

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредби члана 97. тач. 2. и 16. Устава, према којој Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом, као и организацију, надлежност и рад републичких органа.

Такође, у члану 64. став 5. Устава предвиђено је да се права детета и њихова заштита уређују законом. Члан 66. Устава прописује и посебну заштиту породице, мајке, самохраног родитеља, и у том смислу се гарантује посебна заштита деце о којој се не старају родитељи и деце која су ометена у психичком и физичком развоју, као и заштита деце од дечјег рада, тј. забрана рада деци испод 15 година старости и забрана рада на пословима који су штетни за морал деце или њихово здравље, деци испод 18 година. Члан 68. прописује деци право на здравствену заштиту из јавних прихода, када је не остварују на други начин, а члан 71. право на бесплатно основно и средње образовање. У члану 32. који се односи на право на правично суђење гарантује се могућност искључења јавности ради заштите интереса малолетника.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

1. Опште напомене

Конвенција о правима детета усвојена је 1989. године, чиме је у свету је отворено ново поглавље из домена људских права. Државе су убрзано почеле да прихватају овај међународни споразум, који је постао најпотврђенији међународно правни инструмент (193 државе уговорнице су га прихватиле и постепено раде на прилагођавању сопственог законодавства и увођењу мера за спровођење права детета). СФРЈ је још 1991. ратификовала Конвенцију о правима детета. У периоду након политичких промена у Србији 2000. године, забележена је појачана међународно-правна, а и домаћа законодавна активност, укључујући и област права детета. Усвојен је Устав Републике Србије, који по први пут у нашој правној историји уводи посебне одредбе о правима детета. Учињене су бројне измене закона, усвојени нови закони и бројне пратеће стратегије, посебно Породични закон из 2005. године.

Република Србија је у том периоду ратификовала и Факултативни протокол уз Конвенцију о правима детета о продаји деце, дечјој порнографији и дечјој проституцији („Службени лист СРЈ–Међународни уговори“, број 22/02), као и Факултативни протокол уз Конвенцију о правима детета о учешћу деце у оружаним сукобима („Службени лист СРЈ–Међународни уговори“, број 22/02) и обавезала се да ће предузети мере ради заштите деце од учешћа у оружаним сукобима и спречити продају деце, дечју проституцију и дечју порнографију. Ратификовани су и други међународни уговори од значаја за права детета, а међу последњима и Конвенција Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања (2010). У Републици Србији ратификовани међународни уговори непосредно се примењују, и по својој правној снази закони о потврђивању међународних уговора налазе се одмах после Устава. Међутим, непосредна

примена међународних уговора се у пракси доводи у питање како због објективних тако и због субјективних ограничења, а у највећем броју случајева и није могућа јер већина одредби није самоизвршава (*self-executing*).

Доношењем овог закона требало би остварити следеће циљеве:

1) гарантовање и заштита права детета у складу са Уставом Републике Србије, Конвенцијом о правима детета и другим међународним уговорима које је потврдила Република Србија;

2) гарантовање и заштита права детета у свим областима друштвеног живота за свако дете;

3) успостављање јединствених критеријума и стандарда за остваривање најбољег интереса детета у свим областима живота и развоја детета и стварање услова за њихову примену;

4) признавање права детета за највиши државни и друштвени интерес и приоритет Републике Србије;

5) успостављање мера за остваривање и заштиту права детета;

6) утврђивање посебних права детета у поступцима у којима деца учествују пред судовима, државним органима и другим организацијама која врше јавна овлашћења;

7) утврђивање основних начела (посебних гаранција) у поступцима пред судовима, државним органима и другим организацијама која врше јавна овлашћења у којима деца учествују;

8) установљавање независног органа који ће промовисати права детета, унапређивати права детета, координисати рад на унапређењу и поштовању права детета и контролисати остваривање права детета.

Комитет УН за права детета је приликом разматрања Иницијалног извештаја Републике Србије о спровођењу Конвенције о правима детета, у својим Закључним разматрањима још у јуну 2008. године предложио Србији да донесе свеобухватни Закон о правима детета и заштитнику права детета, што је понављано и на наредним заседањима Комитета као и на последњем УПР–Трећем периодичном прегледу стања људских и грађанских права у Републици Србији у марту 2018. године. Изјашњавајући се о препорукама Република Србија је такве препоруке прихватила и обавезала се да их реализује. Препоруку исте садржине дао је у свом годишњем извештају о стању људских права у Србији Комесар за људска права Савета Европе октобра 2008. године.

Анализа постојећих закона у Републици Србији с аспекта права детета указује на низ проблема, који би се решили доношењем Закона о правима детета заштитнику права детета, од којих је два потребно посебно издвојити:

1) Непостојање прецизне и потпуне дефиниције детета у законодавству Републике Србије – Законодавство Републике Србије не познаје дефиницију детета која би била општеважећа. Дефиниција детета се може посредно извести из члана 37. Устава и члана 11. Породичног закона, а који предвиђају да се пунолетство стиче са навршених 18 година, па се на основу тога може закључити да се дететом сматра свако људско биће млађе од 18 година. Осим тога, Устав и различити закони користе различите термине који се односе на децу. Тако Устав Републике Србије користи термин “дете“ подразумевајући под тим појмом сва лица која нису пунолетна тј. која нису навршила 18 година, осим у члану 32. који се односи на право на правично суђење када користи термин “малолетник“. Породични закон такође користи термин “дете“, без јасног дефинисања овог појма, а подразумева под тим појмом такође лица која нису навршила 18 година. Али, у члану 64. који се односи на

пословну способност користи термин “млађи малолетник“ за дете које није навршило 14 година и термин “старији малолетник“ за дете које је навршило 14 година. Кривични законик под појмом “малолетно лице“ подразумева лице које није навршило 18 година, док под појмом “дете“ подразумева лице које није навршило 14 година. Такође, Кривични законик дефинише и појам “малолетник“ подразумевајући под овим појмом лице које је навршило 14 година, а није навршило 18 година. Кривични законик у члану који се односи на састав већа уводи и термин “млади“ па се за избор судија поротника тражи да имају искуство у раду са “децом и младима“, а да не дефинише појам “млади“. Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица користи термин “малолетник“, а под тим појмом подразумева лице које је у време извршења кривичног дела навршило 14 година, а није навршило 18 година, а разликује и појмове „млађи малолетник“ за лице које је у време кривичног дела навршило 14, а није навршило 16 година и “старији малолетник“ за лице које је у време кривичног дела навршило 16, а није навршило 18 година. Закон о здравственој заштити користи појам “дете“ и “малолетно лице“, осим у неким члановима када уводи појам “омладине“ (рехабилитација деце и омладине) не дефинишући шта се под њим подразумева. Закон о социјалној заштити поред појма “дете“ уводи и нови појам “млади“, такође не дефинишући шта се под овим појмом подразумева.

2) Питање пословне способности – Пословну способност детета је тешко утврдити с обзиром на то да је уређена у више закона. У Породичном закону прецизирана је пословна способност детета на тај начин што је прописано да дете које није навршило 14. годину живота може предузимати правне послове којима прибавља искључиво права, правне послове којима не стиче ни права ни обавезе и правне послове малог значаја, а након навршене 14. године живота и све остале правне послове уз претходну или накнадну сагласност родитеља, односно сагласност органа старатељства за правне послове располагања имовином. Другим законима прописана су различита правила везана за стицање пословне способности детета: на пример, у Закону о наслеђивању детету које наврши 15 година и које је способно за расуђивање даје се тестаментарна способност, тј. могућност да самостално располаже својом имовином путем завештања без ичије сагласности, док Закон о раду прописује право детету са навршених 15 година живота да заснује радни однос али уз писмену сагласност родитеља. Исто тако, детету које наврши 15 година и које је способно за расуђивање, Закон о здравственој заштити даје право да самостално да пристанак на предложену медицинску меру. Закон о поступку прекида трудноће у здравственој установи прописује право самосталног давања писмене сагласности на прекид трудноће сваком лицу које је навршило 16. годину живота и које није потпуно лишено пословне способности.

2. Упоредно право

Државе на различите начне уграђују права детета у своје законе. Један од начина је да се Конвенција о правима детета директно угради у домаћи правни систем и као таква постане домаћи закон (Норвешка). Најчешћи начин је да се спроведе такозвана секторска реформа, при чему се детаљно прегледају сви закони који имају импликације за децу и њихова права и приступа се доношењу нових или измени постојећих закона док се целокупно законодавство не усклади са међународним правом које ту државу обавезује. Најзад, неке државе су донеле посебне законе о правима детета. Те државе се такође опредељују за разна решења, почев од закона којима се само штите процесна права деце

(Велика Британија); закона који покривају неколико области права детета (Бугарска); свеобухватних закона који покривају сва права али је њихов карактер више декларативан или пак оних чији свеобухватни закони су органски и постављају не само основне принципе већ и механизме за спровођење, односно поседују одредбе о одговорности за кршење права (Шпанија).

Република Србија се определила за одређено јединствено решење, до сада још не примењено, које предвиђа:

- високе али не и никад достижне стандарде, имајући у виду економски, социјални, политички, прави и културни контекст у коме деца на овом простору живе и остварују своја права;

- груписање свих најважнијих права детета, онако како то чини Конвенција о правима детета са протоколима и друга скорашња међународна документа у области права детета, пре свега у оквиру Савета Европе;

- механизме промоције, унапређење, координацију и контролу остваривања права детета, кроз установљавање независног тела Заштитника права детета.

3. Усаглашеност са потврђеним међународним споразумима

Текст Закона о правима детета и заштитнику права детета усаглашен је са Конвенцијом о правима детета, Опционим протоколом уз Конвенцију о правима детета о продаји деце, дечјој проституцији и дечјој порнографији и Опционим протоколом уз Конвенцију о правима детета о учешћу деце у оружаним сукобима. Уз ове међународне уговоре, који су представљали основне смернице у изради нацрта. Текст Нацрта је усклађен са одредбама и других ратификованих међународних уговора, а пре свега са следећим:

- Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације;
- Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима;
- Међународни пакт о грађанским и политичким правима;
- Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације према женама;
- Конвенција против мучења и других окрутних, нечовечних и понижавајућих поступака или кажњавања;

- Конвенција о правима особа са инвалидитетом;

- Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала;

- Протокол Уједињених нација за спречавање, сузбијање и кажњавање трговине људима, посебно женама и децом, као допуна Конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминала;

- Конвенције усвојене под окриљем Хашке конференције међународног приватног права које је Република Србија потврдила и две које ће потврдити током ове године (о међународном усвојењу и заштити деце);

- Конвенције Међународне организације рада, посебно 138, 182 и 183;

- УНЕСКО Конвенција о дискриминацији у образовању.

Регионални уговори који су од посебног значаја за Републику Србију, нарочито:

- Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода;

- Европска социјална повеља; и

- Конвенција Савета Европе о заштити деце од сексуалне експлоатације и сексуалног злостављања.

Такође, приликом израде Нацрта имале су се у виду и одредбе уговора које Србија још није ратификовала, али их је потписала и тиме потврдила сагласност са циљевима и духом тих међународних уговора. Текст је усклађен са стандардима постављеним у документима универзалних међународних организација, пре свега Уједињених нација, УНИЦЕФ-а, Светске здравствене организације МОР и других организација, као и регионалних, пре свега Савета Европе и Европске Уније. Приликом израде текста нацрта у целости се водило рачуна о ставовима исказаним у пресудама Европског суда за људска права.

Одредбе Нацрта су усклађене са општим коментарима уговорних тела конвенција о људским правима, а пре свега Комитета за права детета, Комитета за људска права и Комитета за економска, социјална и културна права, како у погледу дела Нацрта који се односи на садржај права детета, тако и на садржај који се односи и на механизме промоције, унапређење, координацију и контролу остваривања права детета, успостављањем институције Заштитника права детета.

Све одредбе овог Нацрта се стога у потпуности ослањају на међународно право које је Србија прихватила, уз уважавање специфичности које произилазе из нашег правног и културног контекста.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И РЕШЕЊА

Предложеним одредбама у чл. 1–10. (I. Део – Основне одредбе) уређују се општа питања од значаја за предмет и сврху Закона, односно опште одредбе, основни циљеви, основна начела, дефиниција детета, судска и друга заштита права детета, положај детета у судским и управним поступцима, начела поступка за заштиту права детета, право на приступ службама за заштиту права детета.

Чл. 11–17. уређују се основна права детета (II. Део) и, с тим у вези, право на недискриминацију, право на остваривање најбољег интереса детета, право на мишљење и уважавање мишљења, право на живот, право на опстанак и развој, право на здраву животну средину, право на достојанство.

III. Део обухваћен је чл. 18–24, којима су регулисана права из домена политичких и грађанских права: право на лични и породични идентитет, право на очување идентитета, право на приватност, право на слободу изражавања, право на слободу мишљења, савести и вероисповести, право на слободу удруживања, право на приступ информацијама.

Чл. 25–41. (IV. Део) обухваћено је право детета на заштиту од насиља и обавезе јавних и приватних субјеката у превенцији и заштити од насиља кроз: забрану насиља, забрану мучења (тортуре) и лишења слободе, посебне мере заштите детета од насиља, мере планирања и превентивне мере, обуку и подизање свести јавности, посебне мере заштите детета жртве, забрану трговине децом, забрану искоришћавање детета за порнографију и проституцију, заштиту детета од употребе наркотика, дувана, алкохола и других психоактивних супстанци и од злоупотребе лекова, заштиту детета од учешћа у играма на срећу, заштиту детета од насиља у штампаном материјалу и употребом информационих и комуникационих технологија (ИКТ), право на заштиту од штетних информација, право на опоравак и реинтеграцију.

Чл. 42–52. предвиђена су права, поступци и мере у V. Делу Закона (Дете у породичној средини и алтернативној нези) са правом на живот у породици и одржавање

личних односа са члановима породице, обавезе и одговорности родитеља, подршком детету и породици, одвајањем детета од родитеља, дететом без родитељског старања, правом детета смештеног ван куће, подршком детету на смештају, спајањем породице, путовањем и преласком границе, незаконитим одвођењем и задржавањем детета ван земље.

VI. Делом (чл. 53 – 62.) обухваћено је здравље и здравствена заштита детета и, поводом тога: право на здравље, предуслови за постизање здравља и здравог развоја, превентивна здравствена заштита, образовање детета о здрављу, учешће детета у доношењу одлука које се тичу његовог/њеног здравља, право детета на информацију о његовом здрављу, право на мишљење о предузимању здравствене мере, право детета на самостални пристанак на медицинску меру, право детета на поверљивост података о здрављу и приватност, права детета смештеног у болничку установу ради лечења.

Чл. 63 – 65, односно VII. Делом обухваћена је социјална сигурност и заштита и право детета на животни стандард, право на социјалну заштиту и приступ услугама социјалне заштите, уважавање мишљења детета у систему социјалне заштите.

Чл. 66 – 70. (VIII. Део – Право на образовање, слободно време и културне активности) уређују се право на образовање, обавезе органа јавне власти у остваривању права на образовање, циљеви образовања, уважавање мишљења детета у систему образовања, право на слободно време, игру и одмор.

IX. Део (Права посебних група деце и мере заштите) односи се на чл. 71–82. и права деце страних држављана без пратње у Србији, заштиту и право детета тражилаца азила и детета избеглице, заштиту и право детета припадника националне мањине, посебну заштиту и право детета укљученог у живот и рад на улици, заштиту детета на раду и заштиту од експлоатације, право детета са сметњама у развоју и инвалидитетом, право детета са сметњама у развоју и инвалидитетом у домском смештају, посебне обавезе органа јавне власти у обезбеђивању образовања детета са сметњама у развоју и инвалидитетом, дете у сукобу са законом, посебна права детета починиоца кривичног дела, посебна права кривично неодговорног детета починиоца кривичног дела, заштиту и право детета у ситуацијама оружаних сукоба.

Чл. 83–93. (X. Део – Заштитник права детета) уређује се општа надлежност заштитника права детета, надлежност заштитника права детета, законске иницијативе, предлози и мишљења, положај заштитника права детета, подношење извештаја заштитника права детета, покретање поступка за оцену уставности, предлози и упозорења, остваривање надзора, приступ подацима, подношење пријава, дужност пријема заштитника права детета.

Чл. 94–120. у оквиру XI. Дела (Поступање пред заштитником права детета) регулисано је непосредно функционисање и образовање института заштитника права детета кроз подношење притужбе заштитнику права детета, начин подношења притужбе заштитнику права детета, покретање поступка на иницијативу заштитника, посредовање, давање савета и мишљења, заштиту права пред другим органима, рок за подношење притужбе, када се по притужби не поступа, обустављање поступка, поступак по притужби и утврђивање чињеничног стања, учешће детета у поступку, мишљење и препоруке, мере обезбеђења извршења препоруке заштитника права детета, поступак избора заштитника права детета, услови за избор, неспојивост функције, трајање мандата заштитника права детета, полагање заклетве и ступање на дужност заштитника права детета, престанак мандата, услови и поступак за разрешење, суспензија мандата, заменик заштитника права детета, седиште и канцеларије ван седишта, заменик заштитника права детета Стручна

служба заштитника права детета, Панел младих саветника, пословник о раду, средства за рад заштитника права детета.

Коначно, у XII. Делу (чл. 121–125.) дате су прелазне и завршне одредбе и, с тим у вези, ступање на снагу и престанак важења одредби посебног закона о Заштитнику грађана, рокови за избор заштитника права детета, рокови за доношење општих аката институције заштитника права детета и запошљавање сарадника Стручне службе, обезбеђивање простора и опреме Стручне службе заштитника права детета, рокови за усклађивање других прописа са овим законом и дан ступања на снагу овог закона.

Генерално, предложена законска решења опредељују се за назив „заштитник права детета“ као назив институције која се установљава, полазећи од тога да овај назив одговара изворном значењу шведског појма „омбудсман“, а да је, са друге стране, примерен као назив институције националног законодавства. Улога заштитника права детета, у складу са међународним стандардима, је да штити и промовише дечија права. Детету мора бити омогућена ефикасна заштита у случају угрожености његових/њених права, а један од основних задатака заштитника права детета је праћење доступности и ефикасности постојећих процедура за заштиту детета. Кроз предложена законска решења прецизно се уређује надлежност заштитника права детета, као и ко се подразумева под појмом детета у смислу овог закона. Заштитник права детета је независан и самосталан у свом раду. Предложена могућност да се послови заштитника права детета могу обављати и у канцеларијама изван његовог седишта у Београду, а има за циљ да створи правни основ да се ова институција приближи пре свега деци, тиме што би им и фактички била доступнија месту у коме живе и у коме, највећим делом, и остварују своја права.

Заштитник права детета се овлашћује да свим органима државне управе, општинским, односно градским управама, предузећима и јавним службама као и другим правним и физичким лицима која обављају послове у вези са децом, предлаже предузимање мера за спречавање штетних поступања која угрожавају права и интересе деце, да упозори на неправилности, као и да захтева и да добије извештаје о предузетим мерама. Ако органи и лица која обављају послове у вези са децом не поступе у прописаном року према захтеву заштитника права детета, он има право да о томе обавести државни орган управе који обавља надзор над њиховим радом, као и Владу за случај да ни надлежни надзорни орган не предузме неопходне мере за отклањање неправилности.

Заштитник права детета има право приступа у све просторије и увид у начин остваривања бриге о деци која бораве или су привремено смештена код физичких или правних лица као и у просторије у којима бораве деца која су лишена слободе, на основу посебних прописа. О обављеном увиду заштитник права детета саставља извештај који доставља и органу који обавља надзор над радом установе, односно физичког лица код кога дете борави.

У односу на уређивање питања поступка, стандарди упућују да треба обезбедити приступачност ове институције свој деци, што подразумева да поступак за обраћање заштитнику права детета треба да буде што је могуће једноставнији и да обраћање заштитнику права детета не сме изискивати никакве трошкове. Правило је, што се предложеним одредбама и експлицитно наводи, да свако има право да се обрати заштитнику права детета и да тражи његову интервенцију како би се права деце у нашој земљи доследно поштовала и ефикасно заштитила.

Заштитник права детета, у складу са општим прописима, доноси акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби, која се образује за вршење

стручних и административних послова. Сходно томе, заштитник права детета самостално одлучује о пријему у радни однос запослених у стручној служби. На све запослене у стручној служби примењују се одредбе закона којим се уређују права и дужности државних службеника и поједина права и дужности намештеника.

IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона, финансијска средства планирана су за 2020. годину буџетом Републике Србије у оквиру раздела надлежног министарства, односно Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, које је и предлагач овог закона. Укупно планирана средства по програму за Закон о правима детета и заштитнику права детета изражена су у Разделу: 30 – Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања; Програм: 1001 – Унапређење и заштита људских и мањинских права и слобода, Програмска активност: 0019 – Заштитник права детета. Планирано је укупно 170.560.000 РСД, за 2020. годину, при чему је у лимиту 6.987.000 РСД, а ван лимита 163.573.000 РСД. Средства у укупном износу од 170.560.000 РСД планирана су како би се омогућило оснивање и ефикасно функционисање нове независне институције, односно заштитника права детета, као и за активности и мере у спровођењу одредби Закона о правима детета и заштитнику права детета и запошљавање оптималног броја лица у овој новој институцији.