

Prof. dr. Enes Hašić, redovni profesor, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici
Mr. sc. Ajdin Huseinspahić, viši asistent, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici

NERAVNOPRAVNOST DJECE U OSTVARIVANJU SOCIJALNIH PRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Sažetak: Ukoliko bi građani bili osjećajni, kada je u pitanju socijalna zaštita socijalno osjetljivih kategorija stanovništva, a posebno djece, pravne norme jedva da bi bile i potrebne, a moralne norme bi bile dovoljan garant socijalne zaštite djece. No, pošto smo svjedoci porodične disfunkcionalizacije i njene intenzivne dezorganizacije te nadolazećeg plimnog talasa sveopće društvene desenzibilizacije, na državi je obaveza normiranja socijalne zaštite djece. Shodno tome i naša država je donijela brojne pravne akte i pristupila najznačajnim međunarodnim pravnim dokumentima kojima je garantovan visok stepen zaštite djece. U praksi to baš i ne izgleda tako. Pitanje provođenja onoga što su organi vlasti u zemlji preuzeli kao „breme na svojim plećima“ je na vrlo niskom nivou, što uveliko ugrožava pravnu sigurnost djece i dovodi u opasnost njihov socijalni status. Stepent jurizacije socijalne zaštite djece je na dosta višem nivou od faktizacije zagarantovanih prava. S druge strane, postoji još jedan očigledan problem. Mnogobrojnim zakonskim i podzakonskim pravnim aktima unutar države djeca su često dovedena na rub diskriminacije, jer je očigledno poželjnije biti rođen u jednom kantonu spram drugog ili u jednom entitetu spram drugog. Treći problem je odsustvo empatije i senzibiliteta onih koji vladaju spram onih kojima vladaju.

Ključne riječi: neravnopravnost, socijalna zaštita, dijete, društvo.

Uvod: Kroz dugi vremenski period razvoja i stasavanja dječijih prava djetinjstvo je shvaćeno kao razdoblje u kojem djeca trebaju zaštitu odraslih, pa je shodno tome unutar svake društvene zajednice pravnom normiranju socijalne zaštite djeteta pristupano na najrazličitije načine. Pri tome valja istaći da su djeca *sui generis* socijalna kategorija, jer su svojom prirodnom datošću upućena na odrasle i „zrele“ članove društva koji su pozvani da ih zaštite na najadekvatniji način. Današnja društva imaju imperativ da zaštite djecu, te da kontinuirano rade na razvoju njihovih socijalnih prava.

U radu ćemo se posebno osvrnuti na historijski razvoj socijalnog statusa djece u BiH, te na analizu pozitivno-pravnih normi kojima je osigurana socijalna zaštita djece u našoj državi. Analizom normi *de lege lata* ukazaćemo na neravnopravan sistem socijalne zaštite djece kako na nivou općina, odnosno gradova, tako i na nivoima kantona, odnosno entiteta i distrikta.

Da bismo došli do objektivnih rezultata posegnuli smo za adekvatnim naučnim tehnikama kojima smo osvijetlili današnji socijalno-pravni status djece u našoj zemlji. S tim ciljem sastavili smo i anketni upitnik koji smo poslali na adrese nekoliko centara za socijalni rad u našoj državi, a odgovore smo dobili od

centara za socijalni rad iz Zenice, Kaknja, Jablanice, Tuzle, Livna, Bugojna, Mostara i Trebinja. Prijedloge centara za socijalni rad koje smo dobili u toku našeg istraživanja, a koji se odnose na mjere koje je potrebno što skorije poduzeti u cilju uklanjanja neravnopravnosti djece u sistemu socijalne zaštite, predstavili smo u samom radu. Do željenih podataka smo došli koristeći nekoliko referentnih metoda istraživanja, od kvalitativne i kvantitativne metode, preko normativne, dogmatske i historijske metode do sociometrije.

1. Pravedna socijalna politika kao preduslov adekvatne socijalne zaštite djece

Za valjano razumijevanje socijalne zaštite djece smatramo da je na samom početku nužno pojasniti nekoliko terminoloških odrednica koje pomažu kvalitetnijem shvatanju principa na kojima su utemeljene socijalne politike u jednom društvu.¹ Istina, njihovo utemeljenje na principima kao što je moral, odnosno solidarnost nikako ne izvire iz proizvoljnosti nego nužnosti uzajamne zaštite. Na tom tragu, koliko god da su građani dužni brinuti o zajednici kojoj pripadaju, toliko je ta zajednica obavezna zaštititi svoje građane. No, činjenice iz prošlosti su nam najvjerniji pokazatelji da u toj dvosmjernoj komunikaciji na relaciji građanin/podanik - država ne postoji očekivano pravedna prohodnost. Shodno našem skromnom mišljenju razlog je, kako nekada tako i sada, vrlo jednostavan, a dijagnosticirao ga je još Aristotel konstatujući: „Ne čine ljudi nepravdu samo zbog životnih potrebština, nego kako bi uživali i ne bi više priželjkivali. Jer kad imaju želju koja premašuje životne potrebštine, kako bi nju zadovoljili, čine nepravdu. I ne samo zbog toga, nego i osim samih želja, kako bi uživali u nasladama koje su bez bolova...“² Faktori adekvatne socijalne sigurnosti se mogu svesti na sljedeće pojmove: socijalna država, socijalna politika i socijalna zaštita.³

Socijalna država je tip države koja je razvila pravno-institucionalni okvir za kontinuirano djelovanje na socijalnom području, odnosno to je ona država koja je na sebe preuzela odgovornost za osiguranje osnovnih egzistencijalnih potreba

¹ Zanimljiva su zapažanja nekih autora koji polaze od toga da je socijalna politika utemeljena na moralnim vrijednostima, solidarnosti i uzajamnosti. Moralne vrijednosti, solidarnost i uzajamnost očigledno su relevantne za socijalnu politiku. Shodno tome, budući da je socijalna politika u prvom redu skup mjera koje poduzima država, interesantnim se čini tragati za odgovorom na pitanje koje su moralne vrijednosti uopće igrale nezamjenjivu ulogu u razvoju države, posebno u odnosu na socijalno-političke djelatnosti države. Detaljnije: Pusić, E, „Socijalna politika kao moralni problem“, *Revija za socijalnu politiku god. I, br. 1*, Zagreb, 1994, str. 8.

² Aristotel, *Politika*, Globus, Zagreb, Sveučilišna naklada Liber, Zagreb, Zagreb, 1988, str. 48.

³ Ovo iz razloga što je za građane najvažnije pitanje konkretnih i sprovedivih oblika socijalne zaštite, koji istina ne mogu biti adekvatno provedeni ukoliko nije usvojena odgovarajuća socijalna politika, odnosno strategija socijalnog razvoja. Znači, najjednostavnije kazano građane zanima kakav je kvalitet života u sredini kojoj pripadaju i koliko mogu računati na državu kao faktor stabilizacije i prosperiteta. Na tom tragu razumnom se čini sljedeća latinska sentenca: *Ubi bene ibi patria*-država je tamo gdje mi je dobro. O širem značenju ove sentence vidjeti: Wojcik, Z, „Joannes Georgius Adamus Forster, his voyages and Polish relations“, *Polish Polar Research 10-1*, 1989, str. 42.

svojih građana.⁴ Ovakav način osiguranja egzistencijalnih potreba građana ne treba shvatati na način da je država obavezna svakom svom građaninu osigurati onaj kvantitet materijalnih dobara koja su mu potrebna. Naprotiv, u kontekstu našeg rada, pod socijalnom državom bi valjalo razumijevati državu koja brine o građanima u stanju socijalne potrebe. Na Zapadu, pretežno u anglosaksonskim zemljama kao sinonim za „socijalnu državu“ upotrebljava se izraz „država dobrobiti“ ili „država blagostanja“ (*Welfare State*).⁵ S druge strane, svaka država ima odgovornost prema svojim građanima te shodno tome treba kreirati adekvatnu *socijalnu politiku* koja predstavlja organizovanu djelatnost države i drugih faktora u društvu usmjerenih ka prevladavanju socijalnih rizika, pomoći siromašnim i marginaliziranim kategorijama građana, ujednačavanju životnih šansi i unapređenju opće dobrobiti u društvu. Upravo navedene kategorije lica su subjekti kojima treba adekvatnim mjerama socijalne zaštite pomoći u rješavanju njihovih stanja socijalne potrebe bez obzira na razlog zbog kojega su se našli u toj nezavidnoj situaciji.⁶ To svakako nije moguće bez adekvatne socijalne politike kao instrumenta „u rukama“ socijalne države. *Socijalna zaštita* podrazumijeva djelatnosti države u cilju prevladavanja socijalnih rizika, a to prije svega znači socijalno osiguranje, socijalnu pomoć i socijalne usluge ranjivim pojedincima i grupama.⁷

O postojanju socijalne države ne možemo govoriti sve do XIX, odnosno XX stoljeća kada su se razvijene zemlje suočile sa ekspanzijom socijalne države čemu su prethodili raznovrsni ideološki elementi usmjereni ka društvenim promjenama, kao i praktični elementi usmjereni ka traženju racionalnih rješenja usljed nagomilanih socijalnih problema.⁸ Dok društvo nije doseglo dovoljan stepen ekonomskog razvoja, odnosno sve dok nije bio ostvaren značajan i stabilan višak dobara iznad nivoa neophodnog za neposredno fizičko preživljavanje i reprodukciju članova zajednice, problem održavanja onog dijela stanovništva koji iz bilo kojeg razloga nije uključen u radni i proizvodni proces morao je biti rješavan drugačijim metodama od onih koje danas zovemo socijalnom politikom.⁹ Drugim riječima, gotovo da je nemoguće govoriti o postojanju bilo kakvog oblika socijalne države koja je iskazivala poseban

⁴ Puljiz, V., „E. Pusić: Pogledi na socijalnu državu, socijalnu politiku i socijalnu zaštitu“, *HKJU – CCPA, god. 11. (2011.), br. 4.*, Zagreb, 2011, str. 1005.

⁵ „Pojam socijalna država više je vezan za njemačko područje utjecaja obilježeno tzv. bismarkovom tradicijom socijalne politike. Uostalom pojam Welfare State novijeg je porijekla. Stvoren je četrdesetih godina ovog stoljeća u vezi sa britanskom socijalnom reformom utemeljenom u poznatom izvještaju lorda W. Beveridgea, 1942. godine.“ Više vidjeti: Puljiz, V., „Trendovi u socijalnoj politici Hrvatske“, *Revija za socijalnu politiku, god. III, br. 3-4*, Zagreb, 1996, str. 274.

⁶ Prema uglednom britanskom teoretičaru T. H. Marshallu: „Centralni korpus socijalne politike obuhvaća socijalno osiguranje, javnu (ili nacionalnu) pomoć, zdravstvo i socijalne usluge te stambenu politiku.“ Citirano prema: *Ibid.*, str. 273.

⁷ „Socijalna zaštita po obimu svoga djelovanja je uža od socijalne politike. Ona je odgovor na negativne i destabilizirajuće posljedice društvenog razvoja. Tako primjera radi, socijalna politika, pored socijalne zaštite, obuhvaća pojedine aspekte obrazovanja, stambene i zdravstvene politike.“ *Ibid.*

⁸ Dedić, S., *Socijalno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2010, str. 24.

⁹ Pusić, E., str. 7.

senzibilitet prema socijalno osjetljivim kategorijama stanovništva, od prvobitne zajednice do modernog doba.¹⁰ U srednjem vijeku, solidarnost se uglavnom iskazivala unutar porodice, susjedstava, gildi, esnafa, lokalnih zajednica i religioznih grupa. Bez namjere da umanjimo značaj takvih interakcija solidarnog karaktera, njihove granice i dometi bili su skromni, a sadržaji uski, na što nas upućuje i to što su, osim rijetkih vladara, upravo navedene društvene grupe predstavljale glavne aktere u obezbjeđivanju socijalnih potreba i pružanju socijalne sigurnosti svojim pripadnicima.¹¹ Zanimljivo je da i dugo nakon što je prekoračen kritični prag proizvodnosti i zadovoljavanja primarnih potreba članova zajednice, dominantni slojevi u ljudskim zajednicama (op.a. vlastodršci) su imali, pa i danas imaju, preče interese u odnosu na ciljeve socijalne politike, kao što su primjera radi učvršćenje vlasti i njeno teritorijalno širenje.¹²

Kako bi dali odgovor na pitanje kada i zašto se pojavila „socijalna država“, moramo ukazati na obilježja klasične „države-zaštitnice“ koja se temelji na zakonu i redu.¹³ Funkcije takve države najbolje su sažete u Hobsovoj tvrdnji da je cilj države pojedinačna sigurnost.¹⁴ Dok s jedne strane država-zaštitnica nastaje kada i građanska individua, s druge strane društveni ugovor, koji djeluje između individue i države, dovodi do stvaranja „zajedničke vlasti, sposobne da brani ljude od napada stranaca i nepravdi koje jedni drugima mogu nanijeti“.¹⁵ Nisu rijetki ni oni koji koriste metaforu o državi „noćnom čuvaru“ (*Night Watchman State*).¹⁶ U takvoj percepciji državne uloge individua se podređuje državnoj vlasti, a za uzvrat od nje zahtijeva garanciju da će biti fizički zaštićena od svih vanjskih napada i prijetnji. Socijalna država ju u suštini fokusirna na proširenju i produbljenju klasične države-zaštitnice, odnosno države kao „noćnog čuvara.“¹⁷ Iz navedenog proizilazi da je razvoj socijalnih prava usko povezan sa ekspanzijom socijalne države, te je shodno tome nemoguće razdvajanje ovih pojmova, utoliko što su socijalna prava bez socijalne države

¹⁰ „Podsjetimo se da je u srednjem vijeku glavnu brigu o siromašnima, prije svega prošnjacima i skitnicama, vodila crkva. No kako su industrijalizacija i urbanizacija oslabile primarnu solidarnost svojstvenu za obitelj i seosku zajednicu, a crkva više nije bila kadra od svima brinuti, glavnu skrbničku funkciju preuzela je država...Desilo se da se milosrđe karakteristično za srednji vijek transformiralo u javnu pomoć i socijalno osiguranje u industrijskoj epohi. *La justice d'aujourd'hui, c'est la charité d'hier.* (Baldwin, 1990:29).“ Puljiz, V., „Trendovi u socijalnoj politici Hrvatske“, str. 275.

¹¹ Perišić, N., „Socijalna država-evolucija jedne ideje“, *Sociologija*, vol. L (2008), br. 2, str. 208.

¹² Pusić, E., str. 7.

¹³ „Ova evolucija od „države zaštitnice“ do „socijalne države“ se ogleda u razvoju ljudskih prava, kako ga je definirao T. H. Marshall (1964). Naime, u ranim fazama građanskog društva (18. stoljeće) u zapadnim zemljama konstituiraju se građanska prava, u 19. stoljeću slijede ih političkih prava, dok se u 20. stoljeću, u okrilju socijalne države, razvijaju socijalna prava.“ Puljiz, V., „E. Pusić: Pogledi na socijalnu državu, socijalnu politiku i socijalnu zaštitu“, str. 1007.

¹⁴ Vidjeti: Hobbes, T., *Levijatan ili Građa, oblik i moć crkvene i građanske države*, London, 1651, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2004, str. 119.

¹⁵ Citirano prema: Puljiz, V., „Trendovi u socijalnoj politici Hrvatske“, str. 274

¹⁶ Nozick, R., *Side Constraints*,

<http://philosophyfaculty.ucsd.edu/faculty/rarneson/Courses/NOZICKSideConstraints.pdf> (20.02.2015.).

¹⁷ Wolff, R.P., „Robert Nozick's Derivation of the Minimal State“, *Arizona Law Review* vol. 19, str. 9. <http://people.umass.edu/rwolff/nozickplus.pdf> (18.02.2015.).

puko slovo na papiru (*nudum ius*).¹⁸ Kako je to moguće? Naime, moguće je da s jedne strane iz različitih razloga, a kojih se zbog skućenog prostora u radu nećemo doticati, država garantuje lepezu socijalnih prava, odnosno socijalnu zaštitu svojih građana, dok s druge strane gotovo da ništa ili jedva nešto od garantovanog može/želi provesti. U ovom slučaju govorimo o jurizaciji koja u tranzitnim zemljama može biti na dosta visokom nivou, dok njegova faktizacija odnosno oživotvorenje pravne norme gotovo da i ne postoji. Ovdje postoje socijalna prava, ali ne postoji ni sjena od pravedne socijalne države. Dok one društvene grupe kojima je u interesu socijalno-politička preraspodjela ne steknu dovoljno političkog utjecaja i uspjeha na planu pokretanja odgovarajućih reformi, „socijalno-političke mjere ostaju stvar uviđavnosti dominantnih snaga kojima preraspodjela nije u materijalnom interesu, odnosno stvar njihova straha od deprivilegirane većine.“¹⁹ U svakom slučaju takva socijalna politika po pravilu značajno zaostaje za onim što bi bilo ekonomski realno i sprovodivo.

Na tom tragu zanimljivu i za nas prihvatljivu hipotezu iznosi Pusić koji kaže: „U općem svom razvoju društvo mora doseći dovoljni stepen gustoće, i to demografske po gustoći stanovništva, ekološke po urbanizaciji, strukturne po razvedenosti diobe rada, komunikacijske po obuhvatu i isprepletenosti mreža prometa i prijenosa informacija-pa bi socijalni problemi postali dovoljno vidljivi i dovoljno prisutni u svijesti dovoljnog broja ljudi. Dok odgovarajuće vrijednosti i kulturni obrasci nisu usvojeni, u svijesti nema motiva da se pokrene socijalno-politička akcija.“²⁰ Ovdje je Pusić istaknuo ključne faktore osiguranja adekvatne socijalne zaštite, a to su: svijest, kulturni obrasci i odgovarajuće vrijednosti. Ovo su ključni faktori adekvatnog provođenja politike socijalne zaštite i u suštini se svode samo na jedno, a to je htijenje da se drugome pomogne pravednom preraspojelom javnih prihoda i dobara.

Uporedo s razvojem urbano-industrijskog društva tradicionalna porodična zajednica je oslabila a njene funkcije su počele preuzimati vanjske institucije i grupacije, poput ekonomske funkcije koja je, odvajajući se od porodice, u mnogome oslabila unutar-porodične stege.²¹ U periodu od 1950. do 1970. godine funkcije države su se razvijale u smjeru zadovoljavanja najvišeg stepena socijalnih potreba građana. „Od polovine XX vijeka pa sve do naftne krize iz 1973. godine, države Zapadne Europe su usmjeravale, u prosjeku, skoro četvrtinu svog BDP-a u pravcu obezbjeđivanja javnog socijalnog blagostanja, svrstavajući se time u svjetski vrh, kada je u pitanju uloga države u podizanju nivoa socijalne sigurnosti populacije. Tek posljednja decenija XX vijeka pokazala je da su države blagostanja izrazito ranjive na ekonomske promjene. Naime, promjene socijalnih funkcija i socijalnih sistema savremenih država u sprezi su s ekonomskom osnovom sistema i postavkama ekonomske doktrine o

¹⁸ Istititost navedene tvrdnje je najlakše utvrditi na primjerima društveno-političkog, pravnog i ekonomskog razvoja društveno-političkih zajednica, od antičkog grčko-rimskog perioda, preko srednjeg vijeka do danas.

¹⁹ Pusić, E., str. 7.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Puljiz, V., „Socijalna politika i obitelj“, *Revija za socijalnu politiku, god. 1, br. 3, Zagreb, 1994, 238.*

poželjnim pravicima razvoja.²² Jedan od faktora koji je utjecao na ovakav razvoj socijalne države možemo tražiti i u etabliranju modela grupnih vrijednosti koje su usmjerene ka sugerisanju da poštena procedura i tretman od strane autoriteta nudi relevantne informacije o odnosu grupe prema pojedincu. „Pošten tretman ukazuje na pozitivan odnos i poštovanje od strane grupe, dok nepošten odnos ukazuje na marginalizaciju i nepoštovanje. Osim toga, ako je procedura poštena unutar grupe, to ukazuje da se članovi mogu ponositi grupom i članstvom u njoj.“²³ Dvadeseti vijek je suštinski izmijenio prirodu obaveze između pojedinca i kolektiviteta kojima je on pripadao, odnosno „nametnuo je obavezu vladi da interveniše onda kada privatne institucije društva ne funkcionišu na odgovarajući način.“²⁴ U nastavku ćemo ukazati na razvoj socijalne države i stepen zadovoljavanja socijalnih potreba djece u bivšoj Jugoslaviji, odnosno u SR BiH kao njenog sastavnog dijela.

2. Socijalna zaštita djece u BiH nakon napuštanja socijalističkog modela

O potencijalnim napadima na koncept socijalne države u postsocijalističkom društvu Pusić je kazao sljedeće: „Ako socijalna država nastane u zemlji koja je gospodarski i politički u zakašnjenju, onda je neminovna opasnost, i s njom moramo računati, da će utjecajna skupina bogatih nastojati svoj utjecaj iskoristiti da bi se ekonomski problemi zemlje rješavali na račun socijalnih programa, njihovim kresanjem ili ukidanjem. To danas još nije u punoj mjeri aktualno, jer je skupina bogatih mala i, uglavnom, nelegitimna; mi živimo u nekoj vrsti političkog kapitalizma. Međutim, kada se ta skupina stabilizira, ona će predstavljati moguću opasnost za socijalnu državu.“²⁵

Današnja legislativa kojom je regulisana socijalna zaštita djece u našoj državi je na visokom nivou u što se možemo uvjeriti ako uzmemo u obzir nekoliko parametara. Kao prvo, posmatrano sa međunarodno-pravnog aspekta u našoj državi je na snazi Konvencija o pravima djeteta. Kao drugo, oba entiteta i Brčko distrikt su donijeli adekvatne pravne akte kojima su pokazali izniman senzibilitet kada je u pitanju socijalna zaštita djece. Kao treće, uspostavljena su tijela kako na nivou entiteta tako i na državnom nivou, sa manjom ili većom efikasnošću u radu, a koja su fokusirana na „skeniranje“ stanja dječijih prava kao i izrade adekvatnih strategija na preventivnom planu i planu saniranja eventualnih posljedica čime bi bili preduprijeđeni eventualni devijantni i delinkventni elementi razvoja ličnosti.²⁶ S druge strane, nameće se pitanje šta je

²² Perišić, N., 208.

²³ Ljubotina, D., „Mladi i socijalna pravda“, *Revija za socijalnu politiku*, god. 11, br. 2., Zagreb, 2004, 160.

²⁴ Perišić, N., 208.

²⁵ Vidjeti: Pusić, E., „Pitanja socijalne države“, *Revija za socijalnu politiku* 4(1), Zagreb, 1997, 21-24.

²⁶ Uspostavljanje Vijeća za djecu pri Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice, predstavljalo je ohrabrujući korak u ostvarivanja dječijih prava u BiH. Vijeće za djecu je od 2002. do 2007. godine djelovalo u pravcu unapređivanja pravnog okvira za zaštitu djeteta, pružanja podrške relevantnim

svrha navedenih pravnih akata, odnosno šta je krajnji cilj takve regulative ukoliko nam „podaci s terena“ ukazuju na nešto sasvim drugo.²⁷ Prije analize *de facto* stanja zaštite dječijih prava u nastavku ćemo ukazati na pravni okvir kojim je garantovan korpus socijalnih prava djeteta u našoj zemlji.²⁸ Prilikom ukazivanje na konkretne pokazatelje u pogledu dječije zaštite skrećemo pažnju na činjenicu da su podaci koje ćemo iznijeti rezultat anketnog upitnika do kojih smo došli u istraživačkom procesu.²⁹

Dok u Republici Srpskoj (RS) kao i u Brčko distriktu BiH (BDBiH) postoje dva zakona koja na direktan način regulišu pravni položaj i zaštitu socijalnih kategorija, a posebno djece, i to: Zakon o dječijoj zaštiti (dalje: ZDZ)³⁰ i Zakon o socijalnoj zaštiti (dalje: ZSZ),³¹ u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) situacija je nešto drugačija, pošto je nadležnost u ovoj oblasti podijeljena između Federacije i kantona,³² pa shodno tome i data materija je pravno regulisana na različite načine. Posljedice toga su neusklađenost pravnih propisa unutar FBiH, pošto su kantoni donijeli svoje zakonske propise u ovoj oblasti. Cilj donošenja ovih propisa bi trebao biti usmjeren ka što efikasnijem provođenju federalnog zakona, a ne stvaranje što većeg stepena pravne divergencije u oblasti dječije zaštite. Na žalost, podaci do kojih smo došli idu u prilog tvrdnji da je donošenjem kantonalnih zakona u oblasti dječije zaštite narušen princip zaštite najboljeg interesa djeteta, pošto u nekim kantonima poput Hercegovačko-neretvanskog (HNK)³³ nije regulisano pravo na dječiji dodatak.³⁴

ministarstvima i uključivanja u pripremu raznih programa i zakona. U sazivu Vijeća ministara BiH (period od 2006 godine) nije došlo do uspostavljanja Vijeća za djecu BiH zbog nemogućnosti postizanja konsenzusa između entiteta o kriterijima na bazi kojih treba izvršiti izbor njegovih članova. U entitetu Republika Srpska je uspostavljen Savjet za djecu Republike Srpske. Ombudsmeni BiH su zabrinuti zbog činjenice da BiH nije ispoštovala preporuku Komiteta a koja se odnosi na jačanje Vijeća za djecu kroz jačanje ljudskih i finansijskih resursa. Vidjeti: *Alternativni izvještaj institucije Ombudsmena za ljudska prava BiH o primjeni Konvencije o pravima djeteta za period od 01.06.2009. godine do kraja 2011. godine*, Banja Luka, 2011.

²⁷ Vidjeti rezultate israživanja i prijedloge centara za socijalni rad u prilogu rada!

²⁸ Oba entiteta u BiH primjenjuju različite sisteme socijalne zaštite bez doprinosa, međutim, odgovornosti su podijeljene između entitetskog i lokalnog nivoa vlasti. Vidjeti: *Pravo na socijalnu zaštitu u Bosni i Hercegovini, pitanja primjerenosti i jednakosti*, Misija OSCE-a u BiH, 2012, 38.

²⁹ Podaci se nalaze na kraju rada i pomažu u kompariranju *de iure* i *de facto* situacije u BiH kada je riječ o socijalnoj zaštiti djece i njihovoj nejednakosti po tom pitanju.

³⁰ „Službeni glasnik RS, br. 4/02, 17/08 i 1/09“ i „Službeni glasnik BDBiH“, br. 51/11.-prečišćen tekst.

³¹ „Službeni glasnik RS, br. 5/93, 15/96, 110/03, 33/08“ i „Službeni glasnik BDBiH“, br. 1/03, 2/08, 19/07 i 4/04.

³² Vidjeti: Glava III Ustava FBiH, Podjela nadležnosti između federalne i kantonalne vlasti, http://www.ustavisudfbih.ba/bs/dokumenti/ustav_precisceni_tekst.pdf (25.02.2015.).

³³ Vidjeti Zakon o socijalnoj zaštiti HNK, „Službene novine“ br. 3/05.

³⁴ Stoga, nameće se pitanje da li je odredbom članom 8 ZOSZZČRPD FBiH, koji određuje da nadležna tijela kantona, shodno ustavu i ovom zakonu, bliže uređuju djelatnost socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom, a u vezi sa članom 3 Konvencije o pravima djeteta, a koji normira da u svim akcijama koje u vezi s djecom poduzimaju javne ili privatne ustanove socijalne zaštite, sudovi, državna uprava ili zakonodavna tijela, se mora prvenstveno voditi računa o interesima djeteta, kantonalnim zakonima, koji sužavaju korpus socijalnih prava djeteta grubo prekršen princip ravnopravnost djece na prostoru cijele FBiH? Uz to diskutabilno je pitanje mogućnosti sužavanja korpusa prava garantovanih federalnim Zakonom.

Kantoni donose zakone u oblasti socijalne zaštite, koji nisu uvijek usklađeni sa Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i porodica s djecom FBiH (u daljem tekstu: ZOSZZCŽRPD FBiH ili federalni Zakon), što ćemo izložiti u nastavku rada. Uz to ne donose se podzakonski akti za primjenu zakona, pa zakoni ostaju mrtvo slovo na papiru (*nudum ius*), a veliki broj korisnika uskraćen za svoje pravo.³⁵ Podaci do kojih smo došli u istraživanju pokazuju da djeca nisu jednako tretirana ni u svim gradovima unutar istog kantona.³⁶ Shodno tome, ukoliko želimo efikasniji i ravnopravniji sistem socijalne zaštite djece kantonalni zakoni što hitnije moraju biti usklađeni sa višim propisom, tj. federalnim Zakonom. U FBiH trenutno na snazi jedan federalni i sedam kantonalnih Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica s djecom. U Hercegovačko-neretvanskom, Posavskom i Livanjskom kantonu³⁷ su na snazi kantonalni zakoni o socijalnoj zaštiti/skrbi koji ne obuhvataju zaštitu dvije važne kategorije građana, i to: porodice s djecom i civilne žrtve rata. Iako navedeni federalni Zakon nalaže da se prava koja nisu određena kantonalnim zakonom uređuju prema federalnom Zakonu,³⁸ u praksi nije tako pa porodice sa djecom i civilne žrtve rata u tri kantona ostaju zakonski nedovoljno zaštićene, a što ima za posljedicu neostvarivanje prava koja porodice sa djecom i civilne žrtve rata ostvaruju u ostalih sedam kantona.³⁹

Prema relevantnim odredbama ZOSZZCŽRPD FBiH korisnici socijalne zaštite su:

- djeca bez roditeljskog staranja, odgojno zanemarena djeca, odgojno zapuštena djeca i djeca čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama i osobe sa invaliditetom i osobe ometene u fizičkom ili psihičkom razvoju,
- materijalno neosigurane i za rad nesposobne osobe i stare osobe bez porodičnog staranja i osobe sa društveno negativnim ponašanjem,
- osobe i porodice u stanju socijalne potrebe, kojima je uslijed posebnih okolnosti potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite.⁴⁰

Pored navedenih kategorija lica kojima je garantovan određen stepen socijalne zaštite, kantonalnim zakonima su nerijetko proširivane kategorije lica kojima je garantovana društvena zaštita. Tako, četiri kantonalna zakona u FBiH predviđaju isti krug korisnika socijalne zaštite kao i federalni Zakon.⁴¹ S druge

³⁵ *Vodič za ostvarivanje prava iz socijalne zaštite*, Projekat finansira Evropska unija i Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, mart 2011.

Vidjeti: http://www.rightsforall.ba/publikacije-bs/docs-bs/vodic_socijalna_zastita.pdf (26.02.2015.).

³⁶ Vidjeti rezultate ankete!

³⁷ Zakon o socijalnoj zaštiti Hercegovačko-neretvanskog kantona, „Službene novine“ br. 3/05, Zakon o socijalnoj zaštiti Posavskog kantona, „Narodne novine“ br. 5/04, 07/09, Zakon o socijalnoj zaštiti Kantona 10/Livno, „Narodne novine“ br. 5/98.

³⁸ Član 8. ZOSZZCŽRPD FBiH.

³⁹ „Službene novine FBiH“, br. 36/99, 54/04 i 52/06; *Ibid.*

⁴⁰ Član 12. ZOSZZCŽRPD FBiH.

⁴¹ Tu ubrajamo Zakon o socijalnoj zaštiti Hercegovačko-neretvanskog kantona, te Zakone o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice s djecom u Zapadnohercegovačkom

strane, u Tuzlanskom kantonu je proširen krug korisnika socijalne zaštite, i u odnosu na ZOSZZCŽRPD FBiH predviđa osobe izložene zlostavljanju i nasilju u porodici, kao posebnu kategoriju lica kojima treba pružiti navedenu zaštitu.⁴² Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom Unsko-sanskog kantona⁴³ u korisnike socijalne zaštite ubraja disfunkcionalnu porodicu, te lica i porodice koje nemaju dovoljno prihoda za podmirenje osnovnih životnih potreba, a što se naravno u svakom konkretnom slučaju posebno i precizno treba utvrditi poštujući princip zakonitosti i pravednosti. Propisima Kantona Sarajevo⁴⁴ u okviru kategorizacije lica kojima treba pružiti socijalnu zaštitu navedena su lica i porodice čija primanja nisu dovoljna za podmirenje osnovnih životnih potreba kao i lica izložena zlostavljanju i nasilju u porodici. U Zeničko-dobojskom kantonu u skupinu tih lica svrstana su lica ovisna o psihoaktivnim supstancama,⁴⁵ dok u Kantonu 10/Livno postoje šire definisane kategorije korisnika socijalne zaštite u odnosu na federalni Zakon i zakone ostalih kantona.⁴⁶

Posebno je pitanje seta prava koja pripadaju gore navedenim licima. Ni ovo pitanje nije uređeno na jedinstven način u FBiH. Prava koja pripadaju prethodno navedenim licima, a koja su utvrđena i garantovana federalnim ZOSZZCŽRPD FBiH su:

- novčana i druga materijalna pomoć,
- osposobljavanje za život i rad,

kantonu, Srednjobosanskom kantonu i Bosansko-podrinjskom kantonu. Vidjeti: *Vodič za ostvarivanje prava iz socijalne zaštite*.

⁴² Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice s djecom TK „Službene novine TK“ broj: 12/00, 5/02, 13/03 i 8/06 i 11/09.

⁴³ „Službeni glasnik USK“ broj: 5/00, 7/01.

⁴⁴ Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice s djecom KS „Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 16/02, 8/03, 2/06 i 21/06.

Naredba o iznosima po Zakonu o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice s djecom KS „Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 26/09.

⁴⁵ Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice s djecom ZDK, „Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 13/07.

⁴⁶ Zakon o socijalnoj zaštiti K 10, „Narodne novine“ br. 5/98.

Tako u korpus lica kojima je garantovana socijalna zaštita ulaze:

- a. djeca bez roditeljskog staranja, odgojno zanemarena i zapuštena djeca, djeca čiji je razvoj ometen obiteljskim prilikama (što je isto kao u federalnom zakonu),
- b. tjelesno ili mentalno oštećeno ili psihički bolesno dijete, te dijete prema kojem je ili bi trebala biti primjenjena mjera porodično ili kazneno-pravne zaštite,
- c. tjelesno ili mentalno oštećena ili bolesna odrasla osoba, starija, nemoćna ili druga osoba koja zbog trajnih promjena u zdravstvenom stanju ne može udovoljiti osnovnim životnim potrebama, druga osoba koja je u nevolji zbog poremećenih odnosa u porodici, ovisnosti o alkoholu, drogama, ili drugim opojnim sredstvima ili zbog drugih oblika društveno neprihvatljivog ponašanja i drugih uzroka.

Ovom prilikom naglasimo da je osnovno pravo iz socijalne pomoći u oba entiteta tzv. stalna novčana pomoć čiji je osnovni cilj omogućavanje zadovoljavanja osnovnih životnih potreba najugroženijih kategorija stanovništva. U FBiH ovo pravo iz kataloga prava socijalne zaštite je u nadležnosti kantonalnih organa vlasti, a što dovodi do neujednačenih davanja. Uslovi za ostvarivanje ovog prava u oba entiteta su: nedostatak radne sposobnosti i visina prihoda. Vidjeti: *Pravo na socijalnu zaštitu u Bosni i Hercegovini, pitanja primjerenosti i jednakosti*, Misija OSCE-a u BiH, 2012, 38-39.

- smještaj u drugu porodicu,
- smještaj u ustanove socijalne zaštite,
- usluge socijalnog i drugog stručnog rada,
- kućna njega i pomoć u kući.⁴⁷

U odnosu na ova prava, garantovana na federalnom nivou, kantonalni zakoni sadrže poseban katalog prava. Tako ZOSZZCŽRPD Zeničko-dobojskog kantona predviđa obavljanje poslova starateljstva i nadzora nad istim. U ZOSZZCŽRPD Kantona Sarajevo, dodatno je predviđena i novčana naknada za pomoć i njegu od strane druge osobe, a istoimeni zakon u Unsko-sanskom kantona predviđa i subvencioniranje stanarine, grijanja, struje, sahrane najugroženijim kategorijama stanovništva. Uvažavajući prava garantovana federalnim Zakonom, Zakon o socijalnoj zaštiti Kantona 10/Livno i Zakon o socijalnoj zaštiti Posavskog kantona, dodatno u odnosu na federalni Zakon predviđaju prava na:

- savjetovanje i pomaganje u prevladavanju posebnih teškoća,
- pomoć za izdržavanje i jednokratna pomoć,
- doplatak za pomoć i njegu i ličnu invalidninu,
- osposobljavanje za samostalan život i rad,
- staranje izvan vlastite porodice i druge pomoći.⁴⁸

S druge strane Hercegovačko-neretvanski, Zapadno-hercegovački, Tuzlanski, Bosansko-podrinjski i Srednjobosanski kantoni svojim zakonima utvrđuju ista prava kao i federalni Zakon.⁴⁹ U sedam kantona su posebno regulisana prava porodica s djecom i prava civilnih žrtava rata, ali u tri kantona, i to: Herecegovačko-neretvanskom, Posavskom i Kantonu Livno, nisu kroz adekvatne zakonske tekstove⁵⁰ regulisani zaštita porodice sa djecom i zaštita civilnih žrtava rata, te su kao posljedica toga porodice sa djecom u ta tri kantona uskraćene za određen korpus prava koja, u većoj ili manjoj mjeri, uživaju porodice sa djecom i civilne žrtve rata u ostalih sedam kantona u FBiH.⁵¹ Prava iz socijalne zaštite se u FBiH ostvaruju na nivou kantona,⁵² pa shodno tome, ukoliko neka prava nisu određena kantonalnim zakonima, primjenjuje se federalni ZOSZZCŽRPD. U postupku ostvarivanja prava garantovanih navedenim zakonima Centri za socijalni rad i/ili općinske službe za poslove socijalne zaštite su primarni organi u traženju i ostvarivanju prava iz socijalne

⁴⁷ Član 19. ZOSZZCŽRPD FBiH.

⁴⁸ *Ibid.*, 7.

⁴⁹ Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice s djecom TK (Službene novine TK broj: 12/00, 5/02, 13/03 i 8/06 i 11/09).

Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice s djecom (Službene novine Srednjobosanskog kantona broj: 20/05).

Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice s djecom (Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde broj: 10/00, 5/03, 5/05, i 3/08).

Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice s djecom (Narodne novine ŽZH, broj:16/01, 11/02, 4/04, i 9/05).

⁵⁰ Vidjeti: fn. 37.

⁵¹ *Ibid.*, 10.

⁵² Nadzor nad sprovođenjem kantonalnih zakona i drugih podzakonskih akata donesenih za njegovo provođenje, inspekcijски nadzor i poslove revizije vrši u principu nadležno kantonalno ministarstvo. O nadležnostima kantona vidjeti čl. 2, 8, 9, 10 ZOSZZCŽRPSD FBiH i Ustav FBiH!

zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica s djecom.⁵³ Federalnim Zakonom je regulisano da su temeljna prava porodice s djecom:

- dodatak na djecu,⁵⁴
- naknada umjesto plaće ženi - majci u radnom odnosu, za vrijeme dok odsustvuje s posla radi trudnoće, porođaja i njege djeteta,
- novčana potpora za vrijeme trudnoće i porođaja žene - majke koja nije u radnom odnosu,
- jednokratna potpora za opremu novorođenog djeteta,
- potpora u prehrani djeteta do šest mjeseci i dodatna ishrana za majke - dojilje,
- posebni psihosocijalni tretman bračnih drugova koji žele djecu i trudnica,
- smještaj djece uz osiguranu ishranu u ustanovama predškolskog odgoja,
- osiguranje jednog obroka u vrijeme nastave u školama osnovne naobrazbe,
- školarine i stipendije đacima i studentima.⁵⁵

Pored kompleksne pravne situacije na području FBiH, na teritoriju RS-e i BDBiH socijalna zaštita djece je regulisana posebnim zakonskim tesktom. Dva zakona, i to ZDZ i ZSZ kako na području Distrikta⁵⁶ tako i Republike Srpske,⁵⁷ regulišu pitanje dječije zaštite. Dok su zakonima o dječijoj zaštiti neposredno regulisana pitanja socijalne zaštite djece, zakonima o socijalnoj zaštiti su posrednim putem regulisana pitanja njihove zaštite. Jasno je da zaštitom roditelja/staratelja bivaju adekvatno zaštićena, i konvencijom zagrntovana, prava djece na staranje o životu, zdravlju i razvoju ličnosti.⁵⁸

⁵³ Vidjeti čl. 3 ZOSZZCŽRPSD FBiH.

⁵⁴ Pravo na dodatak na djecu pripada porodici čiji ukupni mjesečni prihod ostvaren po svim temeljima, izuzev primanja ostvarenih iz socijalne zaštite i zaštite porodice s djecom, po članu kućanstva, ne prelaze iznos koji je utvrđen propisom kantona kao najniži iznos prihoda dovoljnih za izdržavanje. Član 91 ZOSZZCŽRPSD.

⁵⁵ Član 89 ZOSZZCŽRPSD FBiH.

⁵⁶ O korisnicima socijalne zaštite u smislu ZSZ BDBiH vidjeti: Član 12., 14. i 15. ZSZ BDBiH. Članovima 27. i 28. ZSZ BDBiH normirana su prava iz socijalne zaštite.

⁵⁷ O pravima i korisnicima socijalne zaštite u RS vidjeti: Član 10.-20. ZSZ RS.

U okviru ZDZ RS nedvosmisleno je iskazano opredjeljenje zakonodavca da poboljša sistem dječije zaštite, koji se zasniva na pravu i dužnosti roditelja da se staraju o podizanju i vaspitanju svoje djece, pravu djeteta na uslove života koji omogućavaju njegov pravilan psiho-fizički razvoj i obavezi države da mu to omogući. Dječiju zaštitu čine prava roditelja i djece i organizovane djelatnosti i aktivnosti kojima se obezbjeđuje:

- stvaranje osnovnih uslova za približno ujednačavanje nivoa zadovoljavanja razvojnih potreba djece,
- pomoć porodici u ostvarivanju njene reproduktivne, zaštitne, vaspitne i ekonomske funkcije,
- predškolsko vaspitanje i obrazovanje djece,
- dnevni boravak vaspitanje i obrazovanje,
- preventivna zdravstvena zaštita, ishrana, odmor, rekreacija, kulturne, sportske i stvaralačke aktivnosti djece,
- odgovarajuća sadržina rada s djecom bez roditeljskog staranja, djecom sa smetnjama u razvoju, djecom na dužem bolničkom liječenju i djecom iz socijalno ugroženih porodica,
- posebna zaštita trećeg djeteta iz porodice sa više djece. (Član 2. ZDZ RS)

⁵⁸ Vidjeti čl. 124 st. 3 Porodičnog zakona FBiH-PZ FBiH „Službene novine FBiH“, br. 35/05 i 41/05.

Vidjeti: čl. 18 Konvencije o pravima djeteta.

Shodno tome prava u oblasti dječije zaštite u smislu ZDZ BDBiH su:

- naknada plate za vrijeme porodiljskog ili produženog porodiljskog odsustva i odsustva sa rada zaposlenog roditelja i usvojioca radi njege djeteta;
- majčinski dodatak;
- pomoć za opremu novorođenčeta;
- doplatak za djecu;⁵⁹
- posebni psihosocijalni tretman bračnih drugova koji žele djecu i trudnicama.⁶⁰

RS ima centraliziraniji i efikasniji sistem socijalne zaštite i ujednačenu zaštitu na nivou entiteta, u okviru tri ministarstva i drugih tijela⁶¹ čime su osigurane sve pretpostavke za efikasniji sistem dječije zaštite. Prava u oblasti dječije zaštite, koja su od opšteg interesa, u smislu ZDZ RS su:

- naknada plate za vrijeme korištenja porodiljskog odsustva;
- materinski dodatak;
- pomoć za opremu novorođenčeta;
- dodatak za djecu;⁶²
- zadovoljavanje razvojnih potreba djece;
- predškolsko vaspitanje i obrazovanje za djecu bez roditeljskog staranja, djecu sa smetnjama u razvoju i djecu na dužem bolničkom liječenju;
- vaspitno-obrazovni programi pripremanja djece za školu;
- boravak, predškolsko vaspitanje i obrazovanje i preventivna zdravstvena zaštita djece predškolskog uzrasta i boravak dece osnovnoškolskog uzrasta do deset godina starosti;
- odmor i rekreacija djece do 15 godina starosti u dječijem odmaralištu;
- regresiranje troškova boravka djece u predškolskoj ustanovi, odmora i rekreacije.⁶³

⁵⁹ Doplatak na djecu nema građanin Distrikta koji ima registrovano privatno preduzeće, samostalnu radnju ili se bavi drugim vidom privatne djelatnosti koja podliježe plaćanju poreza ili paušala, kao i lica čija primanja prelaze cenzus od 15% prosječne plaće u Distriktu po članu domaćinstva. Pravo na dječiji doplatak obavezno pripada djetetu do navršene 15. godine života ukoliko ispunjava uslove predviđene ovim zakonom. Djeca starija od 15 godina života ostvaruju pravo na dječiji doplatak: 1. ako se nalaze na redovnom obrazovanju u osnovnim, srednjim i višim školama, akademijama ili fakultetu, a najduže do navršene 26. godine života, 2. ako su nesposobni za samostalan život i rad, a nesposobnost je nastupila do 15. godine života ili u toku redovnog obrazovanja, za cijelo vrijeme trajanja nesposobnosti. (Član 14. i 15. ZDZ BDBiH)

⁶⁰ Član 8 ZDZ BDBiH.

⁶¹ Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite RS, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS, Ministarstvo za porodicu, omladinu i sport RS, Javni fond za dječiju zaštitu RS, Fond zdravstvenog osiguranja RS, Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje RS, Zavod za zapošljavanje RS sa 6 regionalnih zavoda i opštinskim biroima za zapošljavanje i Centri za socijalni rad (45 opštinskih centara). *Vodič za ostvarivanje socijalne zaštite*, Projekat finansira Evropska unija i Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, mart 2011, 13.

⁶² Pravo na dodatak na djecu, kao novčano davanje, ima svaki građanin Republike, prvenstveno nezaposleni borac, vojni invalid I do III grupe invaliditeta, uživalac porodične invalidnine, odnosno građanin koji ima prebivalište na teritoriji Republike Srpske, pod uslovima predviđenim ovim zakonom. (Član 18. ZDZ RS)

⁶³ Član 10. ZDZ RS.

Tako je u RS regulisano da treće dijete iz porodice sa više djece uživa posebnu zaštitu. U slučaju da se u prvom porođaju rodilo troje ili više djece, trećim djetetom smatraju se sva djeca.⁶⁴ S druge strane, u Federaciji je samo u Bosansko-podrinjskom kantonu uveden stimulatívni, odnosno pronatalitetni dodatak za više djece. Svaka porodica ima pravo i na mjesečnu novčanu naknadu za novorođeno treće i svako sljedeće dijete bez obzira na imovinski cenzus u iznosu od 40% od prosječne plaće u kantonu, što iznosi 239,50 KM.⁶⁵

Iako su davanja socijalno ugroženim kategorijama generalno niža u RS, primjena zakona je direktna i ujednačena i ne dovodi do diskriminacije na teritorijalnoj osnovi, kako je to slučaj sa kantonima u FBiH.⁶⁶ Usklađivanjem svih navedenih zakona na području cijele BiH sa međunarodnim standardima socijalne i dječije zaštite bio bi zauzet obećavajući stav u pogledu akceptiranja reformi u ovoj oblasti *de lege ferenda*. Na tom tragu i u FBiH su, po ugledu na RS i BDBiH, u toku aktivnosti na donošenju zasebnih zakonskih akata i to: Zakona o osnovama socijalne zaštite i Zakona o zaštiti porodice s djecom. Ukoliko navedeni zakonski tekstovi budu harmonizovani sa postojećim zakonskim rješenjima u zemlji te istovremeno usklađeni sa direktivama i ostalim aktima Europske unije, moći ćemo kazati da su navedene zakonodavne aktivnosti urodile plodom.⁶⁷

⁶⁴ Član 7. st. 1. i 2. ZDZ RS.

Tokom 2012. godine odobrena sredstva za realizaciju ovog projekta iznosila su 950.000,00 KM. Svakoj majci koja je rodila treće dijete isplaćeno je 500,00 KM, a svakoj majci koja je rodila četvrto dijete isplaćena su sredstva u iznosu od 400,00 KM. Vidjeti: *Izveštaj o provođenju akcionog plana za djecu Bosne i Hercegovine 2011. – 2014. za period od jula/srpnja 2011. godine do maja/svibnja 2013. godine-Prijedlog*, Usvojen na 62. sjednici Vijeća ministara BiH održanoj 3.9.2013. godine, april/travanj 2013.

⁶⁵ Vidjeti: *Pregled izdvajanja za porodične naknade u BiH*, [http://www.vesta.ba/files/Pregled izdvajanja za porodične naknade u BiH.doc](http://www.vesta.ba/files/Pregled%20izdvajanja%20za%20porodiljne%20naknade%20u%20BiH.doc) (03.03.2015.).

⁶⁶ *Vodič za ostvarivanje prava iz socijalne zaštite*, Projekat finansira Europska unija i Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, mart 2011, 13. Vidjeti: http://www.rightsforall.ba/publikacije-bs/docs-bs/vodic_socijalna_zastita.pdf (26.02.2015.). Europska socijalna povelja (Povelja) je najznačajniji dokument koji reguliše ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava u okviru Europske unije. Bosna i Hercegovina (BiH) je ratifikovala Povelju 2008. godine, čime se obavezala na usklađivanje domaćeg zakonodavstva i prakse sa standardima predviđenim u ovom dokumentu. Primjena, osiguranje ostvarivanja i zaštita prava predviđenih u Povelji jedan je od uslova u okviru procesa pridruživanja BiH Europskoj uniji. Vidjeti: *Primjena Europske socijalne povelje*, 20. http://www.bh-hchr.org/Saopštenja/Primjena_evropske_socijalne_povelje.pdf (03.03.2015.).

⁶⁷ Vidjeti: *Šta donose novi zakoni u socijalnoj politici u FBiH?, Komentari nevladinih organizacija na prednacrtu zakona: Zakon o osnovama socijalne zaštite i Zakon o zaštiti porodice s djecom*, ICVA, CCI, mart 2013.

REZULTATI ANKETNOG UPITNIKA⁶⁸

Korisnici socijalne zaštite u FBiH

Lokacija Centra za socijalni rad	Djeca bez roditeljskog staranja	Odgojno zanemarena i zapuštena djeca	Djeca čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama
Zenica	81	60	42
Tuzla	58	64	58
Jablanica	3	0	15
Kakanj	16	14	48
Livno	20	42	53
Bugojno	7	89	426
Mostar	21	32	29

Prava korisnika socijalne zaštite u FBiH

Lokacija Centra za socijalni rad	Novčana i druga materijalna pomoć	Osposobljavanje za život i rad	Smještaj u drugu porodicu	Smještaj u ustanove socijalne zaštite	Usluge socijalnog i drugog rada	Kućna njega i pomoć u kući
Zenica	245 (199 u GNK) ⁶⁹	12	34	47	5457	0
Tuzla	674	-	55	29	-	-
Jablanica	74	5	2	8	-	-
Kakanj	10	7	9	15	559	-
Livno	278	-	1	11	94	-
Bugojno	9	3	7	10	255	-
Mostar	23	-	8	43	38	-

⁶⁸ Upitnik je u prilogu rada

⁶⁹ Djeca korisnici Gradske narodne kuhinje.

Temeljna prava porodice s djecom u FBiH

Lokacija CSR	Dodatak na djecu	Naknada ⁷⁰	Naknada ⁷¹	Potpora ⁷²	Potpora ⁷³	Tretman ⁷⁴	Smještaj ⁷⁵	Obrok ⁷⁶	Školarine i stipendije
Zenica	2348	306	295	295	295	0	0	0	0
Tuzla	1525	368	-	-	-	5	-	-	-
Jablanica	NR ⁷⁷	NR	NR	74	NR	-	NR	NR	358
Kakanj	1279	64	101	101	104	-	1	37	-
Livno	NR	NR	104	101	NR	-	NR	NR	Nedostupni podaci
Bugojno	244	51	-	12	-	-	-	-	-
Mostar	NR	NR	NR	-	-	-	-	-	-

Korisnici dječije zaštite u RS⁷⁸

Lokacija CSR	Djeca bez roditelja	Djeca sa pos. potr. ⁷⁹	Djeca sa tjel. ošteć.	Djeca sa psih. probl.	Dijete žrtva ⁸⁰	Dijete u stanju soc. potrebe. ⁸¹
Trebinje	4	10	9	4	3	470

⁷⁰ Naknada umjesto plaće ženi – majci u radnom odnosu, za vrijeme dok odsustvuje s posla radi trudnoće, porođaja i njege djeteta.

⁷¹ Novčana potpora za vrijeme trudnoće i porođaja žene – majke koja nije u radnom odnosu.

⁷² Jednokratna potpora za opremu novorođenog djeteta.

⁷³ Potpora u prehrani djeteta do šest mjeseci i dodatna ishrana za majke – dojilje.

⁷⁴ Posebni psihosocijalni tretman bračnih partnera, koji žele djecu i trudnica.

⁷⁵ Smještaj djece uz osiguranu ishranu u ustanovama predškolskog odgoja.

⁷⁶ Osiguranje jednog obroka u vrijeme nastave u školama osnovnog obrazovanja.

⁷⁷ Ova vrsta socijalnog prava ne postoji u HNK/Ž.

⁷⁸ U tabeli su prikazana samo ona prava iz dječije zaštite za koja smo dobili podatke.

⁷⁹ Djeca oštećenog vida, sluha, sa smetnjama u glasu, govoru i jeziku.

⁸⁰ Dijete kojem je nanešena fizička ili psihička patnja ili emocionalna bol.

⁸¹ Dijete koje se nalaze u stanju socijalne potrebe zbog siromaštva, pretrpljene elemenatne nepogode, ratnog stanja, izbjeglištva, repatrijacije, migracije, smrti jednog ili više članova porodice i dr. nepredvidivih okolnosti.

Prava korisnika dječije zaštite u RS

Lokacija CSR	Novčana pomoć	Dodatak ⁸²	Podrška ⁸³	Smještaj u ustan.	Zbr. u hran. por.	Pomoć u kući	Dnevno zbrinj.	Novč. pomoć	Savjetovanje
Trebinje	4	554	1	24	11	58	19	482	50

Lokacija CSR	Naknada ⁸⁴	Mater. dodatak	Dodatak za dj.	Pomoć ⁸⁵	Odmor i rekr. ⁸⁶
Trebinje	135	95	498	257	19

Prijedlozi iz Centra za socijalni rad u Zenici:

- Neophodno donošenje kantonalnog Pravilnika o naknadi za rad staratelja i osoba imenovanih za vršenje dužnosti staratelja.
- Poduzeti radnje na pokretanju inicijative kako bi Federalno ministarstvo rada i socijalne politike iskazalo potrebu za uvrštavanje sredstava Alimentacionog fonda u Budžet Federacije BiH.
- Promjena ZOSZZCŽRPSD ZDK i Odluke o provođenju socijalne zaštite i zaštite porodica sa djecom jer nameću komplikovan postupak javne nabavke (obavezno otvoreni postupak). Pokrenuti inicijativu da se u ZOSZZCŽRPSD ZDK utvrdi povoljni okvir za ostvarivanje ovoga prava, koji će općinama dati više mogućnosti za iznalaženje još povoljnijih rješenja.
- Elektronska zaštita ličnih podataka nije u potpunosti obezbijedena opštim aktima Centra.
- U skladu sa materijalnim mogućnostima poboljšavati kadrovsku strukturu Centra.

Prijedlozi iz Centra za socijalni rad u Tuzli:

- Trebalo bi socijalnu zaštitu urediti na državnom ili federalnom nivou i obezbijediti da socijalna davanja budu jednaka u svim kantonima odnosno na području cijele države.

⁸² Dodatak za njegu i pomoć drugog lica.

⁸³ Podrška i izjednačavanje mogućnosti djece i omladine sa smetnjama u razvoju.

⁸⁴ Naknada plate za vrijeme porodijskog odsustva.

⁸⁵ Pomoć za opremu novorođenčeta.

⁸⁶ Odmor i rekreacija djece do 15 god. u dječijem odmaralištu.

- Neophodno je majkama porodiljama obezbijediti redovnu isplatu, koje kasne više od godinu dana, kao i nezaposlenim porodiljama obezbijediti jednokratnu pomoć koja se ne isplaćuje već godinama u Tuzlanskom kantonu.
- Socijalna davanja su jako mala npr. dječiji dodatak iznosi za jedno dijete 20,00KM, a za troje i više 40,00 KM, što je zaista malo. Takođe, uvećani dječiji dodatak iznosi 50,00 KM, a odnosi se na djecu koja imaju teža hronična oboljenja.
- U Tuzlanskom kantonu trenutno se kasni sa isplatama 6 mjeseci (stalna novčana pomoć, jednokratne pomoći, isplata hraniteljima, smještaj u ustanove socijalne zaštite).

Prijedlozi iz Centra za socijalni rad u Jablanici:

- Donošenje zakonskih propisa koji su odavno u proceduri iz oblasti zaštite porodice sa djecom.
- Kako je natalitet u opadanju, regulisati najmanje jednu vantjelesnu oplodnju na teret kantonalnog ili federalnog budžeta.

Prijedlozi iz Centra za socijalni rad u Livnu:

- Uvođenje dječjeg dodatka.
- Uvođenje toplog obroka u škole.
- Hraniteljstvo – promovisanje, edukacija, stvaranje materijalnih uslova.
- Zakonski regulisati položaj i zaštitu djece samohranih roditelja.
- Jačanje kapaciteta Centara za rani rast i razvoj, rano otkrivanje smetnji u razvoju i adekvatan tretman.
- Pojednostaviti procedure oduzimanja roditeljskog staranja nad napuštenom i zlostavljansom djecom.
- Kadrovsko jačanje Centara za socijalni rad radi kvalitetnijeg i potpunijeg rada s djecom.

Prijedlozi iz Centra za socijalni rad u Mostaru:

- Donošenje Zakona o socijalnoj zaštiti HNK, te izjednačavanje socijalnih prava djece u svim kantonima.

3. Zaključak

Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. godine je posebnu pažnju posvetio socijalnoj zaštiti majke i djece. Do tada nisu postojali *lex specialis* zakoni kojima je bila regulisana socijalna zaštita djece. Prije bismo mogli govoriti o stasavanju socijalnih prava posebnih kategorija radnika, dok tek krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina bivaju utvrđeni principi socijalne politike zaštite djece općenito, ali i djece određenih kategorija radnika (poput pripadnika vojnih snaga) u Jugoslaviji. Današnja legislativa kojom je regulisana socijalna zaštita djece u našoj državi je na zavidnom nivou. S druge strane, nameće se pitanje šta je svrha domaćih i međunarodnih pravnih akata, odnosno šta je krajnji cilj takve regulative ukoliko nam „podaci s terena“ ukazuju na nešto sasvim drugo. Dok u RS kao i u BDBiH postoje dva zakona koja na direktan način regulišu pravni položaj i zaštitu djece, i to: Zakon o

dječijoj zaštiti i Zakon o socijalnoj zaštiti, u FBiH situacija je drugačija, pošto je nadležnost u ovoj oblasti podjeljena između Federacije i kantona, pa shodno tome i data materija je pravno regulisana u jednom federalnom i u sedam kantonalnih zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i porodice s djecom, kao i u tri kantonalna zakona o socijalnoj zaštiti.

U pogledu kvantitativnih i kvalitativnih rezultata ankete možemo zaključiti da je sistem socijalne zaštite djece u našoj državi dosta neujednačen, a što predstavlja ogromnu prepreku ka poduzimanju najvažnijih koraka u pravcu eliminisanja svih oblika diskriminacije djece u ostvarivanju zagarantovanih socijalnih prava. Poražavajuća je činjenica da pitanje dječijeg doplatka ne udovoljava svrsi svoga postojanja, dok u nekim kantonima ta vrsta socijalnog prava i ne postoji, iako je zagarantovana federalnim Zakonom. Pravo djeteta na novčanu i drugu materijalnu pomoć se različito tumači, tako da su u nekim gradovima (čak i u okviru istog kantona) djeca korisnici narodnih kuhinja dok u drugim gradovima to nije slučaj. Usklađivanjem svih navedenih zakona, kako u okviru FBiH, tako i na području cijele BiH sa međunarodnim standardima dječije zaštite bili bi postignuti zadovoljavajući rezultati na ovom planu, te bi *pro futuro* bili izbjegnuti slučajevi diskriminacije i različitog socijalnog tretmana djeteta u Kaknju, Zenici, Trebinju, Mostaru, Tuzli, Bugojnu i mnogim drugim mjestima, samo zbog toga što su ta djeca rođena u tim sredinama ili su upućena da u njima ostavaruju svoja prava.

Enes Hašić, full professor,
Faculty of Law University of Zenica

Ajdin Huseinspahić, senior assistant,
Faculty of Law University of Zenica

INEQUALITY OF CHILDREN IN ACHIEVING THE SOCIAL RIGHTS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary: If the citizens would be sensitive when it comes to social protection of vulnerable population and in particular children, legal norms hardly be necessary and a moral norms would be sufficient to guarantee the social protection of children. But, as are witnesses of family dysfunctional and its intense disorganization and upcoming tidal wave of universal social desensitisation on the country's obligations to the set standards of social protection of children. Accordingly, our country has adopted many legal acts and joined the most important international legal instruments which guarantee a high level of protection of children. In practice, this does not look so. The issue of implementation of what the authorities in the country taken as a „burden on their shoulders“ is a very low level which severely endangers the legal safety of children and endanger their social status. The degree of jurisation of social protection of children is on a far higher level than their faktisation. On the other hand, there is an obvious problem. Numerous legal and sub-legal acts within the country children are often brought to the brink of discrimination, because it is obviously preferable to be born in one canton against another or from one entity against another. The third problem is the lack of empathy and sensibilities of the rulers towards those whom they rule.

Keywords: inequality, social protection, child, society.

ANKETNI UPITNIK ZA PODRUČJE FBiH

1. Koliko se djece bez roditeljskog staranja, kao korisnika socijalne zaštite, nalazi na vašoj evidenciji?

2. Koliko se odgojno zanemarene i zapuštene djece, kao korisnika socijalne zaštite, nalazi na vašoj evidenciji?

3. Koliko se na vašoj evidenciji nalazi djece čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama?

4. Koliko djece koriste sljedeća prava iz socijalne zaštite?

- novčana i druga materijalna pomoć-

- osposobljavanje za život i rad-

- smještaj u drugu obitelj/porodicu-

- smještaj u ustanove socijalne zaštite-

- usluge socijalnog i drugog stručnog rada-

- kućna njega i pomoć u kući-

5. Koliko se na vašoj evidenciji nalazi lica koja ostvaruju temeljna prava na ime zaštite porodice sa djecom po sljedećim osnovama?

- dodatak na djecu-

- naknada umjesto plaće ženi - majci u radnom odnosu, za vrijeme dok odsustvuje s posla radi

trudnoće, porođaja i njege djeteta-

- novčana potpora za vrijeme trudnoće i porođaja žene - majke koja nije u radnom odnosu-

- jednokratna potpora za opremu novorođenog djeteta-

- potpora u prehrani djeteta do šest mjeseci i dodatna ishrana za majke – dojilje-

- posebni psihosocijalni tretman bračnih partnera, koji žele djecu i trudnica-

- smještaj djece uz osiguranu ishranu u ustanovama predškolskog odgoja-

- osiguranje jednog obroka u vrijeme nastave u školama osnovne naobrazbe-

- školarine i stipendije đacima i studentima-

6. Koje prijedloge imate u pogledu poboljšanja socijalne zaštite djece?

ANKETNI UPITNIK ZA PODRUČJE RS

1. Koliki broj lica kao korisnika sljedećih prava u oblasti dječije zaštite, se nalazi na Vašoj evidenciji?

- naknada plate za vreme korištenja porodiljskog odsustva;

- materinski dodatak;

- pomoć za opremu novorođenčeta;

- dodatak za djecu;

- zadovoljavanje razvojnih potreba djece;

- predškolsko vaspitanje i obrazovanje za decu bez roditeljskog staranja, djecu sa smetnjama u razvoju i djecu na dužem bolničkom liječenju;

- vaspitno-obrazovni programi pripremanja djece za školu;

- boravak, predškolsko vaspitanje i obrazovanje i preventivna zdravstvena zaštita djece predškolskog uzrasta i boravak djece osnovnoškolskog uzrasta do deset godina starosti;

- odmor i rekreacija djece do 15 godina starosti u dječjem odmaralištu;

- regresiranje troškova boravka djece u predškolskoj ustanovi, odmora i rekreacije;

2. Koliko broj djece kao korisnika prava iz socijalne/dječije zaštite imate u svojoj evidenciji, i to:

- koji nemaju roditelje

- koje je napušteno od roditelja

- čiji roditelji nisu u mogućnosti da im pruže potpuno staranje zato što su ograničeni u vršenju roditeljskog prava ili su istog lišeni

- djece oštećenog vida, sluha, sa smetnjama u glasu, govoru i jeziku

- sa tjelesnim i hroničnim oštećenjima

- djeca sa psihičkim problemima

- djece čiji roditelji zbog bolesti ili smrti jednog roditelja, nesrećnih porodičnih odnosa, materijalnih ili drugih razloga nisu u mogućnosti da u obezbjeđe uslove za pravilno vaspitanje

- djece kojima se nanosi fizička ili psihička patnja ili emocionalna bol

- nebriga i nezadovoljavanje osnovnih životnih potreba, što djecu ozbiljno sputava u uživanju prava i sloboda

- djece žrtava eksploatacije

- djeca koja pod prijetnjom čine krivična djela i prekršaje baveći se skitnjom, prosijcaenjem i sl.

- djeca koja zbog upotrebe psihoaktivnih supstanci negativnih socijalnih uticaja i emocionalnih poremećaja narušava svoje zdravlje i život

- djece koje se nalaze u stanju socijalne potrebe zbog siromaštva, pretrpljene elementarne nepogode, ratnog stanja, izbjeglištva, repatrijacije, migracije, smrti jednog ili više članova porodice i dr. nepredvidivih okolnosti

3. Koliko imate djece evidentiranih kao korisnika:

- a. novčane pomoći

- b. dodatka za njegu i pomoć drugog lica

- c. podrške i izjednačavanja mogućnosti djece i omladine sa smetnjama u razvoju

d. smještaja u ustanovu

e. zbrinjavanje u hraniteljskoj porodici

f. pomoć u kući

g. dnevno zbrinjavanje

h. jednokratna novčana pomoć

i. savjetovanje

4. Koje prijedloge imate u pogledu poboljšanja socijalne zaštite djece?