Kompleksnost ovog sistema dodatno se usložnjava različitim pojavnim oblicima ponašanja roditelja prema djetetu i ostvarivanju prava djeteta.

4. Mogućnosti buduće zaštite djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja

S obzirom na važeće propise, pokazatelje u vezi sa brojem djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja, upute Komiteta 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) te potrebu da uskladimo nacionalno zakonodavstvo sa pravom Evropske Unije, u budućem pravnom okviru trebalo bi:

1. Harmonizirati propise u oblasti socijalne zaštite sa propisima porodičnog zakonodavstva.
2. Harmonizirati propise u oblasti socijalne zaštite u BiH (entitetska zakonodavstva, zakonodavstvo Brčko Distrikta BiH i kantonalna zakonodavstva u FBiH) radi osiguranja ujednačenog pristupa u ostvarivanju prava djece koja su predviđena tim propisima.
3. Propisima u oblasti socijalne zaštite trebalo bi zabraniti institucionalno zbrinjavanje djece mlađe od tri godine starosti.
4. U istim propisima trebalo bi osigurati učešće djece u donošenju odluka koje se tiču njih, uvesti mjere za prevenciju izdvajanja djeteta iz biološke porodice uz obaveznu primjenu porodičnopravnih mjera prije izdvajanja iz porodice, osigurati povratak djeteta u biološku porodicu kad god je to moguće i predvidjeti više alternativnih oblika zaštite djece.
5. Smještaj djeteta u drugu porodicu treba regulirati posebnim zakonom iz kojeg bi bilo vidljivo kada i koji vid smještaja je prihvatljiv za dijete u svakom konkretnom slučaju. (poštivanje principa individualizacije u zaštiti djece, principa bliskosti, porodičnog kontinuiteta i afirmacije djeteta, favorizirati smještaj u srodničku porodicu).
6. Odredbama Porodičnog zakona zabraniti izdvajanja djeteta iz biološke porodice zbog siromaštva.
7. Slijedom savremenih evropskih zakonodavnih rješenja i preporuka Vijeća Evrope – kao na primjer preporuke VE 82/2 o formiranju

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.

državnih fondova za izdržavanje djece – čiji osnovni cilj jeste i harmonizacija odredaba o izdržavanju djece u državama Evropske Unije, zasigurno bi se smanjio broj djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja.

Navedeni zadaci bi bili neophodni ukoliko se želi preuzeti samo „djelić“ odgovornosti za dobrobit djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja. Na to obavezuje Konvencija o pravima djeteta, preporuke i smjernice Savjeta Evrope, u kojima se naglašava da država ima ključnu odgovornost da osigura odgovarajući pravni, politički i finansijski okvir za zaštitu djece i ostvarivanje prava djeteta.

Rezime

Pravna analiza normi porodičnog zakonodavstva i zakonodavstva u oblasti socijalne zaštite u FBiH, pokazala je da se samo jezičkim tumačenjem relevantnih zakonskih odredaba može odrediti pojam djeteta bez odgovarajućeg roditeljskog staranja. Zakonima su predviđene mjere radi zaštite ove djece, ali iz prakse u zaštiti nije vidljiva postupnost u njihovoj primjeni. Broju djece za koju se može procijeniti da su djeca bez odgovarajućeg roditeljskog staranja ne odgovara broj izrečenih preventivnih i represivnih mjera radi zaštite ličnih prava i interesa djeteta. Djeca se, u pravilu, izdvajaju iz bioloških porodica i institucionalno zbrinjavaju. Nema jasnih pokazatelja da su takvoj odluci prethodile druge mjere u zaštiti ove djece koje su predviđene odredbama porodičnog zakonodavstva. Složenosti ovih pitanja umnogome doprinosi razlika u razumijevanju pojedinih razloga izdvajanja djece iz porodice i u normativnim okvirima koji su međusobno neusklađeni. Drugim riječima, praksa u zaštiti djece bez odgovarajućeg roditeljskog staranja i primjena odredaba zakonodavstva u oblasti socijalne zaštite morala bi slijediti, prije svega, mjere koje proizlaze iz porodičnog zakona (mjera upozorenja na propuste u odgoju djeteta i pružanje pomoći; nadzor nad ostvarivanjem roditeljskog staranja), pa tek kasnije mjere koje dovode do izdvajanja djeteta iz porodice. Ovo tim više, jer se među razlozima izdvajanja, nedostatak podrške roditeljima, pojavljuje kao okolnost koja sve češće rezultira institucionalnim zbrinjavanjem djeteta. Ovakva praksa nije za dobrobit djeteta i tako se, zapravo, krše prava djeteta priznata Konvencijom o pravima djeteta.

Professor Udžejna Habul, LL.D.

SUMMARY

**PROTECTION OF THE CHILDREN WITHOUT
APPROPRIATE PARENTAL CARE**

Legal analysis of the norms of family legislation and legislation in the field of social protection in the Federation of Bosnia and Herzegovina has shown that through lingual interpretation of relevant legal provisions only, it is possible to determine the term child without appropriate parental care. The laws stipulate measures for protection of these children, but gradualness in their implementation is not visible from protection practice. The number of children who may be assessed as children without appropriate parental care does not match the number of pronounced preventative and repressive measures for protection of the personal rights and interests of the child. Children, as a rule, are taken away from their biological families and institutionally placed. There are no clear indicators that such a decision was preceded by other measures to protect these children as stipulated by the provisions of family legislation. What vastly contributes to the complexity of these matters is the difference in understanding individual reasons for taking children out of their families and in normative frameworks which are not mutually harmonized. In other words, practice in protection of children without appropriate parental care and implementation of the provisions of legislation in the field of social protection would have to follow, primarily, measures resulting from the family code (the measure of warning of omissions in raising the child and providing assistance; supervision over the exercise of parental care), and only later measures that lead to taking the child away from the family. Moreover because among reasons for taking the child away, lack of support to parents appears as a circumstance that increasingly results in institutional placing of the child. This practice is not good for the well-being of the child and in fact violates the rights of the child recognized by the Convention on the Rights of the Child.

Keywords: child without appropriate parental care, measures in protection of personal rights and interests of the child, reasons for taking a child away from the biological family