

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 relevantnim dokumentima 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.

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 cijeliti 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 stižu 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 najbolji 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;

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 povjerali njegovu 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 povjerali 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.

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 šticećenika (čl.189 PZ FBiH).

Posebno važan segment zaštite o ličnosti maloljetnog šticećenika odnosi se na obavezu staraoca o staranju o smještaju maloljetnog šticećenika. 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 šticećenika (čl.187.st. 4). Dakle, primjena standarda "najbolji interes djeteta" u starateljskoj zaštiti djece bez roditeljskog staranja dolazi do posebnog izražaja u odlučivanju o povjerenju šticećenika 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 konkretnom slučaju odluka će zavisići 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 šticećenika 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 naglasiti 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 pokazatelj 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, napušćeno od roditelja, roditelja lišenih roditeljskog prava i roditelja sprijećenih 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

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 srodnicima, 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 zakonima 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.

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.

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.

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 b r	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	Staratelj stvo
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 uočićemo da starateljstvo, kao temeljni/primarni oblik 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 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

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 posledicu 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, Closeness and Affirmation as Principles of Child Welfare Policy – Reflections Based on International 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.

¹³ U 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.

administrativnom strukturom države.¹⁵ Budući 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 smještaju, 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 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)

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.

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 kvaliteti 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 cijeliti primjena standarda "najbolji interes djeteta. djeteta".

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