

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

ODGOVORNOST DRŽAVE ZA SMANJENJE SIROMAŠTVA DJECE

Sažetak: Autorica u radu analizira uređenje socijalno-ekonomskih prava djeteta normiranih u konvencijskom i domaćem pravu i otvara pitanje ko će ih i kako realizirati kada nadležni državni organi ne stvaraju pretpostavke za materijalnu i socijalnu sigurnost porodice s djecom. Ovo posebno što socio-ekonomske prilike roditelja, njihov radnopravni status, regionalne, statusne i druge okolnosti na strani roditelja djeteta determiniraju položaj djece, mogućnosti realizacije njihovih prava i odgovornost roditelja prema djeci. U tom kontekstu, u radu je naglašena potreba za drugačijim definiranjem mehanizama zaštite djece koji će djelotvornije doprinijeti ostvarivanju socijalnih prava djeteta, smanjenju siromaštva djece u Bosni i Hercegovini i osiguranju zajedničkih ciljeva zemalja EU u pogledu dječjeg siromaštva. Slijedom navedenog, cilj ovog rada je da se ukaže na propuste u zaštiti socijalno-ekonomskih prava djeteta koji su rezultat nedosljedne i nepravilne primjene postojećih zakonskih odredaba, ali i rezultat nepoštivanja prava djeteta garantiranih u međunarodnopravnim dokumentima koje Bosna i Hercegovina potpisuje i ratificira.

Ključne riječi: siromaštvo, socijalno-ekonomska prava djece, odgovornost roditelja, odgovornost države

1. Uvod

Socio-ekonomske prilike roditelja i njihov radnopravni status determiniraju položaj djece i mogućnosti realizacije njihovih prava, a posebno prava na životni standard primjeren potrebama djeteta. Ključni problem je postojanje siromaštva i njegovo daljnje povećavanje koje snažno utiče na nepoštivanje prava djece. Istraživanja u BiH pokazuju da shodno socioekonomskim indikatorima, navedenim u narednim tabelama, više od polovine stanovništva u BiH je izloženo riziku od siromaštva i socijalne isključenosti. U okviru navedenog broja, gotovo trećina stanovništva je izložena riziku siromaštva.

Tabela 1: Relativno siromaštvo u BiH, 2011.

	BiH	FBiH	RS	BD
Siromašna domaćinstva	177.277	104.053	70.574	2.651
Siromašni pojedinci	566.025	349.756	206.535	9.734
Stopa siromaštva: domaćinstava	17,2	16,0	19,6	12,2
Stopa siromaštva: pojedinci	17,9	17,1	19,5	14,7
Jaz siromaštva domaćinstva	25,2	26,6	23,3	20,8
Kvintilni omjer S80/S20	4,9	5,2	4,4	4,4

Izvor: BHAS (2013) Anкета o potrošnji domaćinstava u Bosni i Hercegovini, 2011, (konačni podaci), prvo izdanje br. 1, 21.2.2013., Sarajevo: Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine¹

Tabela 2: Broj osoba izloženih riziku od siromaštva i socijalne isključenosti u BiH

	Broj lica	Procenat stanovništva
1. Izloženi riziku siromaštva	1.514.576	32,4%
2. Sa teškom materijalnom uskraćenošću, ali koja nisu u opasnosti od siromaštva	891.614	19,1%
3. Sa vrlo niskim intenzitetom rada, ali koja nisu u stanju teške materijalne uskraćenosti niti u domaćinstvu sa niskim intenzitetom rada	305.641	6,5%
Izloženi riziku siromaštva i socijalne isključenosti (AROE)	2,711,831	58%

Izvor: Cojocar u i Ruggeri Laderchi (2013) Tabela 6.10. Napomena: Red br. 2 je izračunat na osnovu podataka iz Tabele 1²

Dodatno i pored zakonima utvrđenih prava, veliki broj kategorija djece u BiH socijalno-ekonomska prava ne ostvaruje ili njihovo ostvarivanje zavisi od različitih faktora. Mjesto prebivališta djeteta jedan je u nizu bitnih faktora, jer od toga gdje dijete živi, zavisit će i ostvarivanje ovih prava. Niski iznosi naknada i neredovne isplate, još više doprinose neostvarivanju prava. Tako, djeca u BiH predstavljaju jednu od najugroženijih grupa čija se prava krše kako kroz neimplementaciju postojećih propisa, tako i kroz nedonošenje novih, kojima bi se mijenjao odnos društva/države prema djeci općenito, a posebno prema djeci iz socijalno ugroženih porodica. U vezi sa ovim centralno pitanje ovog rada je: U kojoj mjeri je ostvarivanje propisanih prava tek spisak „državnih želja“ kako bi se ovaj segment prava djeteta uskladio sa zahtjevima istaknutim u

¹Preuzeto iz: *Analiza nedostataka iz oblasti politika socijalne zaštite i inkluzije u BiH*, Jačanje sistema socijalne zaštite i inkluzije djece u BiH, UNICEF, Sarajevo, novembar 2013., str. 12.

²Gornji podaci su stavljani u međunarodnu perspektivu u tabeli br. 1 koja pokazuje da je rizik od siromaštva i socijalne isključenosti u BiH, mjeren indikatorom AROPE, daleko veći u BiH nego u većini drugih evropskih zemalja, ibid. str. 13.

međunarodnim dokumentima, a u kojoj mjeri je na djelu nepravedna distribucija raspoloživih finansijskih sredstava za ostvarivanja socijalno-ekonomskih prava djeteta?

2. Pravni okvir zaštite socijalno-ekonomskih prava djeteta

Oblast zaštite djece i porodica sa djecom u BiH je regulirana različitim propisima u oblasti porodičnog prava i socijalne zaštite i to na entitetskim nivoima, nivou distrikta Brčko i kantonalnim nivoima u entitetu FBiH. Na planu socijalno-ekonomskih prava Bosna i Hercegovina svojim Ustavom³ garantira da će zajedno sa entitetima jamčiti najveći nivo primjene međunarodnih dokumenata (samim tim i standarda u zaštiti socijalno-ekonomskih prava djece i porodica sa djecom) i potpisnica je Konvencije o pravima djeteta⁴, Evropske konvencije o ljudskim pravima⁵, Evropske socijalne povelje,⁶ te Međunarodnog pakta o ekonomskim, kulturnim i socijalnim pravima⁷. Također, aneks I na Ustav BiH obavezuje BiH da pored navedenih dokumenata na svojoj teritoriji primjenjuje i druge relevantne međunarodne dokumente, među kojima su i oni koji se svim svojim sadržajima odnose samo na djecu.

Ostvarivanje socijalnih i ekonomskih prava djeteta koja su, u najvećoj mjeri, regulirana Konvencijom o pravima djeteta i Evropskom socijalnom poveljom, BiH je osigurala ratificiranjem spomenutih dokumenata čime je preuzela odgovornost za ispunjenje sadržaja tih prava djeteta. Tako prema Konvenciji o pravima djeteta, države potpisnice priznaju pravo svakog djeteta na životni standard koji odgovara djetetovom fizičkom, mentalnom, duhovnom, moralnom i društvenom razvitku. Uslove života potrebne za dječiji razvitak dužni su osigurati roditelji ili drugi odgovorni za dijete u okviru svojih sposobnosti, finansijskih mogućnosti. Države potpisnice u skladu s nacionalnim uslovima i u okviru svojih sredstava, preduzet će odgovarajuće mjere da pomognu roditeljima i drugima odgovornim za dijete u ostvarivanju ovog prava, pa će u slučaju potrebe dati materijalnu pomoć i pomagati programe, naročito one koji se tiču prehrane, odijevanja i stanovanja (čl.27.st.1.2.3 Konvencije o pravima djeteta). Prema Evropskoj socijalnoj povelji, porodica ima pravo na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu (čl.16) a posebno djeca i mladi imaju pravo na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu (čl.17) iz čega proizlazi da su djeci garantirana prava na odgovarajući životni standard i pravo na socijalnu zaštitu.

³ Član II st. 1 Ustava BiH: „Bosna i Hercegovina i oba entiteta će osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda“.

⁴ *UN Konvencija o pravima djeteta*, 1989., u: *Ljudska prava, Human Rights*, Odabrani međunarodni dokumenti, Ministarstvo vanjskih poslova BiH i Nezavisni biro za humanitarna pitanja, Sarajevo, 1996.

⁵ Član II st. 2 Ustava BiH: „Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u BiH. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima“.

⁶ Evropska socijalna povelja (Revidirana) usvojena Odlukom PS BiH br. 206/08 od 17.VI 2008.

⁷ Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESOR) BiH je preuzela sukcesijom od 1.IX 1993. („Sl. list RBiH“ 25/93) i ima snagu ustavne odredbe u Ustavu BiH.

Što se tiče odredaba nacionalnog zakonodavstva, ostvarivanje prava djeteta na životni standard primjeren njegovim potrebama regulirano je propisima porodičnog zakonodavstva-tri porodična zakona u BiH (kroz pravo na izdržavanje djeteta, pravo djeteta na staranje o životu, zdravlju i razvoju ličnosti) koja su, iako su prevashodno obaveze roditelja, dodatno osigurana obavezivanjem nadležnih organa na preduzimanje mjera radi zaštite ličnih prava i interesa djeteta, čime država preuzima dio odgovornosti i obaveza i tako postaje odgovorna za ispunjenje sadržaja prava djeteta na životni standard primjeren potrebama. Dalje, ovo pravo je uređeno propisima u oblasti socijalne, dječje i porodične zaštite - tri različita pristupa u regulaciji.

U FBiH – Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i porodica sa djecom na osnovu kojeg su kantoni donijeli svoje zakone, a ostvarivanje i isplate iz oblasti zaštite porodice sa djecom ostvaruju se isključivo na kantonalnom nivou. U Republici Srpskoj, oblast zaštite porodice sa djecom regulirana je Zakonom o dječjoj zaštiti a u Distriktu Brčko Zakonom o socijalnoj zaštiti Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Statutom distrikta Brčko te Zakonom o dječijoj zaštiti.

2.1.Pregled prava porodica sa djecom u Bosni i Hercegovini

Federacija Bosne i Hercegovine - Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom⁸ normira sljedeća prava:

1. Dodatak na djecu
2. Naknada, umjesto plaće ženi-majci u radnom odnosu, za vrijeme dok odsustvuje sa posla radi trudnoće, porođaja i njege djeteta
3. Novčana pomoć za vrijeme trudnoće i porođaja žene-majke koja nije u radnom odnosu
4. Jednokratna pomoć za opremu novorođenog djeteta
5. Pomoć u prehrani djeteta do šest mjeseci i dodatna ishrana za majke-dojilje
6. Smještaj djece uz osiguranu ishranu u ustanovama predškolskog odgoja
7. Osiguranje jednog obroka u vrijeme nastave u školama osnovnog obrazovanja
8. Stipendije i školarine đacima i studentima (čl.89)

U FBiH svaki kanton je donio svoje zakone u oblasti socijalne zaštite od kojih tri kantona ne normiraju prava porodice sa djecom i nisu uopšte usaglašeni sa entitetskim zakonodavstvom u ovoj oblasti.

Republika Srpska - Zakon o dječijoj zaštiti⁹ normira sljedeća prava:

1. Naknada plate za vrijeme korištenja porodijskog odsustva
2. Materinski dodatak
3. Pomoć za opremu novorođenčeta
4. Dodatak na djecu

⁸ Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica s djecom FBiH ("Sl. novine FBiH" br. 36/99, 54/04, 39/06, 14/09)

⁹ Zakona o dječijoj zaštiti RS („Sl. glasnik RS" 04/02,17/08,01/09)

5. Zadovoljavanje razvojnih potreba djece
6. Vaspitno-obrazovni program pripreme djece za školu
7. Ostali programi pomoći (čl. 10).

Brčko Distrikt BiH – Zakon o dječijoj zaštiti¹⁰:

1. Naknada plate za vrijeme porodiljskog ili produženog porodiljskog odsustva i odsustva sa rada zaposlenog roditelja i usvojioca radi njege djeteta
2. Majčinski dodatak
3. Pomoć za opremu novorođenčeta
4. Doplatak za djecu (čl.8)

Pored navedenih prava iz oblasti zaštite porodica sa djecom, zakonima u BiH garantiraju se i druga prava i oblici socijalne zaštite za djecu koja imaju status korisnika socijalne zaštite (novčane i druge materijalne pomoći, savjetodavni rad – usluge socijalnog i drugog stručnog rada, smještaj u ustanove socijalne zaštite, pomoć u dnevnom zbrinjavanju i slično).

2.2. Strateški/razvojni dokumenti

Pored odredaba konvencijskog i nacionalnog prava u oblasti zaštite djece, posebnu pažnju izazivaju i strateški dokumenti kojima se određuju prioritetne državne aktivnosti na putu ka pridruživanju Evropskoj uniji, od kojih izdvajamo: Strategija razvoja Bosne i Hercegovine (2010.-2014.), Akcioni plan za djecu Bosne i Hercegovine (2011.-2014.), Politika za unapređenje ishrane djece u FBiH, Strateški plan za unapređenje ranog rasta i razvoja djece u FBiH (2013.-2017.), Politika za unapređenje ranog rasta i razvoja djece u Republici Srpskoj za period od 2011.-2016., Strategija za unapređenje socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja u Republici Srpskoj za period 2009.-2014., Dokument politike zaštite djece bez roditeljskog staranja i porodica pod rizikom od razdvajanja u FBiH (2006.-2016.), Strategija socijalne uključenosti, Smjernice za prepoznavanje socijalno isključenih kategorija djece u BiH, Indikatori za praćenje prava djeteta. Svi oni su dobrim dijelom fokusirani i na segment socijalne zaštite, smanjenja siromaštva, socijalnu koheziju i zaštitu porodice sa djecom. Ukazivanjem na ove ciljeve doprinosi se sistemskom rješavanju svih pitanja vezanih za socijalnu zaštitu djece i porodica sa djecom u BiH što je osobito vidljivo iz strategije socijalne uključenosti.¹¹

3. Ostvarivanje socijalno-ekonomskih prava djeteta „de lege lata“

Socijalno-ekonomska prava djece i njihova zaštita uređena je na entitetskim nivoima. Ni jedno pravo djeteta ili porodice sa djecom nije pod državnom

¹⁰ Zakon o dječijoj zaštiti BD BiH („Sl. glasnik BD BiH“ br. 1/03, 4/04, 21/05, 19/07, 2/08, 51/11 i 03/15).

¹¹ U tom smislu u BiH su utvrđeni opšti indikatori socijalne uključenosti koji predstavljaju osnovni okvir za određivanje sektorskih indikatora kojima se može mjeriti socijalna isključenost djece i njihovih porodica. Šest osnovnih ciljeva strategije socijalnog uključivanja, između ostalog, odnose se i na poboljšanje položaja porodica sa djecom, poboljšanje obrazovanja, socijalnu politiku u funkciji zapošljavanja i drugi.

jurisdikcijom. Istina, sva navedena prava upućuju na posebnu zaštitu djece i porodice, i to je očigledno kroz vrlo naglašenu zajedničku roditeljsku odgovornost, ali i kroz društvenu participaciju u podizanju djeteta. Ali, kako je ostvarivanje ovih prava uslovljeno odnosom roditelja prema djeci i odnosom države i državnih institucija prema roditeljima, postavlja se pitanje, kako će se ona ostvariti u uslovima kada roditelji, ne svojom krivnjom (zbog nezaposlenosti), ne mogu doprinosti njihovoj realizaciji. Ostvarivanje ovih prava uslovljeno je ekonomskim resursima, pa je u kontekstu BiH, njihovo zakonsko normiranje „tek spisak određenih moralnih ili socijalnih ciljeva“ koje je država regulirala, ne vodeći računa o njihovom obimu i načinu ostvarivanja. Drugim riječima, ta prava su aproksimativno i nerealno propisana, ona ne sadrže precizno utvrđene obaveze određenih subjekata-pojedinaca, institucija, državnih organa te u praksi bilježimo sljedeće probleme.

Propisi vezani za implementaciju Zakona FBiH se donose na nivou kantona tako da kantoni donose svoje zakone kojima se, uz prava regulirana u entitetskom zakonu, reguliraju i dodatna prava. Kantoni, dakle, imaju mogućnost da prošire obim već postojećih prava, ali zbog nepovoljne finansijske situacije, najčešće se smanjuje njihov obim pa u konačnici imamo različit obuhvat predviđenih prava, neostvarivanje pojedinih prava ili različite visine naknada, što najbolje pokazuje zakonima normirani dodatak na djecu. Ovo pravo djeca ne uživaju u tri od deset kantona u FBiH, jer nisu planirana u kantonalnim budžetima. U Kantonu Sarajevo ovaj dodatak u 2014. godini iznosio je 33 KM, a uvećani 49,50 KM.¹² Poređenja radi, u Tuzlanskom kantonu, taj dodatak je iznosio 20 KM a za porodice sa više od troje djece iznosi 40 KM po djetetu.¹³ U drugom entitetu, 35 KM za dvoje djece, 70 KM za troje i 90 KM za četvoro i više djece.¹⁴ U Distriktu Brčko je 80 KM po djetetu.¹⁵ Ovakvom praksom stiče se utisak da su odluke o visini dodatka za djecu, zapravo vrlo arbitrarne, da ne zadovoljavaju zahtjeve standarda „najbolji interes djeteta“ i da normiranje ovog prava za dijete ne doprinosi materijalnoj sigurnosti djeteta.

Slična situacija je i u kontekstu prava na naknadu za vrijeme porodijskog odsustva u BiH. Ovo pravo proizlazi iz svih relevantnih propisa, ali je njegovo ostvarivanje potpuno različito i upućuje na potpunu nejednakost žena i djece u BiH. U okviru ovog prava izgubila se razlika između onog što je pravedno i onog što je humano. Visina naknade umjesto plaće ženi-majci u vrijeme dok odsustvuje sa posla radi trudnoće, porođaja i njege djeteta koja nije u radnom odnosu, niža je od naknade za majku koja je u radnom odnosu. Tako npr. u Sarajevskom kantonu ova novčana naknada za ženu koja ne radi ili je na redovnom školovanju iznosi 180 KM mjesečno, a za ženu koja je u radnom odnosu 360 KM.¹⁶

¹² Naredba o iznosima po Zakonu o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom čl. 4. („Sl. novine Kantona Sarajevo“, br. 27/14).

¹³ Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom Tuzlanskog kantona („Sl. novine Tuzlanskog kantona“ br.8/06, 11/09).

¹⁴ Zakon o dječijoj zaštiti RS (Sl. glasnik RS 04/02,17/08,01/09).

¹⁵ Zakon o dječijoj zaštiti BD (Sl. glasnik BD BiH br.1/03,19/07,2/08,51/11,3/15).

¹⁶ Supra note br.12.

U BiH trenutno sa primjenjuje 15 zakona (11 u FBiH, 2 u RS, 2 u BD) i bezbroj podzakonskih akata u oba entiteta i Brčko distriktu kojima je normirano ostvarivanje socijalne zaštite i zaštite porodica sa djecom. Sudeći po broju propisa, doima se kao da je izgubljen osjećaj za pravdu i regulaciju realnih društvenih odnosa te da je kod nas, sve što se odnosi na porodicu i dijete postalo pravo porodice i djece, što je čini se, dovelo do „krize prava“. Državna regulacija je izgubila tradicionalni pravni značaj i neostvarivanje prava djece, prava porodica sa djecom postaje uobičajena praksa.¹⁷

Prava iz ove oblasti ostvaruju se na općinskim nivoima-ovisno od budžeta općine i sprovode kroz općinske službe socijalne zaštite ili centre za socijalni rad. Kako su na ovim nivoima vlasti evidentne razlike u visini budžetskih sredstava koja se izdvajaju u ove svrhe, imamo i potpuno neujednačene pristupe u ostvarivanje socijalnih prava porodica sa djecom. Dodamo li ovome i činjenicu da se radi o vrlo niskim novčanim iznosima, onda je jasno da se ovakvom praksom ne može uticati na smanjenje siromaštva.

Tome je doprinio i Dejtonski ustav kojim je omogućena ovakva praksa u ostvarivanju socijalno-ekonomskih prava porodica sa djecom na različitim nivoima vlasti u BiH. Kako između kantona u FBiH i općina u RS postoji razlika u geografskoj površini, visini resursa, mogućnosti sticanja prihoda, strukturi korisnika prava, to i ostvarivanje prava shodno potrebama korisnika i finansijskim mogućnostima lokalnih zajednica ne može biti isto. Geografska neravnopravnost korisnika očigledno je rezultat sistemski „ugrađene“ nejednakosti u ostvarivanju socijalnih prava djece kojom se dovodi u pitanje i univerzalnost sistema socijalne zaštite. Prevažilaženje ovako proizvedene nejednakosti spada u domen državne odgovornosti.

Uz sve navedeno, u kontekstu ostvarivanja spomenutih prava evidentni su i problemi u vezi sa nepostojanjem pretpostavki za realizaciju relevantnih odredaba Porodičnog zakona u FBiH. Naime, Zakonom predviđena rješenja o uspješnom izvršavanju odluka o izdržavanju za djecu čiji roditelji iz objektivnih ili subjektivnih razloga ne doprinose izdržavanju djece sa kojima ne žive poslije razvoda braka ili prekida vanbračne zajednice života se ne izvršavaju. U praksi ne bilježimo da su centri za socijalni rad izvršili svoju obavezu osiguranja sredstava za izdržavanje djeteta iz budžetskih sredstava FBiH (nisu osnovani alimentacijski fondovi -čl.237 PZ FBiH), nema pokazatelja da centri prate i provjeravaju ispunjavanje obaveze izdržavanja djeteta (čl. 242. stav 2) ili da su u ime maloljetnog djeteta pokrenuli i vodili postupak za dosuđenje ili povišenje izdržavanja protiv drugog roditelja, odnosno izvršni postupak ako roditelj ne traži izvršenje odluke o izdržavanju djeteta (čl. 239 stav 1. i 2.). Shodno ovome, ne da se socijalno-ekonomska prava djece ne ostvaruju¹⁸, nego centar za

¹⁷ Janjić-Komar M., *Rasprava o principima porodičnog prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013., str. 22 i 23.

¹⁸ U okviru internog istraživanja koliko drugi roditelj doprinosi izdržavanju djeteta (1 500 članova udruženja samohranih roditelja), rezultati su pokazali da drugi roditelj u izdržavanju doprinosi svega 15%, 10% roditelja samo povremeno, a ostalih 75% ne doprinosi izdržavanju djeteta. Razlozi se pripisuju problemima u primjeni zakona, posebno obezbjeđenju prisilne naplate roditeljima koji ne izvršavaju obavezu plaćanja alimentacije. U ovim slučajevima, konstatovano je

socijalni rad, kao organ koji štiti prava i interese djeteta, ne koristi ni zakonske mogućnosti kojima se ukazuje na važnost „potrebe zaštite djeteta“.¹⁹ Ista praksa se bilježi i u primjeni odredaba koje se odnose na izricanje mjera radi zaštite ličnih prava i interesa djeteta koje su u nadležnosti centara za socijalni rad. Država tako, samo normiranjem mjera, izvrši svoju obavezu, propisanu Konvencijom o pravima djeteta (čl. 18 stav 2), da roditeljima pruža odgovarajuću pomoć u obavljanju dužnosti odgoja djeteta, a centri ne pomažu roditeljima u prevazilaženju problema sređivanjem njihovih materijalnih prilika ili vršenjem nadzora nad ostvarivanjem roditeljskog staranja.²⁰ Centri su praktično skloni korištenju drugih oblika zaštite koji u konačnici dovode do odvajanja roditelja od djece (smještaj u ustanovu socijalne zaštite ili eventualno smještaj u drugu porodicu). Ovakva praksa upućuje na očiglednu nemogućnost nadležnih organa da postupaju onako kako je, za dobrobit djeteta, zakonom predviđeno, čime se dodatno krše prava djeteta.

4. Ostvarivanje socijalno-ekonomskih prava djeteta „de lege ferenda“

Poučeni dosadašnjom praksom u ostvarivanju socijalno-ekonomskih prava djeteta koja svjedoči konfuziju u oblasti socijalne zaštite, „geografsku“ neravnopravnost djece i kršenje prava djeteta garantiranih odredbama međunarodnopravnih i nacionalnih dokumenata, potreban je novi pristup u rješavanju ovih problema, odnosno „novi“ način ostvarivanja spomenutih prava djece. Novi način ostvarivanja podrazumijevao bi zadržavanje postojećeg sistema, ali sa identičnim zakonodavnim rješenjima, a ne različitim kao što su sada. Implementacija bi bila na nižim nivoima vlasti kroz centre za socijalni rad i tako ne bismo imali diskriminaciju djece niti po jednom osnovu. Postojali bi jednaki kriterijumi za definiranje uvjeta pod kojima bi djeca i porodice sa djecom ostvarivale socijalno-ekonomska prava a dosljedno bi se primjenjivali svi relevantni međunarodnopravni dokumenti koje je Bosna i Hercegovina potpisala, ratificirala i koje je obavezna ispoštovati. Takvom praksom država bi se socijalnim pravima borila protiv siromaštva, nejednakosti i socijalne isključenosti. Finansiranje bi ostalo na entitetskim nivoima i nivou Brčko distrikta, s tim što bi se izdvojena sredstva osigurala ne samo budžetskim sredstvima, nego i kroz implementaciju mješovitog modela finansiranja socijalne zaštite.

da vladine institucije najgrublje krše najbolji interes djeteta tako što ne utiču na realizaciju obaveze doprinosa za izdržavanje djeteta. Vidjeti prema: Specijalni izvještaj Institucije Ombudsmena za ljudska prava BiH-Djeca u konfliktnim razvodima, uz podršku Save the Children, Banja Luka, novembar 2013. godine.

¹⁹ U tom smislu, Traljić, N., Bubić, S., *Roditeljsko i Starateljsko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2008. str. 162-164

²⁰ Ne primjenjuje se odredba kojom je propisano pravo na naknadu osobi za vršenje nadzora nad ostvarivanjem roditeljskog staranja, koja je u skladu sa obavezom iz člana 152.stav 6 PZ FBiH određena od strane federalnog ministra rada i socijalne politike Pravilnikom o visini i načinu isplate opravdanih troškova i mjesečne naknade osobi koja vrši nadzor nad ostvarivanjem roditeljskog staranja (Sl. novine FBiH, br. 18/06)

Zakonodavstvo u oblasti socijalne zaštite već sada u FBiH utvrđuje mješoviti model i finansiranje socijalnog sektora. Na osnovu evropskih iskustava, Zakon uređuje da djelatnost socijalne zaštite obavlja, kako državni (ustanove socijalne zaštite) tako i nevladin sektor (humanitarne organizacije, udruženja građana, vjerske zajednice), široko otvarajući vrata i drugim nositeljima sistema socijalne zaštite (čl.4). Zakon taksativno navodi šest izvora finansiranja (iz budžeta entiteta, kantona i općina, ulaganja osnivača, osobnog učešća korisnika, legata, poklona i zavještanja te drugih izvora (čl.97). Zakon u RS ima naglašen centralistički sistem, budžetski model finansiranja ali i mogućnost da se pojedine socijalne usluge u mješovitom sistemu socijalne zaštite mogu finansirati donatorskim sredstvima, sredstvima pravnih i fizičkih lica i prilozima građana (čl.132). Iz navedenog slijedi da država ne mora biti ekskluzivni finansijer socijalno-ekonomskih prava djece i da mješoviti sistem omogućava da se prikupe i dodatna sredstva koja mogu biti na adekvatan način distribuirana. Istina, implementacija mješovitog sistema ne podrazumijeva samo dopunske izvore finansiranja, već i razvijanje volonterske prakse u ovom sektoru, veće uključivanje nevladinog sektora ali i promjenu mentaliteta ljudi. Takvom praksom stekle bi se veće mogućnosti za održivost mješovitog modela sistema socijalne zaštite, koji bi se mogao definirati kao koncept precizno utvrđenog nivoa socijalne zaštite, prema precizno utvrđenim korisnicima u konkretnoj društvenoj zajednici sa realno utvrđenim izvorima finansiranja. Ovakav model bi „de lege ferenda“ omogućio prikupljanje dodatnih finansijskih sredstava koja bi se na adekvatniji način distribuirala. Obogatili bi se izvori finansiranja i tako doprinijelo istinskom ostvarivanju socijalno-ekonomskih prava djece i porodica sa djecom.²¹

Međutim, kako ostvarivanje socijalno-ekonomskih prava djeteta nije samo predmet socijalne zaštite, već i predmet porodičnog prava, neophodno je osigurati ispunjavanje porodičnim zakonima preuzetih obaveza u dijelu koji se odnosi na ostvarivanje prava na izdržavanje djeteta onda kada zakonski obveznici izdržavanje nisu u mogućnosti podmirivati potrebe izdržavanja djeteta. S obzirom da socio-ekonomske prilike roditelja i njihov radno-pravni status²² determiniraju ostvarivanje socijalno-ekonomskih prava djeteta, država mora, jer je to njena supsidijarna obaveza, preuzeti odgovornost za neispunjavanje preuzetih obaveza, odnosno nerealizaciju ciljeva ispravno postavljenih u Porodičnom zakonu FBiH. U vezi sa ovim, postavlja se pitanje kojim mjerama državne intervencije se suprotstaviti problemu neplaćanja izdržavanja za dijete i kako ga osigurati kada je 32,4% stanovnika u BiH izloženo riziku od siromaštva. Polazište za rješavanje navedenog problema

²¹ Vidjeti šire: Habul, U., *Socijalna zaštite u Bosni i Hercegovini-tranzicija, zakonodavstvo, praksa*, FPN Sarajevo, 2007., str.27-46.

²² Prema rezultatima istraživanja UNDP-a radna snaga u BiH ima sljedeće karakteristike: žive na granici siromaštva; imaju nesiguran posao ili rade u neformalnom sektoru; rade na skućenom tržištu rada sa vrlo malo stabilnosti u smislu daljeg razvoja; imaju male šanse za povećanje prihoda; vrlo su ranjivi na spoljne i unutrašnje faktore kao što su privatizacija, gubitak lokalnog tržišta, gubitak interesa ulagača ili smanjenje inostrane pomoći. UNDP- BiH, *Sistem ranog upozoravanja*, Kvartalni izvještaji za 2009. godinu

trebala bi biti Preporuka Vijeća Evrope (82)2 o formiranju državnih fondova za izdržavanje djece²³ koja ima za cilj harmonizaciju propisa o izdržavanju djece u zemljama članicama EU i koja navodi zajedničke principe kojima bi se zemlje članice EU trebale rukovoditi prilikom osnivanja državnih fondova za izdržavanje djece. Na tragu tih principa su zakonodavna rješenja u FBiH, tako da je jedno od rješenja, zapravo, dosljedno provođenje važećih odredaba posvećenih zaštiti interesa djeteta kao povjerioca izdržavanja uz obavezu osnivanja fonda za izdržavanje djece.²⁴ Osnivanje ovakvog fonda otvorilo bi mogućnosti preduzimanja različitih mjera zaštite porodice i djece koja bi kod djece stvorila osjećaj da država pokazuje interes i zanimanje za njih. Među mjerama mogla bi se naći i mjera predujma za izdržavanje kojom bi država pokazala da na sebe preuzima odgovornost za ostvarivanje socijalno-ekonomskih prava djeteta koja se temelje na odredbama porodičnog zakonodavstva.²⁵

5. Zaključna razmatranja

Zaštita prava porodice i djece, bilo da se temelji na odredbama zakonodavstva u oblasti socijalne zaštite ili porodičnog prava, nalaže stvaranje realnih, mogućih pretpostavki za ostvarivanje socijalno-ekonomskih prava djeteta. Ovo tim više, jer je trenutno ostvarivanje ograničeno ekonomskim prilikama kantona/općina u kojima porodica živi, vrlo restriktivnim imovinskim cenzusom za njihovo ostvarivanje, vrlo niskim iznosima, neredovnim isplatama i višemjesečnim kašnjenjima u isplati. Shodno važećim propisima, iako je vidljivo da je dijete titular socijalno-ekonomskih prava, kontekst u kojem dijete živi istinski dovodi u pitanje ostvarivanje prava djeteta.

Sve su ovo razlozi radi kojih treba na drugačiji način prići regulaciji socijalno-ekonomskih prava djeteta i zaštiti porodice sa djecom. Treba redefinirati postojeći pravni okvir i u prvi plan istaći osiguranje finansijskih

²³ „Poredbeni pravni sustavi, odnosno od nas bogatije države, poznaju državne fondove za uzdržavanje: roditelj-dužnik uplaćuje u fond, a država mjesečno isplaćuje djeci dosuđen iznos za uzdržavanje. Tako na sebe preuzima naplatu, odnosno postupak ovrhe od roditelja koji ne živi sa djetetom...Svakako je riječ o sustavu koji zahtijeva početnu investiciju državnih sredstava, no takva bi investicija pridonijela smanjenju sukoba između roditelja i povećanoj zaštiti egzistencijalnih interesa djece.“Korać, A., *Obiteljsko-pravni aspekti nacionalne obiteljske politike*, U: V. Puljiz, D. Bouillet (ur.), *Nacionalna obiteljska politika*, Zagreb: Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži, 2003., str.183.

²⁴ Vidjeti: čl. 235.-249. Porodičnog zakona FBiH (Službene novine FBiH, br.35/05, 41/05 i 31/14). Ovakva zakonodavna rješenja nameću i nužnost osnivanja posebnog alimentacionog fonda čija sredstva bi bila namijenjena samo za izdržavanje djece i koji bi bio odgovarajući mehanizam državne intervencije u cilju uspostavljanja redovnog i dovoljnog iznosa za izdržavanje djeteta od strane roditelja. To bi ujedno bio i primjer odgovornog odnosa države prema djeci u situacijama kada roditelji djeteta, izloženi rizicima siromaštva, nisu u mogućnosti ispuniti obavezu izdržavanja. Pretpostavke za ostvarivanje ovog prava mogle bi biti uređene dodatno i odgovarajućim podzakonskim aktima, shodno modelima zemalja EU, koji bi bio primjeren uvjetima u Bosni i Hercegovini.

²⁵ Jenson, J., *Redisigning the „Welfare Mix“ for Families: Policy Challenges*, Discussion Paper F/30, Ottawa: Family Network, February 2003., str. 7-17.

sredstava potrebnih za implementaciju zakona ali i mehanizme za utvrđivanje odgovornosti onih koji svojim odnosom prema obavezama koje imaju u vezi sa ovim, prekrše ili uskrate neko od socijalno-ekonomskih prava djeteta.

Dr. sc. Udžejna Habul, Associate Professor
Faculty of Political Sciences, University of Sarajevo

THE RESPONSIBILITY OF THE STATE TO REDUCE CHILD POVERTY

Summary: The author analyzes the regulation of socio-economic rights of the child as stipulated in the respective international human rights and domestic legislation. The discussion raises the questions of whom and how those rights will be implemented when the state authorities do not create preconditions for the material and social security of the family and when the socio-economic situation of the parents (including their employment status, regional and statutory characteristics) determine the status of children, ability to realize child's right as well as responsibility of parents towards their children. In this context, the author emphasizes the need for a differentiated approach to available mechanisms for child protection which would more effectively contribute to the realization of social rights of the child, the reduction of child poverty in Bosnia and Herzegovina and ensuring the common goals of the EU countries in terms of child poverty.

Keywords: poverty, socio-economic rights of children, parental responsibility, the responsibility of the state