

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА

1. Одређење проблема који закон треба да реши

Устав у члану 64. прописује да се права детета уређују законом и гарантује детету низ појединачних права, као што су: право на лично име, упис у матичну књигу рођених, право да сазна своје порекло, право да очува свој идентитет, заштиту од психичког, физичког, економског и сваког другог искоришћавања или злоупотребљавања, једнакост права детета рођеног у браку и ван брака. Осим тога, члан 66. Устава прописује и посебну заштиту породице, мајке, самохраног родитеља, и у том смислу гарантује се посебна заштита деце о којој се не старају родитељи и деце која су ометена у психичком и физичком развоју, као и заштита деце од децјег 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.

Устав се не позива изричито на најважнија права детета, која су проглашена за „основне принципе“, међутим, принцип заштите од дискриминације се може посредно извести из опште одредбе о забрани дискриминације из члана 21, као и право на живот, опстанак и развој. Најбољи интерес детета помиње се једино у члану 65. који прописује да се сва или поједина права и дужности родитељу/родитељима могу одузети или ограничити само одлуком суда ако је то у најбољем интересу детета.

Иако је поменути члан 64. прописао да се донесе посебни закон о правима детета, Република Србија то још није реализовала. Имајући у виду истакнуте принципе у Конвенцији о правима детета из 1989. године и чињеницу да је њихово остваривање услов за остваривање свих осталих права детета, неопходно је да будући Закон о правима детета и заштитнику права детета дефинише реafirмише ове принципе и уреди начин њиховог остваривања уз постојање независног механизма за њихову промоцију, унапређење и заштиту.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

У Републици Србији забележено је појачано међународно-правно ангажовање у области права детета. На пољу домаћег законодавства, усвојен је Устав, који по први пут у нашој правној историји уводи посебне одредбе о правима детета. Учињене су бројне измене закона, али усвојени и нови важни за питање положаја детета, међу којима посебно треба истаћи Породични закон из 2005. године („Службени гласник РС“, бр. 18/05, 72/11 – др. закон и 6/15).

У претходне две деценије, Република Србија је постала чланица Факултативног протокола уз Конвенцију о правима детета о продаји деце, децјој порнографији и децјој проституцији и Факултативног протокола уз Конвенцију о правима детета о учешћу деце у оружаним сукобима. Ратификовани су и други међународни уговори од значаја за права детета, укључујући Конвенцију Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања (2010). Због тога је неопходно да се, у циљу остваривања права детета, обезбеди пуна примена потврђених међународних уговора, пре свега кроз усаглашавање постојећих законских текстова са ратификованим уговорима и

доношење нових закона и, при том, обезбеди независни механизам, који ће промовисати унапређивати и контролисати остваривање права детета.

Осим наведеног циља, положај деце у домаћем законодавству и пракси није у свему задовољавајући. У току 2018. године у центрима за социјални рад евидентирано је укупно 205 129 деце корисника разних видова услуга система социјалне и породичноправне заштите, и то:

<u>Корисничке групе малолетних корисника центара за социјални рад</u>	<u>%</u>
Деца под старатељством (сва деца под старатељством: и у породици и на смештају)	6,12
Деца жртве насиља и занемаривања	5,68
Деца са неадекватним родитељским старањем	3,08
Деца са проблемима у понашању и у сукобу са законом	7,84
Деца чији се родитељи споре око начина вршења родитељског права	13,04
Деца чије су породице корисници НСП и других видова материјалних давања	56,65
Деца ОСИ	5,29
Деца у поступцима одређивања личног имена	0,35
Деца у поступцима располагања имовином	0,84
Деца у поступцима: сагласност за малолетнички брак	0,09
Деца жртве трговине људима	0,03
Деца страни држављани без пратње	0,86
Деца која живе и раде на улици (деца улице)	0,05
Деца повратници/из реадмисије	0,17

Према статистичким подацима од 31. децембра 2018. године, 4 672 деце је било под сталном старатељском заштитом, а под привременом старатељском заштитом 4 136 деце. Дакле укупно 8 808 деце нису била под родитељским старањем у Републици Србији, већ је „вршење родитељског права“ преузела држава кроз мере породичноправне и социјалне заштите. Ово подразумева да је бригу о безбедности, здрављу, обезбеђивању егзистенцијалних услова, заступању, васпитању, образовању, надзору нези и чувању организовао систем социјалне и породичноправне заштите. Разлози за предузимање ових мера заштите деце су следећи: насиље над дететом, колизијско старатељство, регулисање имовинских односа у породици, неадекватно родитељско старање, родитељи спречени да врше родитељску дужност, родитељи лишени родитељског права, непознати родитељи. Стога је циљ да се унапреди поштовање права детета, а пре свега права на живот са родитељима, кроз предузимање мера помоћи и подршке породицама и са децом у ризику од измештања, које треба постићи у оквиру система поштовања права детета и кроз наметање обавезе органима јавне власти да своју регулативу и поступање ускладе са неспорно јасним садржајем сваког права детета дефинисаним у Конвенцији о правима детета и овим законом.

Даље, посебно је потребно истаћи проблем деце жртава разних видова насиља. Према подацима Републичког завода за социјалну заштиту, у центрима за социјални рад су у току 2018. године евидентирани 35 102 пријаве за насиље. Од тог броја 22% жртва су била деца. Разни обрасци понашања, које карактерише извршено насиље, кроз делотворни законски акт који предвиђа и промовише ненасилно васпитање детета као његово право, промоција толеранције, поштовања, уважавања свакако би умањио број деце жртава разних видова насиља (вршњачко, породично, институционално).

У току 2018. године центри за социјални рад су применом мере из члана 332. став 2. Породичног закона, због злостављања, занемаривања, насиља и др, привремено од родитеља одузели 1 059 од којих је 22% деце било млађе од 3 године. Постоји, такође, проблем деце са асоцијалним, делинквентним понашањем или поремећајем у понашању, тако да статистика бележи да је у 2018. години у центрима за социјални рад евидентирано 18 113 деце са проблемима у понашању од чега су 1 019 случаја деца млађа од 14 година. У Републици Србији се на годишњем нивоу евидентира око 2 000 малолетничких бракова што формалних што неформалних-ванбрачних заједница. Ова појава угрожава право детета на несметан раст и развој, искључује га из образовања. Када се анализира укупан број деце евидентираних као корисника услуга центра за социјални рад, онда та цифра износи 205 129. Од тог броја, 56,65% било је корисника социјалне помоћи (НСП).

Усвајањем Закона о правима детета и заштитнику права детета покушаће се решити или ублажити наведени проблеми. Истовремено, то би био показатељ одлучности свих сектора у Републици Србији да на координиран начин приступе решавању стања у коме се деца данас налазе. Закон ће допринети хармонизацији целокупног правног система који се односи на децу, с обзиром да су права детета обухваћена у око 100 секторских закона и чињенице да ће то бити тзв. „крвни“ закон из кога произилази усаглашавања постојећих законских решења у свим областима са решењима садржаним у Закону о правима детета и заштитнику права детета.

3. Друга могућност за решавање проблема

Одредбама члана 4. Конвенције о правима детета прописано је да ће стране уговорнице предузети све потребне законодавне, административне и остале мере за остваривање дечијих права признатих у Конвенцији, а Препоруком Парламентарне скупштине Савета Европе 1460 (2000) тражи се оснивање посебног тела за заштиту и промоцију дечијих права. У конкретној ситуацији Република Србија се одлучила да поред установљавања независног контролног тела, односно тела које има за задатак не само да контролише остваривање права детета него пре свега да унапређује и промовише ову област. Из ових разлога је сажето у једном законском акту дефинисан тзв. „материјално правни део“, јасно и недвосмислено дефинисана права детета у свим областима друштвено организованим системима и инструменти заштите, промоције, унапређења тих права.

Права детета представљају област високог приоритета за Републици Србији. У прилог овој чињеници говоре подаци како о институционалном оквиру за заштиту права детета:

- **Одбор за права детета Народне Скупштине**, као механизам законодавне власти за унапређивање права детета је вишестраначко тело, а његов састав и активно ангажовање чланова Одбора показују снажну опредељеност Скупштине за питања дечијих права о чему говори и чињеница да се за председника Одбора увек именује председник Народне скупштине (члан 47. Пословника о раду Народне скупштине).

- **Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова Народне Скупштине** још је једно тело законодавне власти, које разматра предлоге закона и других општих аката и друга питања из области остваривања и заштите људских права и слобода и права детета (члан 52. став 1. тачка 1. Пословника о раду Народне скупштине).

- **Савет за права детета** најважнији национални механизам за остваривање права детета Владе са мандатом да прати спровођење политика према деци у Републици Србији. Савет за права детета је саветодавно тело Владе, први пут основано 2002. године. Његова

улога је праћење и предлагање политика и мера у складу са међународним стандардима, подизање свести о правима деце у Србији, промовисање учешћа деце у креирању и примени политика које се тичу заштите њихових права као и праћење примене и заштите права деце у Републици. Савет међутим нема мандат а ни довољно капацитета и ресурса да координира рад различитих сектора државних органа и других друштвених актера (невладиног и приватног сектора, локалних нивоа власти и др.) због чега изостаје или је неадекватна координација свих актера у држави на праћењу и унапређењу права детета као и сарадња на свим нивоима власти (како републичком тако и локалном), тако да је неопходно да овај недостатак координативне функције буде превазиђен кроз функцију заштитника права детета.

Што се тиче осталих институционалних механизма, у неким општинама и градовима у Србији делују локални савети за права детета, који су задужени за праћење стања у области права детета и промоцију права детета, као и локалне канцеларије за младе, основане са циљем да промовишу партиципацију младих и њихово активно учешће у креирању локалних политика. Рад ових тела у великој мери зависи од подршке власти на локалном нивоу и ресурсима којима располажу, а који су, углавном, скромни.

На нивоу извршне власти, питања заштите и институционалне подршке породици и деци у делокругу је Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у складу са одредбама члана 16. Закона о министарствима („Службени гласник РС, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 – др. закон и 62/17). У оквиру овог министарства функционише Сектор за бригу о породици и социјалну заштиту, који се интегрално бави питањима заштите породице и деце, односно предлагања укупне политике, израде инструмената за спровођење политике, као стратегија, акционих планова, израде закона, обезбеђивања средстава за функционисање институција система, обезбеђивања средстава за материјална давања грађанима који су испод нивоа социјалне сигурности, послова унапређења стандарда рада у институцијама социјалне заштите, посебно центрима за социјални рад, послова надзора над стручним радом и законитошћу рада центара за социјални рад и инспекцијских послова над законитошћу рада институција социјалне заштите за смештај.

Међутим постојећи институционални оквир не даје целовит одговор за адекватну превенцију и заштиту права детета. Неопходан је, стога, „јединственог органа,, са неспорним утицајем на област права детета, без опасности да та област не заузме другоразредну позицију у односу на друге проблеме и политичка питања и да оствари и задржи независну улогу и позицију у Републици Србији.

4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема?

Достигнути ниво остваривања и заштите права детета у Републици Србији неспорно је у последње време значајно напредовао, али по свему судећи постоји и значајан простор за даљи напредак. У том смислу, Република Србија се определила да даљи напредак у остваривању и поштовању права детета структурира на јединствен начин, за сада не примењен у правној пракси других држава – да једним законом, с једне стране, дефинише и поброји сва права детета, а с друге, установи инструмент заштите, промоције и унапређења права детета (заштитник права детета). Овакав приступ ће свакако омогућити, целовитост и континуитет у остваривању права детета, што не би био случај да се овој области пришло на други начин.

Приликом започињања рада на овом законском пројекту разматране су све могућности и констатовано је: да сви ови институционални оквири, по својој природи и

садржају рада, не дају целовит одговор на потребу промоције, унапређења, координације и контроле органа јавне власти и других правних и физичких лица у остваривању права детета. Постојање, једног независног тела централном нивоу са датим садржајем рада и надлежностима једино може гарантовати континуитет и целовитост реаговања у овој области.

5. На кога ће и како ће утицати предложена решења?

Овај закон ће утицати на: 1) институције, органе и организације, 2) грађане, и 3) заједницу. Овај закон ће утицати на све институције, органе, организације да у остваривању своје делатности и активности се руководе највишим принципима поштовања права детета, дететовог најбољег интереса. Такође, овај законски акт ће имати и велики утицај на заједницу и грађане у променама у поимању „традиционалних“ схватања положаја детета, односа родитеља и детета, односа међу вршњацима, односа у породици, положаја детета у системима образовања, здравства, културе, информисања.

Дугорочно, највећу корист од измена и допуна имаће грађани и грађанке (не само деца), који ће бити оснажени да поштујући права детета изграђују напредну заједницу и личним ангажманом допринесу додатном унапређењу општег друштвеног става према деци, неприхватљивом поступању према њима, говору мржње, неједнаком третману и деградирајућем понашању.

Према Редовном годишњем извештају Повереника за заштиту равноправности, у 2017. години (стана 107.) притужбе на дискриминацију по основу старости су на другом месту по заступљености. Уколико би се донео Закон о правима детета и заштитнику права детета смањио би се број поступака пред Повереником у вези са дискриминацијом по основу старосне доби. Треба, наравно, нагласити да се половина притужби Поверенику по основу старосног доба тичао деце. Од укупног броја притужби у којима су подносиоци наводили старосни основ, највећи број се односио на област образовања и стручног усавршавања, у којој се деца и млади до 18 година најчешће сусрећу са дискриминацијом.

6. Трошкови, које ће примена Закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа

Примена Закона неће изазвати додатне трошкове код привредних друштава, односно предузећа. С обзиром да су већ у оквиру Закона о буџету за 2019. годину, предвиђена финансијска средства, која су неопходна за иницијално функционисање независне институције (заштитника права детета и Стручне службе заштитника права детета), а што је предвиђено и у оквиру финансијског планирања за буџет Републике Србије за 2020. годину и пројекције потребних средстава за 2021. годину.

7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове?

Примена овог закона не подразумева додатне трошкове, у односу на оне који већ постоје и опредељени су Законом о буџету, у циљу његове примене. С обзиром да пројектовани утицај на институције, органе, организације, заједницу и грађане, очекује се и могуће смањење или прерасподела постојећих потребних буџетских финансијских средстава за неке области као на пример реаговање државе у обезбеђивању помоћи и подршке у случајевима поремећених породичних односа, насиља у породици, насиља у школама, вршњачког насиља, предузимању мера социјалне и породичне заштите деце без родитељског старања.

Применом закона се не може умањити већ достигнути ниво права у било којој области. Процена је да предложене регулаторне одредбе не могу створити неповољне ефекте по привредни систем.

Имплементација Закона ће допринети већем степену равноправности у Републици Србији захваљујући мерама, које доприносе спречавању дискриминације по основу старосне доби (дете), а на грађане и грађанке ће нарочито имати ефекта умањење праксе, која доводи до дискриминације у образовању, области рада и здравству, као и у поступцима пред органима јавне власти. Равноправно укључивање деце у савремене друштвене токове имало би позитивне ефекте на привредни систем, а посредно и на популациону политику целе државе.

8. Да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију?

На дужи рок, у оквиру системског решења за развој услуга у заједници које су намењене породицама и деци у остваривању права која је прописана овим законом, постоји потенцијал да се стимулише оснивање пружалаца тих услуга, породицама са децом и деци било да су у државном сектору, приватном или такве услуге пружају удружења, односно организације цивилног друштва. Пружаоци услуга имају атрибуте субјеката, који учествују у стварању БДП и утичу на развој тржишта ових услуга и тржишне конкуренције. Ово се мора схватити условно, стога што зависи од приступа државе у стварању амбијента за развој овог сегмента привредног живота и тржишта.

Актуелно у Републици Србији функционише недовољан број организационих облика за пружање услуга на локалном нивоу које имају за циљ пружање помоћи и подршке породицама и деци (дневни боравци за децу са сметњама у развоју, саветовалишта за децу и младе, саветовалишта за брак и породицу, лични пратилац, образовни асистент, помоћ у кући, интензивна подршка породицама са децом у ризику од измештања, породични сарадник, повремено–предах хранитељство) и из тих разлога један од основних стратешких праваца развоја услуга социјалне заштите је и обезбеђивање и по броју и по структури тих услуга. У том смислу развијен је и механизам на централном нивоу који подржава развој тих услуга, кроз тзв. наменске трансфере.

9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о закону?

Приликом израде Нацрта овог закона Радна група је самостално израдила почетну верзију Нацрта и током израде, у једном партиципативном поступку уз високи ниво присуства јавности, имала више јавних наступа у електронским и писаним медијима. Све верзије Нацрта су представљене и продискутоване на седницама Савета за права детета Владе Републике Србије у чијем саставу су представници државних органа, академске заједнице, удружења, међународних агенција. Израда Нацрта је, уосталом, иницирана одлуком Савета за права детета. Последњи пут, а приликом представљања финалне верзије Нацрта, Савет је једногласно подржао предложени текст. Од маја до децембра 2018. године, на сајту Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања налазио се истакнут текст свих радних верзија Нацрта са позивом општој и стручној јавности да својим предлозима и сугестијама допринесу изради Нацрта. Након тога, Радна група је сачинила текст Нацрта закона о правима детета и заштитнику права детета, који је био предмет јавне расправе:

Јавна расправа

Јавну расправу о Нацрту закона о правима детета и Заштитнику права детета је, на основу члана 41. став 3. Пословника Владе („Службени гласник РС“, број 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), а на предлог Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (у даљем тексту: Министарство), одобрио Одбор за јавне службе Владе Закључком 05 Број 011-5025/2019-2 од 29. маја 2019. године. Наведеним закључком утврђен је Програм јавне расправе о Нацрту у периоду од 5. јуна до 26. јуна 2019. године. Такође је организовано 5 округлих столова по следећој динамици и локацијама уз учешће укупно 262 лица и то:

- Београду, 5. јуна 2019. године, у просторијама Дома Народне скупштине Републике Србије (Мала пленарна сала), Трг Николе Пашића 13, уз учешће 56 лица,

- Нови Сад, 7. јун 2019. године у просторијама Градске Скупштине, Жарка Зрењанина 2, уз учешће 51 лица,

- Крагујевцу, 11. јуна 2019. године, у просторијама Скупштине Града Крагујевца, Трг слободе 3, уз учешће 65 лица,

- Новом Пазару, 12. јуна 2019. године, у просторијама Скупштине Града Новог Пазара, Стевана Немање 2 уз учешће 61. лица, и

- Нишу, 17. јуна 2019. године, у просторијама Скупштине Града Ниша, Николе Пашиће 24, уз учешће 29 лица.

С тим у вези, јавна расправа је у потпуности реализована у складу са утврђеним Програмом за представнике: државних органа, јавних служби, привредне субјекте, синдикате, удружења послодаваца, стручну јавност, организације цивилног друштва и друге заинтересоване учеснике. Осим тога, текст Нацрта био је постављен на сајту Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (www.minrzs.gov.rs), као и Порталу е-управе и учесници јавне расправе су били позвани да у назначеном року доставе сугестије, предлоге, иницијативе и коментаре на е-mail адресу: socijalna.zastita@minrzs.gov.rs или писаним путем Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Београд, Немањина 22-26, тако да је ову могућност искористило 13 грађана и грађанки у Републици Србији.

Предложени текст Нацрта је, током трајања јавне расправе, готово једногласно подржан, а учесници у расправи су дали свој усмени или писани допринос, односно предлоге за његово унапређење. Прилози и сугестије су се тицале: здравствене заштите деце, усаглашавања правне терминологије, појачавања мера у сузбијању насиља и других негативних појава које угрожавају децу. Јасно је био истакнут предлог да и средња школа буде обавезна, а наведено је да се институт Заштитника права детета обавезно формира. Значајан број запослених у центрима за социјални рад истакли су потребу промене свести до које треба да доведе будући закон, али на којој треба радити и другим мерама, нарочито за спречавање насиља, као и едукације школског кадра, укључујући и рад са децом са инвалидитетом. Све су ово предлози, који су прихваћени и интегрисани у Нацрт закона.

С обзиром да се 2019. године свуда у свету обележава 30. годишњица доношења Конвенције о правима детета чији је стана уговорница и Република Србија, најбољи начин обележавања овог јубилеја и истицања важности права детета у нашем друштвеном животу било би доношење Закона о правима детета и Заштитнику права детета.

10. Које ће мере бити предузете да би се остварили разлози доношења закона?

Пре свега, овај закон треба да установи и омогући функционисање независног државног органа – заштитника права детета. Тиме би се успоставио одрживи механизам за

превенцију и заштиту права детета у Републици Србији. Заштитник права детета би функционисао у складу са својим надлежностима и предвиђеном одредбом да поступак за избор заштитника права детета започиње најкасније шест месеци пре истека мандата ранијег заштитника. Осим тога, примениле би се и следеће мере:

- Едукација судија у циљу упознавања са суштином прописа о заштити и обезбеђењу права детета;
- Оформљавање и ангажовање Стручне службе заштитника права детета;
- Спровођење свеобухватних истраживања са циљем прецизнијег мапирања проблема у оквиру популације, које могу омести спровођење закона, који се предлаже;
- Медијска кампања са циљем упознавања јавности и друштвених субјеката са новим нормативним механизмом, који је видно сензитивнији у односу на досадашњи.