

PREGLED I ANALIZA PRAVNOG OKVIRA KOJI REGULIŠE POSTUPANJE SA DECOM IZBEGLICAMA/ MIGRANTIMA BEZ PRATNJE U SRBIJI



REGIONAL SUPPORT TO
PROTECTION-SENSITIVE
MIGRATION MANAGEMENT
IN THE WESTERN BALKANS
AND TURKEY
PHASE II





2021, Beograd

SADRŽAJ

1. UVOD	5
2. PRISTUP TERITORIJI, IDENTIFIKACIJA I REGISTRACIJA	7
Međunarodni okvir i standardi postupanja	7
Nacionalni pravni okvir	12
Predlog smernica za postupanje	17
3. SMEŠTAJ I STARATELJSTVO NAD DETETOM	20
Međunarodni pravni okvir i standardi	20
Odlučivanje o smeštaju	20
Vrste smeštaja	23
Nacionalni pravni okvir	25
Odlučivanje o smeštaju	26
Vrste smeštaja	27
Predlog smernica za postupanje	29
4. ZDRAVSTVENA ZAŠTITA	32
Međunarodni pravni okvir	32
Nacionalni pravni okvir	35
Predlog smernica za postupanje	41
5. OBRAZOVANJE	44
Međunarodni pravni okvir i standardi	44
Nacionalni pravni okvir	47
Predlog smernica za postupanje	54
6. ZAŠTITA OD NASILJA	57
Međunarodni pravni okvir i standardi	57
Nacionalni pravni okvir	61
Predlog smernica za postupanje	68
7. ODREĐIVANJE STATUSA	81
Međunarodni pravni okvir i standardi postupanja	81
Nacionalni pravni okvir – privremeni boravak	82
Predlog smernica za postupanje	86
Nacionalni pravni okvir – rešenje o vraćanju i prinudno udaljenje	88
Predlog smernica za postupanje	90
8. POSTUPAK AZILA	93
Međunarodni pravni okvir i standardi	93
Nacionalni pravni okvir	96
Predlog smernica za postupanje	100
9. PROCENA NAJBOLJEG INTERESA I DONOŠENJE ODLUKE O NAJBOLJEM INTERESU	102
Međunarodni pravni okvir	102
Nacionalni pravni okvir	109
Predlog smernica za postupanje	113
10. PRONALAZENJE TRAJNOG REŠENJA	117
Međunarodni pravni okvir i standardi	117
Nacionalni pravni okvir	120
Predlog smernica za postupanje	124

1. UVOD

Ova analiza predstavlja pregled međunarodnog i nacionalnog pravnog okvira i standarda koji regulišu postupanje državnih organa i pružalaca usluga u radu sa decom izbeglicama i migrantima bez pratnje. Analiza ima za cilj da starateljima, službenicima zaposlenim u sistemu dečje zaštite i drugim akterima uključenim u zaštitu dece izbeglica i migranata olakša pristup relevantnim standardima postupanja i na taj način doprinese kvalitetu pruženih usluga i poštovanju prava dece. Analiza je strukturisana u odnosu na ključne faze zaštite, počevši od prvog kontakta sa detetom do pronalaženja i implementacije trajnog rešenja. Analiza je organizovana u okviru sledećih oblasti:

- Identifikacija i registracija;
- Smeštaj;
- Zdravstvena zaštita;
- Obrazovanje;
- Zaštita od nasilja;
- Određivanje statusa;
- Postupak azila;
- Procena najboljeg interesa i donošenje odluke o najboljem interesu;
- Pronalaženje trajnog rešenja.

Svaki deo ove analize sastoji se iz:

1. Pregleda međunarodnog pravnog okvira;
2. Pregleda nacionalnog zakonodavstva;
3. Predloga smernica za postupanje koje je razvio stručni tim IDEAS-a.

Pregled međunarodnog pravnog okvira zasnovan je pre svega na Konvenciji o pravima deteta i pratećim opštim komentarima, Konvenciji o statusu izbeglica i drugim međunarodnim pravnim aktima i smernicama koje proizilaze iz međunarodnog prava. Kao država potpisnica obe Konvencije, a saglasno članu 16 Ustava Republike Srbije, ovi međunarodni instrumenti integralni su deo pravnog poretka Srbije. Dodatno, članom 18 Ustava se jemče i neposredno primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima. Istim članom se predviđa da se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim

standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje. Tako se na veoma jasan način uspostavlja obaveza Republike Srbije i državnih sistema da primenjuju ove standarde.

Pregled nacionalnog pravnog okvira odnosi se na analizu zakona i podzakonskih akata koji regulišu date oblasti postupanja, a cilj je da se jasno predstave nadležnosti i uloge različitih sistema i doprinese boljoj saradnji između njih.

Prilikom razvoja smernica za postupanje međunarodni i nacionalni pravni okvir sagledani su zajedno, pri čemu je u slučaju odsustva standarda na nacionalnom nivou ili neusklađenosti nacionalnog i međunarodnog pravnog okvira, primat dat standardima sadržanim u međunarodnom pravnom okviru. U tom smislu, smernice predstavljaju operacionalizaciju nacionalnog pravnog okvira u odnosu na postupanje sa decom izbeglicama i migrantima, a u skladu sa međunarodnim standardima. Kako nacionalni pravni okvir ne propisuje jasno ulogu organizacija civilnog društva u pružanju usluga izbeglicama i migrantima, a kako je svrha ove analize da unapredi primenu standarda koji su regulisani pravnim okvirom, odnosno da unapredi kvalitet odgovora državnih organa na osnovu postojećeg pravnog okvira, iako značajna, uloga organizacija civilnog sektora i njihova koordinacija sa državnim organima nije obuhvaćena ovom analizom. Jedan od razloga za to je i to što se smernice za saradnju između državnog i civilnog sektora mogu naći u Standardnim operativnim procedurama za zaštitu dece izbeglica i migranata, koje je razvio IDEAS uz podršku UNICEF-a i UNHCR-a, a koji je potrebno ažurirati jer su priređene za situaciju masovnog priliva.

Analiza je razvijena u okviru projekta „Jačanje sistema dečje zaštite i inkluzije dece izbeglica u Srbiji“, koji realizuje IDEAS u partnerstvu sa UNHCR-om, a uz podršku Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u okviru projekta Regionalna podrška upravljanju migracijama u skladu sa standardima zaštite na Zapadnom Balkanu i Turskoj, koji finansira Evropska unija. Stručni tim IDEAS-a koji je radio na razvoju ove analize čine Nikola Kovačević, Zorana Teodorović, Stevan Novaković i Marko Milanović.

2. PRISTUP TERITORIJI, IDENTIFIKACIJA I REGISTRACIJA

Međunarodni okvir i standardi postupanja

Ratifikacijom Konvencije o pravima deteta¹ Republika Srbija² je preuzela obavezu da svakom detetu, bez obzira na njegov imigracioni status, a koje se nalazi pod njenom jurisdikcijom, osigura uživanje svih prava garantovanih ovim međunarodnim instrumentom.³ Ova obaveza podrazumeva kako obezbeđivanje odgovarajućeg tretmana tokom boravka dece na teritoriji Srbije, tako i prilikom pokušaja ulaska,⁴ kada se nalaze na graničnim prelazima ili u tranzitnim zonama.⁵ U svim postupcima država treba da prema deci migrantima i izbeglicama postupa tako da princip najboljeg interesa deteta ima primat u odnosu na sve druge interese, uključujući i interese koji su postavljeni migracionom politikom države i drugim administrativnim procedurama.⁶

Konvencija o statusu izbeglica propisuje zabranu proterivanja i odbijanja ulaska na teritoriju izbeglica, odnosno obavezu države da neće proterati ili silom vratiti izbeglicu na granice teritorije gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili njegovih političkih uverenja.⁷ Takođe, međunarodno pravo ljudskih prava apsolutno zabranjuje proterivanje bilo kog pojedinca na teritoriju one zemlje gde bi bio izložen mučenju i drugom surovom, neljudskom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju (*non-refoulement*),⁸ i kao takvo ne predviđa nikakve izuzetke.⁹ Dodatni sloj zaštite zabrane proterivanja podrazumeva

1 Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 15/90 i *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/96 i 2/97, dostupno na: <http://bit.ly/380ho1B>, član 2, u daljem tekstu: KPD.

2 U daljem tekstu: Srbija.

3 KPD, član 2.

4 CRC, *D. D. v. Spain*, Communication No 4/2016, Decision of 1 February 2019, dostupno na: <https://bit.ly/375AuD5>, 14.3.

5 Human Rights Committee (HRC), *General Comment No. 31 [80] The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, 26 May 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, dostupno na: <http://bit.ly/2YnYjPk>, para. 10 i Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, dostupno na: <http://bit.ly/2KIs2S5>, para. 12 u daljem tekstu: CRC GC 6.

6 Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders*, 2014, dostupno na: <https://bit.ly/3cKmBxt> para. 2.A.6.; UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), *Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration*, 16 November 2017, CMW/C/GC/3–CRC/C/GC/22, dostupno na: <http://bit.ly/3p1RIY8>, para. 27, u daljem tekstu: JGC 3–22.

7 UN General Assembly (UNGA), *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, dostupno na: <https://bit.ly/3b8dd5z>, član 33, u daljem tekstu: Konvencija o statusu izbeglica.

8 Zakon o Konvenciji protiv torture i drugog surovog i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, broj 9/91, dostupno na: <https://bit.ly/3uNk5NK>, član 3, u daljem tekstu: UN CAT, i Council of Europe (CoE), *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, 4 November 1950, ETS 5, dostupno na: <https://bit.ly/3e1BjB6>, član 3, u daljem tekstu: Evropska konvencija.

9 Evropski sud za ljudska prava (ECtHR), *Chahal v. the United Kingdom*, Application No. 22414/93, Judgment of 15 November 1996, EDAL, dostupno na: <http://bit.ly/36OPPYq>, para. 80.

i zabrana kolektivnog proterivanja,¹⁰ tj. zabrana vraćanja pojedinca na teritoriju zemlje prijema bez razmatranja njegovih individualnih okolnosti i ocene očekivanog tretmana.¹¹ Komitet za prava deteta ističe da poštovanje principa *non-refoulement* podrazumeva obavezu države da pre udaljenja, u koje spada i odbijanje ulaska, izvrši procenu rizika od neotklonjive štete i kršenja ljudskih prava koje podrazumeva nedostatak hrane ili zdravstvenih usluga,¹² zlostavljanje od strane organa vlasti države prijema,¹³ neadekvatne uslove smeštaja,¹⁴ uskraćivanje obrazovanja i socijalnih usluga,¹⁵ uskraćivanje psihološke ili psihijatrijske podrške¹⁶ i slično.

Pored toga, prinudnom udaljenju, kao i odbijanju ulaska na teritoriju, uvek prethodi lišenje slobode. KPD predviđa da nijedno dete ne sme da bude nezakonito ili arbitrarno lišeno slobode, kao i da lišenje slobode mora biti krajnja mera koja traje najkraće moguće vreme i uz poštovanje ljudskog dostojanstva i koja se sprovodi na način koji je prilagođen uzrastu deteta.¹⁷ Svako dete lišeno slobode ima pravo da mu odmah bude omogućen pristup pravnoj i drugoj odgovarajućoj pomoći, a pre svega obezbeđen privremeni staratelj, kao i pravo da pobija zakonitost lišenja slobode pred sudom ili drugim nadležnim, nezavisnim i nepristrasnim organima koji će žalbu ekspeditivno rešiti.¹⁸

Poštovanje zabrane proterivanja i zabrane kolektivnog proterivanja uvek štiti najbolji interes deteta i na taj način nameće državi obavezu da se deci omogući pristup teritoriji i da se bez odlaganja sprovede procena najboljeg interesa.¹⁹ KPD propisuje da postupanje svih državnih organa mora biti u skladu sa najboljim interesom deteta. To znači da pre donošenja bilo kakve odluke najbolji interes deteta mora biti utvrđen, bez obzira na njegov pravni i izbeglički status, što zahteva pristup socijalnoj zaštiti.²⁰ Naime, procena najboljeg interesa i podrška detetu bez pratnje preduzima se u sklopu specijalne zaštite,²¹ na koju dete polaže pravo samom činjenicom da je bez roditeljskog staranja i čim se nađe pod nadležnošću određene države, uključujući i prilikom pokušaja prelaska granice.²² Komitet za prava deteta ističe da je, saglasno članu 20 KPD i obavezi poštovanja najboljeg interesa deteta, a pre proterivanja ili vraćanja, neophodno sprovesti procenu, koja podrazumeva sledeće faze:

-
- 10 Evropska konvencija, član 4 Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju.
- 11 ECtHR, *Hirsi Jamaa and Others v Italy*, Application No. 27765/09, Judgment of 23 February 2012 [GC], EDAL, dostupno na: [h_D. D. v. Spain, para. 14.4.](http://bit.ly/2RvQipS)
- 12 *D. D. v. Spain*, para. 14.4.
- 13 *Ibid.*, 14.6.
- 14 ECtHR –*Tarakhel v. Switzerland*, Application No. 29217/12, Judgment of 4 November 2014 [GC], EDAL, dostupno na: <http://bit.ly/2RvQipS>, paras. 121–122.
- 15 CRC, *X.C., L.G. and W.G v. Denmark*, Communication No. 31/2017, CRC/C/85/D/31/2017, dostupno na: <https://bit.ly/2WhY7Cs>, para. 8.9.
- 16 ECtHR, *A. S. v. Switzerland*, Application No. 39350/13, Judgment of 30 June 2015, <http://bit.ly/2MZrmbK>, para. 33–34.
- 17 KPD, član 37.
- 18 *Ibid.*
- 19 CRC GC 6, para. 31.
- 20 Više o proceni i donošenju odluke o najboljem interesu deteta pročitati u poglavlju 9.
- 21 KPD, član 20.
- 22 *D. D. v. Spain*, para. 14.3.

- Procenu da li je osoba u pitanju dete bez pratnje, odnosno razdvojeno dete, uz poštovanje principa *in dubio pro reo*, tj. ukoliko postoji sumnja u to da li je određena osoba dete ili nije, ta osoba će se tretirati kao dete;
- Utvrđivanje identiteta deteta putem inicijalnog intervjua;
- Procenu specifične situacije deteta i pojedinačnih ranjivosti.²³

Država treba da preduzme sve neophodne mere da identifikuje decu bez pratnje i razdvojenu decu u najranijoj mogućoj fazi, na graničnim prelazima ili odmah kada nadležni organi saznaju da se dete nalazi na teritoriji Srbije.²⁴

Identifikacija obuhvata i procenu uzrasta, pri čemu je prilikom procene uzrasta osim fizičkog izgleda potrebno uzeti u obzir i psihološku zrelost.²⁵ Procena uzrasta mora da se sprovede na bezbedan, naučno zasnovan i rodno osetljiv način prilagođen deci,²⁶ a u pravnoj proceduri u kojoj dete ima kvalifikovanog pravnog zastupnika, privremenog staratelja i prevodioca.²⁷ Utvrđivanje uzrasta deteta je sastavni deo njegovog identiteta.²⁸ Zajednički opšti komentar Komiteta za prava radnika migranata i članova njihovih porodica i Komiteta za prava deteta predviđa da države treba da preduzmu sveobuhvatnu procenu detetovog fizičkog i psihološkog razvoja, koju vrše specijalisti pedijatri ili drugi profesionalci koji imaju veštine da kombinovano procenjuju različite aspekte razvoja. Kako bi se unapredili postupci procene uzrasta, Savet Evrope je 2017. godine usvojio rezoluciju koja se tiče određivanja uzrasta dece migranata bez pratnje.²⁹ Države članice Saveta Evrope treba da:

- Preduzmu pouzdanu procenu uzrasta samo u slučaju ozbiljne sumnje u godine osobe i kao krajnju meru, u najboljem interesu deteta;
- Pruže detetu bez pratnje pouzdanu informaciju o proceduri na jeziku koji ono razume, tako da može u potpunosti da shvati različite faze postupka i njegove posledice;
- Postave staratelja koji će podržati dete tokom postupka procene uzrasta;
- Obezbede da dete i staratelj mogu da ospore odluku pred upravnim ili sudskim telom;
- Koriste kao krajnju meru rendgen zuba ili članka ili druge invazivne metode;
- Obezbede da su sva medicinska ispitivanja senzitivna na detetov pol, kulturu i osetljivost, a da tumačenje rezultata mora uzeti u obzir detetovo nacionalno i socijalno poreklo i prethodno iskustvo;

23 *Ibid.*

24 CRC GC 6, para. 31.

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*

27 CRC, *M.B.S. v. Spain*, Communication No. 26/2017, CRC/C/85/D/26/2017, dostupno na: <https://bit.ly/3aExdLV>, para. 9.13 i 9.15.

28 KPD, član 8.

29 Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), *Child-friendly age assessment for unaccompanied migrant children*, 24 November 2017, *Resolution 2195 (2017)*, dostupno na: <https://bit.ly/3q8h3zW>.

- Zabrane, u svim situacijama, upotrebu ispitivanja fizičke seksualne zrelosti;
- Zabrane zatvaranje deteta koje čeka da se podvrgne proceduri procene uzrasta i da obezbede da se uvek uzme u obzir najmlađi mogući uzrast deteta;
- Identifikuju i omogućće alternativni smeštaj deci koja čekaju na procenu uzrasta;
- Podrže i promovišu razvoj jedinstvenog, holističkog modela procene uzrasta u Evropi;
- Obezbede da proceduru procene uzrasta vrše profesionalci koji poznaju detetove etničke, kulturne i razvojne karakteristike, kad god je to moguće.³⁰

U slučaju da postoji sumnja u uzrast date osobe i ukoliko postoji verovatnoća da je osoba dete, tu osobu treba tretirati kao dete.³¹ Isto tako, važno je uvek imati u vidu da procedura procene uzrasta nije definitivna, odnosno da ne daje rezultate koji su u potpunosti pouzdani, čak ni kada se radi o medicinskim ispitivanjima, te ih uvek treba uzimati sa rezervom i ukoliko i nakon sprovedene procedure postoji sumnja da je reč o detetu, osobu treba tretirati kao dete. S obzirom na moguće štetne posledice procene za dete, prilikom pokretanja procene uzrasta treba voditi računa i o tome da se procena pokreće zaista samo u slučaju da postoji ozbiljna sumnja u uzrast deteta. Postupci procene uzrasta s jedne strane mogu biti traumatizujući za dete, a s druge strane mogu da imaju ozbiljne negativne posledice za život deteta ukoliko se ospori starost deteta ili se dete proglašeno punoletnim jer ga to dovodi u rizik od prinudnog vraćanja ili pritvora i uskraćuje mu starateljsku zaštitu, što može imati dugotrajan negativan efekat na zdravlje i razvoj deteta.³² Navedeni standardi sadržani su i u smernicama EASO za procenu uzrasta, pri čemu je jasno propisano da se u takvoj situaciji sa osobom mora postupati kao sa detetom.³³

Nakon identifikacije potrebno je što pre sprovesti registraciju.³⁴ Registracija obuhvata inicijalni intervju u cilju prikupljanja biometrijskih podataka i socijalne istorije kako bi se utvrdio identitet deteta i, kada je to moguće, identitet oba roditelja, braće i sestara, kao i državljanstvo.³⁵ Inicijalni intervju mora da sprovede kvalifikovana osoba na način koji je prilagođen deci, rodno prilagođen i na jeziku koji dete razume. U nastavku procesa registracije potrebno je prikupiti sve raspoložive informacije o razlozima razdvajanja deteta od porodice. Potom je potrebno proceniti rizike vezane za zdravstveno stanje, psihosocijalne rizike, potrebu za materijalnom i novčanom podrškom, uključujući i rizike od porodičnog nasilja i trgovine ljudima.³⁶

30 *Ibid.*, stav 6.

31 *Ibid.*

32 *Ibid.*

33 European Asylum Support Office, *Practical Guide on Age Assessment*, 7 March 2018, Second Edition, dostupno na: <http://bit.ly/3oW8Tde>, p. 24.

34 Treba voditi računa o tome da termin „registracija“ u međunarodnim smernicama ne odgovara istom terminu koji se koristi u okviru Zakona o azilu.

35 CRC GC 6, para. 31.

36 *Ibid.*

KPD posebno naglašava da su države članice dužne da preduzimaju odgovarajuće mere kako bi se detetu koje traži međunarodnu zaštitu, osigurala odgovarajuća zaštita i humanitarna pomoć u ostvarivanju prava, bez obzira na to da li je reč o detetu u pratnji roditelja, staratelja ili neke druge osobe ili o detetu bez pratnje.³⁷ U tom smislu potrebno je što pre prikupiti sve dostupne informacije kako bi se utvrdilo da li je dete u potrebi za međunarodnom zaštitom.³⁸ S druge strane, države treba da se suzdrže od praksi upućivanja dece u postupak azila ukoliko se ispostavi da ne postoji potreba za međunarodnom zaštitom, već su u obavezi da decu uključe u nacionalni sistem zaštite i obezbede joj poštovanje prava u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.³⁹

Bez obzira na to da li deca bez pratnje i razdvojena deca na teritoriju države ulaze regularno ili iregularno, država treba da se suzdrži od pokretanja kaznenih postupaka. Konvencija o statusu izbeglica predviđa da države neće primenjivati kaznene mere zbog iregularnog ulaska ili boravka izbeglica na teritoriji ukoliko se izbeglice prijave vlastima bez odlaganja i izlože razloge priznate kao valjane.⁴⁰ Termin „bez odlaganja“ ne sme se tumačiti striktno, tj. u smislu da primarna stvar koju dete treba da uradi po ulasku u određenu zemlju, jeste da se prijavi organima unutrašnjih poslova. „Bez odlaganja“ treba tumačiti u skladu sa činjenicama slučaja, uključujući i raspoloživost (pravnog) saveta i to da li je ta država zemlja destinacije ili tranzitna zemlja.⁴¹ Samim tim, pokretanje kaznenih postupaka protiv dece bez pratnje kojoj nije obezbeđen privremeni staratelj i pravni zastupnik uz čiju pomoć će postupajući organi utvrditi individualne okolnosti napuštanja zemlje porekla, predstavlja uvod u kršenje prava dece.⁴²

Isto tako, a u skladu sa KPD, dete za koje se sumnja da je učinilo prekršaj ili krivično delo, ima pravo da bude obavешteno o optužbama protiv njega, kao i na pravičan postupak uz prisustvo kompetentnog pravnog zastupnika, staratelja i prevodioca za jezik koji dete razume.⁴³ KPD propisuje donošenje mera za postupanje, kad god je to moguće i poželjno, bez pribegavanja sudskom postupku, a uz puno poštovanje ljudskih prava deteta.⁴⁴ S tim u vezi države treba da uspostave različite mere diverzije i dispozicije kako bi se osiguralo da se sudski postupak primenjuje samo kao krajnja mera, odnosno kako bi se osiguralo da deca ne budu podvrgnuta sudskom postupku, a ukoliko do toga dođe, onda da deci budu dostupne socijalne i obrazovne mere, kao i da se primena lišenja slobode tokom trajanja postupka izbegne, a ako ne može da se izbegne, onda da se svede na najkraće moguće trajanje.⁴⁵

37 KPD, član 22.

38 CRC, GC 6, para. 31.

39 *Ibid.*, para. 32.

40 Konvencija o statusu izbeglica, član 31.

41 UNHCR, *Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention and Protection, Global Consultations on International Protection/Second Track*, 1 October 2001, dostupno na: <http://bit.ly/3pVFFgf>, para. 98.

42 *Ibid.*, para. 111.

43 KPD, član 40.

44 *Ibid.*

45 CRC, *General comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system*, 18 September 2019, CRC/C/GC/24, dostupno na: <https://bit.ly/3raqmkm>, para. 13 i 19, u daljem tekstu: CRC GC 24.

Nacionalni pravni okvir

Pristup teritoriji i inicijalna procena, odnosno postupak identifikacije i registracije dece bez pratnje i razdvojene dece bliže su regulisani sledećim propisima:

- Zakon o graničnoj kontroli;⁴⁶
- Zakon o policiji;⁴⁷
- Zakon o azilu i privremenoj zaštiti;⁴⁸
- Zakon o strancima;⁴⁹
- Zakon o socijalnoj zaštiti;⁵⁰
- Porodični zakon;⁵¹
- Zakon o prekršajima;⁵²
- Pravilnik o načinu i uslovima primene policijskih ovlašćenja prema maloletnim licima;⁵³
- Pravilnik o izgledu obrasca o odbijanju ulaska u Republiku Srbiju, o izgledu obrasca o odobrenju ulaska u Republiku Srbiju i načinu unosa podatka o odbijanju ulaska u putnu ispravu stranca;⁵⁴
- Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad;⁵⁵
- Uredba o bližim uslovima za odbijanje ulaska stranaca u Republici Srbiji;⁵⁶
- Uputstvo o Standardnim operativnim procedurama za profilisanje, pregled i registraciju iregularnih migranata sa programom obuke policijskih službenika.⁵⁷

46 *Sl. glasnik RS*, br. 24/2018, dostupno na: <http://bit.ly/3sD7mLE>, u daljem tekstu: ZoGK.

47 *Sl. glasnik RS*, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018, dostupno na: <http://bit.ly/3e1gNAw>, u daljem tekstu: ZoP.

48 *Sl. glasnik RS*, br. 24/2018, dostupno na: <http://bit.ly/2PutWrH>, u daljem tekstu: ZoAPZ.

49 *Sl. glasnik RS*, br. 24/2018 i 31/2019, dostupno na: <http://bit.ly/307qaq9>, u daljem tekstu: ZoS.

50 *Sl. glasnik RS*, br. 24/2011, dostupno na: <http://bit.ly/3bPNONq>, u daljem tekstu: ZoSZ.

51 *Sl. glasnik RS*, br. 18/2005, 72/2011 – dr. zakoni 6/2015, dostupno na: <http://bit.ly/3bXdcR8>, u daljem tekstu: PZ.

52 *Sl. glasnik RS*, br. 65/2013, 13/2016 i 98/2016 – odluka US, dostupno na: <http://bit.ly/3e1w7wM>.

53 *Sl. glasnik RS*, br. 83/2019, dostupno na: <https://bit.ly/3edETrZ>, u daljem tekstu: Pravilnik o policijskim ovlašćenjima.

54 *Sl. glasnik RS*, br. 50/2018, dostupno na: <https://bit.ly/3e6ZSN3>, u daljem tekstu: Pravilnik o odbijanju ulaska.

55 *Sl. glasnik RS*, br. 59/2008–3, 37/2010–15, 39/2011–30 (dr. pravilnik), 1/0212–73 (dr. pravilnik), 51/2019–73, 12/2020–5, dostupno na: <https://bit.ly/3bPRONW>, u daljem tekstu: Pravilnik o radu CSR.

56 *Sl. glasnik RS*, br. 20/2019, dostupno na: <https://bit.ly/2Oajfd0>, u daljem tekstu: Uredba o odbijanju ulaska.

57 Br. 770118-5, dostupno na: <https://bit.ly/3q3ZQb3>, u daljem tekstu: Uputstvo o SOP.

Za poštovanje prava dece bez pratnje i razdvojene dece u ovim postupcima odgovorni su pre svega Ministarstvo unutrašnjih poslova⁵⁸ i sistem socijalne zaštite, ali isto tako i sistem zdravstvene zaštite i pravosudni sistem. Prilikom analize nacionalnog zakonodavstva potrebno je ukazati na nekoliko terminoloških izazova. Dok se na međunarodnom nivou identifikacija i registracija sagledavaju kao kontinuiran proces, na nacionalnom nivou one predstavljaju niz konkretnih koraka, za koje su odgovorni različiti državni organi. Za identifikaciju dece su pre svega odgovorni policijski službenici, dok se postupak registracije vrši kroz saradnju policije i sistema socijalne zaštite. Naime, dok se podaci o socijalnoj i porodičnoj istoriji deteta mogu prikupljati i tokom prvog kontakta deteta sa policijskim službenicima i predstavnicima sistema socijalne zaštite, procena rizika vrši se u okviru prijemne, odnosno početne procene koju vrši centar za socijalni rad. Isto tako, dok se registracija u međunarodnom okviru koristi da bi označila postupak prikupljanja detaljnijih podataka o detetu i procenu rizika, registracija se kao pojam u nacionalnom zakonodavstvu odnosi samo na postupak azila, pri čemu se registracija deteta vrši nakon što je ono izrazilo nameru da podnese zahtev za azil.⁵⁹

Zakon o graničnoj kontroli (u daljem tekstu: ZoGK) uređuje obaveznu graničnu kontrolu, tj. kontrolu lica i putnih isprava koja se vrši na području graničnog prelaza, kao i poslove nadzora državne granice u cilju sprečavanja nezakonitog prelaska državne granice i zaštite njene nepovredivosti.⁶⁰ Granična policija vrši poslove granične kontrole⁶¹ i nadzora državne granice.⁶² Poslove granične kontrole policijski službenik može sprovesti i van područja graničnog prelaza na teritoriji Srbije na osnovu analize rizika i pretnje po bezbednost državne granice, a u svrhu otkrivanja i rasvetljavanja krivičnih dela i prekršaja iz oblasti prekograničnog kriminala i iregularnih migracija.⁶³

Prilikom granične provere policijski službenik je ovlašćen da vrši uvid i obrađuje podatke iz putnih i drugih isprava, proverava i/ili utvrđuje identitet lica, uzima otiske prstiju, dlanova i druge biometrijske podatke, proverava da li osoba ispunjava uslove za ulazak, odnosno izlazak iz Srbije, ispituje svrhu putovanja i vrši druga policijska ovlašćenja.⁶⁴

58 U daljem tekstu: MUP.
59 ZoAPZ, član 35, st. 12.
60 ZoGK, član 2.
61 *Ibid.*, član 27.
62 *Ibid.*, član 31.
63 *Ibid.*, član 65.
64 *Ibid.*, član 36.

Provera stvari obuhvata pregled stvari koje lice nosi sa sobom, a u cilju pronalaska predmeta čije je prenošenje preko granice zabranjeno ili ograničeno posebnim propisom ili koji su bitni za utvrđivanje identiteta.⁶⁵ Prilikom provere stvari policijski službenik je dužan da zahteva od lica da pokaže predmete koje ima kod sebe i izvrši njihov pregled.⁶⁶ Prilikom pregleda policijski službenik treba da izdvoji dete od drugih osoba i da ga upozna sa razlozima vršenja pregleda.⁶⁷ Pregled deteta vrši policijski službenik istog pola⁶⁸ vizuelno⁶⁹, a ukoliko policijski službenik posumnja da dete ima predmete koji se po zakonu moraju oduzeti, izvršiće pregled tako što će rukama dodirivati površinu detetove odeće, bez stavljanja ruku u džepove.⁷⁰ U slučaju da je neophodan hitan pregled lica radi oduzimanja oružja ili predmeta podobnih za napad ili samopovređivanje, pregled deteta može vršiti i službeno lice različitog pola.⁷¹

U slučaju da prilikom granične kontrole utvrdi da osoba ne ispunjava uslove za ulazak u Srbiju,⁷² granična policija će po pravilu odbiti ulazak strancu. Ulazak se odbija putem odluke o odbijanju ulaska, u kojoj se navode razlozi za odbijanje ulaska, dok se činjenica odbijanja ulaska upisuje u putnu ispravu stranca.⁷³ Izuzetno, Zakon o strancima (u daljem tekstu: ZS) predviđa mogućnost da se strancu odobri ulazak iako postoje smetnje iz člana 15, stav 1, i to ukoliko postoje humanitarni razlozi, interes Srbije ili to nalažu međunarodne obaveze.^{74, 75} Kada se radi o detetu bez pratnje ili razdvojenom detetu, a u skladu sa prethodno prikazanim međunarodnim standardima, policijski službenik koji obavlja graničnu proveru deteta bez pratnje ili razdvojenog deteta dužan je da odobri detetu ulazak u Srbiju, bez obzira na njegov imigracioni status. Ulazak se odobrava putem odluke o odobrenju ulaska, u kojoj se navodi razlog ulaska, mesto i adresa smeštaja u Srbiji, vreme u kom stranac može zakonito boraviti u Srbiji i granični prelaz na kom stranac mora izaći iz Srbije.⁷⁶

Prilikom prvog kontakta sa detetom policijski službenik je dužan da utvrdi da li postoji potreba za zdravstvenom negom⁷⁷ i ukoliko je to slučaj, policijski službenik je u obavezi da kontaktira sa nadležnim zdravstvenim službama.⁷⁸

65 *Ibid.*, član 37.

66 *Ibid.*

67 Pravilnik o policijskim ovlašćenjima, član 20, st. 2.

68 *Ibid.*, član 20, st. 10.

69 *Ibid.*, član 20, st. 3.

70 *Ibid.*, član 20, st. 4.

71 ZoP, član 97, st. 6.

72 ZoS, član 15.

73 *Ibid.*

74 *Ibid.*

75 Bliži uslovi za odbijanje ulaska propisani su Uredbom o odbijanju ulaska.

76 Zakonodavni okvir ne definiše jasno vremenski okvir koji je moguće odobriti, tako da u slučaju dece bez pratnje i razdvojene dece taj period može biti i 90 dana. Period od tri meseca je međunarodno prihvaćen rok, tokom kog se pruža zaštita osobama koje su posebno ranjive (pre svega žrtvama trgovine ljudima), a kako bi se osiguralo da donesu adekvatne odluke u pogledu svoje budućnosti i pristupa pravima. Ovaj standard već je u pogledu pretpostavljenih žrtava trgovine ljudima prepoznat u nacionalnom zakonodavstvu, gde ZS (član 62) predviđa i odobravanje privremenog boravka strancu za kog se pretpostavlja da je žrtva trgovine ljudima u periodu do 90 dana.

77 Na str. 20 Uputstva o SOP je predviđena obaveza policijskog službenika da utvrdi postojanje telesnih potreba, određene psihičke nestabilnosti, specifičnog načina ponašanja koje bi ukazivalo na određene duševne poremećaje ili znakova koji ukazuju na infektivnu bolest.

78 Uputstvo o SOP, str. 20.

Kao što je navedeno, na nivou nacionalnog zakonodavstva nisu definisani postupci identifikacije i registracije kao takvi. Identifikacija deteta, koja obuhvata i procenu uzrasta deteta, vrši se putem postupka provere i utvrđivanja identiteta, koji vrši policijski službenik. Policijsko ovlašćenje provere identiteta lica se vrši prema licu nad kojim se obavlja pregled ili pretresanje ili se preduzimaju druge zakonom propisane radnje, ili za koje postoji opravdani zahtev službenih lica organa državne uprave, pravnih ili fizičkih lica.⁷⁹ Provera identiteta se vrši uvidom u javnu ispravu sa fotografijom ili, izuzetno, na osnovu izjave lica čiji je identitet proveren.⁸⁰

Utvrđivanje identiteta vrši se prema osobi koja kod sebe nema propisanu ispravu ili se sumnja u verodostojnost takve isprave, ako se na drugi način ne može proveriti njen identitet, ili na osnovu posebnog zahteva nadležnog organa.⁸¹ Identitet se utvrđuje korišćenjem podataka iz forenzičkih evidencija, primenom metoda i upotrebom sredstava kriminalističke taktike i forenzike, medicinskim ili drugim odgovarajućim veštačenjima.⁸² Policijski službenik otpočinje sa procesom registracije u domenu prikupljanja biopodataka. Radi utvrđivanja identiteta dete može biti dovedeno u službene prostorije policije.⁸³ Policijski službenik je dužan da prilikom dovođenja dete obavesti o razlozima dovođenja, o pravu na obaveštavanje porodice ili drugih lica po njegovom izboru i o pravu na branioca. Sva obaveštenja moraju se dati na jeziku koji dete razume.⁸⁴

U pogledu procene uzrasta deteta, a u okviru postupka utvrđivanja identiteta, još nije uspostavljena formalna procedura utvrđivanja uzrasta u pravnom okviru koji reguliše postupanje policije. Pored toga, adekvatna procedura procene uzrasta ne postoji ni u drugim domaćim pravnim propisima. U prilog ovoj tvrdnji ide i mišljenje Ministarstva pravde, u kom se navodi da u Srbiji ne postoji postupak za procenu uzrasta, niti se procena uzrasta može utvrđivati u sudskom ili drugom postupku kroz koji bi se utvrđivale činjenice mesta i vremena rođenja dece koja su strani državljani.⁸⁵ Dodatno, prema stavu Ministarstva pravde,⁸⁶ srpski sudovi ili drugi organi nisu ovlašćeni da utvrđuju činjenice u nadležnosti organa strane države. U tom kontekstu, policijski službenik može da kao verodostojnu uzme izjavu deteta, a da ukoliko postoji sumnja da se radi o detetu, može da zahteva forenzičko, medicinsko ili drugo odgovarajuće veštačenje i na osnovu toga donese odluku. Međutim, kako sama procedura nije predviđena nijednim pozitivnim propisom Srbije, forenzičko ili medicinsko utvrđivanje uzrasta koje sprovodi postupajući policijski službenik bez ikakve sumnje bi dovelo do kršenja najboljeg interesa deteta.

79 ZoP, član 75.

80 *Ibid.*, član 76, st. 1–2.

81 *Ibid.*, član 77, st. 1.

82 *Ibid.*, član 77, st. 2.

83 Pravilnik o policijskim ovlašćenjima, član 12, st. 1.

84 ZoP, član 85.

85 Ministarstvo pravde RS, Mišljenje broj 011-00-125/2020-05 od 16.09.2020. godine.

86 *Ibid.*

Ukoliko to nije već učinjeno, nakon utvrđivanja identiteta policijski službenik mora da bez odlaganja kontaktira sa mesno nadležnim centrom za socijalni rad radi preuzimanja deteta⁸⁷ i da sačini izveštaj, koji dostavlja centru.⁸⁸ Policijski službenik može kontaktirati sa predstavnikom centra za socijalni rad i pre nego što utvrdi da se radi o detetu ukoliko postoji opravdana sumnja da je osoba u pitanju dete, a kako bi se prikupile dodatne informacije važne za utvrđivanje činjenica iz njegovog života i obezbedila adekvatna zaštita.

Nakon što policijski službenik obavesti centar za socijalni rad o prisustvu deteta bez pratnje, razdvojenog deteta ili osobe za koju postoji opravdana sumnja da je dete, na teritoriji jedinice lokalne samouprave, prijemni radnik centra za socijalni rad dužan je da primi podnesak koji mu se predaje ili da uzme na zapisnik podnesak koji mu se usmeno saopštava, odnosno da sastavi belešku o informaciji primljenoj putem telefona.^{89, 90} Kako je reč o deci bez pratnje i razdvojenoj deci, s obzirom na visok stepen ranjivosti, najčešće će se prioritet postupanja proceniti kao „neodložno“, što podrazumeva da postupak početne procene započinje odmah, dok se neodložna intervencija mora sprovesti što pre, a najkasnije u roku od 24 sata.⁹¹

Većina dece bez pratnje i razdvojene dece granicu prelazi iregularno i stoga ukoliko ne izraze nameru da podnesu zahtev za azil⁹² i starija su od 14 godina,⁹³ mogu biti prekršajno gonjena, ali im se ne može izreći mera pritvora.^{94, 95} Policijski službenik dužan je da ukoliko zatekne dete na mestu izvršenja prekršaja, a nakon utvrđivanja identiteta, bez odlaganja obavesti centar za socijalni rad, javnog tužioca za maloletnike ili sudiju prekršajnog suda.⁹⁶ Sud može odlučiti da se ne vodi prekršajni postupak ukoliko smatra da ne bi bilo celishodno da se postupak vodi s obzirom na prirodu prekršaja i okolnosti pod kojima je prekršaj učinjen, kao i na raniji život maloletnika i njegova lična iskustva.⁹⁷ U tom slučaju prekršajni postupak se obustavlja, a o učinjenom prekršaju obavestiće se centar za socijalni rad.⁹⁸

Kako je Srbija tranzitna zemlja, a migracije imaju mešoviti karakter, pri čemu podaci pokazuju da oko dve trećine dece ima potrebu za međunarodnom zaštitom i da se deca se na teritoriji Srbije zadržavaju kratko, važno bi bilo razmotriti korišćenje mogućnosti da se prekršajni postupak ne vodi. Mogući ishodi prekršajnog postupka su izricanje vaspitne mere ili kazne, uključujući kaznu maloletničkog zatvora i zaštitnu meru.⁹⁹ Ipak, uzdržavanje od vođenja prekršajnog postupka bi

87 Pravilnik o policijskim ovlašćenjima, član 12, st. 2.

88 *Ibid.*

89 *Ibid.*, član 47.

90 Ako službeno lice na prijemu oceni da centar nije nadležan za prijem podneska, obavestiće o tome podnosioca i uputiti ga drugoj službi ili organu nadležnom za prijem.

91 Pravilnik o radu CSR, član 50.

92 ZoAPZ, član 8.

93 Zakon o prekršajima, član 71.

94 *Ibid.*, član 73.

95 Pravilnik o policijskim ovlašćenjima ne predviđa mogućnost dovođenja deteta bez naredbe. Isto tako, u skladu sa ZoP, član 190, policijski službenik ne može izreći detetu meru zadržavanja bez naredbe suda. U slučaju iregularnog prelaska deteta mera zadržavanja može se izreći samo u cilju utvrđivanja identiteta.

96 Pravilnik o policijskim ovlašćenjima, član 17.

97 Zakon o prekršajima, član 297.

98 *Ibid.*

99 *Ibid.*, član 73.

nesumnjivo bilo u najboljem interesu deteta, uzimajući u obzir stepen ranjivosti, nemogućnost ostvarenja vaspitnog karaktera izrečene sankcije i činjenicu da bi adekvatna prekršajna sankcija prema detetu, ukoliko se ispostavi da bi ona bila celishodna, mogla da se izrekne tek nakon što nadležni centar za socijalni rad sprovede procenu najboljeg interesa deteta, što ne može da se uradi u kratkom roku u kakvom se prekršajni postupci uglavnom sprovode.

Predlog smernica za postupanje

- Policijski službenik koji vrši poslove granične kontrole i nadzora državne granice tokom prvog kontakta sa izbeglicom ili migrantom, tj. sa grupom izbeglica ili migranata, treba da utvrdi da li među njima ima dece bez pratnje ili razdvojene dece;
- Kad je u pitanju dete ili osoba za koju se pretpostavlja da je dete i/ili osoba koja izjavljuje da je dete,¹⁰⁰ policijski službenik tokom prvog kontakta treba da utvrdi da li postoji potreba za urgentnom zdravstvenom podrškom, da li je dete u riziku od nasilja i zanemarivanja, odnosno da li je dete potencijalna žrtva trgovine ljudima;
- Ukoliko se utvrde navedeni rizici, policijski službenik je dužan da bez odlaganja kontaktira sa medicinskim službama, odnosno centrom za socijalni rad, a ukoliko je u pitanju rizik od trgovine ljudima, i sa Centrom za zaštitu žrtava trgovine ljudima;
- Ukoliko dete, odnosno osoba za koju postoji opravdana sumnja da je dete, ne omogući uvid u identifikaciona dokumenta, policijski službenik će izvršiti proveru stvari radi pronalaska identifikacionih dokumenata;
- Ukoliko na osnovu identifikacionih dokumenata ili opservacije i izjave osobe policijski službenik proceni da postoji opravdana sumnja da se radi o detetu, policijski službenik će osobu identifikovati kao dete, o čemu će sačiniti izveštaj i obavestiti mesno nadležni centar za socijalni rad kako bi ovaj preuzeo dalju brigu o detetu;¹⁰¹
- Ukoliko identitet osobe nije moguće utvrditi na ovaj način, a osoba nije izjavljuje da je dete, policijski službenik će osobu dovesti u službene prostorije i obavestiti mesno nadležan centar za socijalni rad o prisustvu osobe za koju se sumnja da je dete;
- Policijski službenik je dužan da prilikom dovođenja obavesti dete o razlozima dovođenja, o pravu da obavesti porodicu ili druge osobe po svom izboru, o pravu da angažuje advokata ili drugog pravnog zastupnika i o pravu na lekarski pregled, a sve na jeziku koji ono razume;

100 Ukoliko osoba navodi da je dete, ali se bez sumnje može zaključiti da se ne radi o detetu, policijski službenik nije dužan da prilikom granične provere osobu tretira kao dete.

101 Do dolaska stručnog radnika centra za socijalni rad policijski službenik treba da osigura da su uslovi takvi da dete može da se odmori, da su mu, ukoliko je potrebno, obezbeđeni hrana i voda, kao i da postoji zaštita od nevremena. Ukoliko je detetu potrebna hitna zdravstvena podrška, policijski službenik u saradnji sa stručnim radnikom mora hitno da organizuje zdravstvenu intervenciju. Detaljnije smernice o načinu procene i zadovoljavanju urgentnih potreba deteta tokom prvog kontakta mogu se naći u Standardnim operativnim procedurama za zaštitu dece izbeglica/migranata bez pratnje: <https://www.unicef.org/serbia/media/5621/file/Standardne%20operativne%20procedure.pdf>

- Nakon dolaska stručnog radnika centra za socijalni rad, koji ima ulogu staratelja, policijski službenik i stručni radnik sprovede socijalni intervju kako bi procenili uzrast deteta, potrebu za starateljskom zaštitom, kao i trenutne rizike za datu osobu;
- Ukoliko se na osnovu socijalnog intervju ne može zaključiti da postoji ozbiljna sumnja da osoba nije dete, policijski službenik će osobu identifikovati kao dete i dalju zaštitu će preuzeti stručni radnik centra za socijalni rad;
- Ukoliko se na osnovu socijalnog intervju utvrdi da postoji ozbiljna sumnja da osoba nije dete, policijski službenik će osobu isto identifikovati kao dete, u skladu sa izjavom osobe, a stručni radnik centra za socijalni rad će osobu informisati o razlozima zbog kojih postoji sumnja da nije dete, predočiti joj da će dobiti status deteta, kao i da će se u daljem radu organa starateljstva i policije detaljnije ispitati status osobe;
- Nakon što osoba dobije status deteta, stručni radnik centra za socijalni rad neodložno će informisati dete o njegovim pravima i obavezama u Srbiji, kao i o procedurama koje mogu biti primenjene, uključujući i pravo da izrazi nameru da podnese zahtev za azil ili da podnese zahtev da mu se odobri privremeni boravak iz humanitarnih razloga;
- Tokom prvog kontakta službenik centra za socijalni rad dužan je i da proceni potrebu deteta za međunarodnom zaštitom, a ukoliko ne postoje uslovi za takvu procenu, ista će se sprovesti naknadno, tokom početne procene;
- Ukoliko dete ne razume srpski jezik, potrebno je da mu se obezbedi prevodilac za jezik koji razume i, ukoliko to želi, nasamo razgovara sa predstavnikom centra za socijalni rad, a pre nego što donese odluku da li želi da izrazi nameru da podnese zahtev za azil ili podnese zahtev da mu se odobri privremeni boravak iz humanitarnih razloga;
- Ukoliko je dete iregularno prešlo granicu, a nije izrazilo nameru da podnese zahtev za azil, postupajući policijski službenik treba da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, a centar za socijalni rad je dužan da u tom slučaju obezbedi prisustvo kompetentnog pravnog zastupnika koji će štiti interese deteta i pred MUP-om i pred nadležnim prekršajnim sudom;
- Ukoliko dete izrazi nameru da podnese zahtev za azil, policijski službenik će odmah sprovesti postupak registracije;
- Ukoliko dete podnese zahtev za odobrenje privremenog boravka iz humanitarnih razloga, policijski službenik će primiti zahtev, a potom predati dete na dalje postupanje centru za socijalni rad.

Centri za socijalni rad

- Nakon prijave da se na teritoriji jedinice lokalne samouprave nalazi dete izbeglica ili migrant bez pratnje ili razdvojeno dete, prijemni radnik centra za socijalni rad dužan je da organizuje neodložnu intervenciju.
- Ukoliko je policija prva stupila u kontakt sa detetom, centar za socijalni rad je dužan da izađe na teren, preuzme dete od policijskih službenika i organizuje zaštitu. Ukoliko je prijava dobijena od drugih

aktera ili direktnim radom, prijemni radnik je dužan da realizuje prijemnu procenu i samostalno ili u saradnji sa terenskim radnikom osigura da su neposredne potrebe deteta zadovoljene, kao i da kontaktira policijskog službenika radi provere, odnosno utvrđivanja identiteta deteta;

- Stručni radnik centra za socijalni rad dužan je da u prvom kontaktu dete upozna sa osnovnim informacijama o radu centra za socijalni rad, uslugama koje centar pruža, njegovim pravima i obavezama, uključujući i pravo da izrazi nameru da podnese zahtev za azil ili pravo da podnese zahtev za odobrenje privremenog boravka iz humanitarnih razloga;
- U slučaju kada policijski službenik ne sprovede postupak provere ili utvrđivanja identiteta, osoba izjavljuje da je dete, a stručni radnik opravdano sumnja da se radi o detetu, stručni radnik je dužan da organizuje zbrinjavanje osobe kao da je dete i da je tako tretira do završetka postupka provere ili utvrđivanja identiteta;
- Službenik centra za socijalni rad je u obavezi da se usprotivi odluci o odbijanju ulaska dok god se ne sprovede procena najboljeg interesa u odnosu na navedenu odluku i dok god se detetu ne omogući da uz njegovu pomoć i pomoć kompetentnog pravnog zastupnika, na jeziku koji razume, osporava donošenje odluke o odbijanju ulaska, na koju ima mogućnost žalbe sa odložnim dejstvom;
- Ukoliko je protiv deteta pokrenut prekršajni postupak ili je iz bilo kojih drugih razloga detetu potreban pravni zastupnik tokom prvog kontakta sa postupajućim policijskim službenicima, stručni radnik centra za socijalni rad koji organizuje neodložnu intervenciju dužan je da detetu obezbedi pravnog zastupnika;
- Tokom suđenja u prekršajnom postupku službenik centra za socijalni rad je u obavezi da aktivno učestvuje u prekršajnom postupku, a u skladu sa najboljim interesom deteta;
- Ukoliko je dete u pratnji odrasle osobe, a porodična veza deteta i odrasle osobe ne može da se dokaže, stručni radnik centra za socijalni rad će na osnovu procene najboljeg interesa deteta odlučiti o tome da li će podržati odnos deteta sa odraslom osobom ili ne;¹⁰²
- Nakon registracije stručni radnik centra za socijalni rad je dužan da organizuje transport deteta bez pratnje do ustanove za smeštaj dece bez roditeljskog staranja, odnosno da organizuje urgentni smeštaj deteta.

3. SMEŠTAJ I STARATELJSTVO NAD DETETOM

Međunarodni pravni okvir i standardi

Državaje dužna da deci bez pratnje i razdvojenoj deci pruži odgovarajuću brigu i osigura adekvatnu alterantivnu zaštitu.¹⁰³ Međunarodni pravni okvir propisuje da u zaštiti dece izbeglica i migranata bez pratnje i razdvojene dece primarnu nadležnost nad decom treba da ima sistem socijalne zaštite,¹⁰⁴ koji treba da ima vodeću ulogu i primarnu moć odlučivanja u odnosu na politike, prakse i odluke koje se tiču prava dece u kontekstu međunarodnih migracija.¹⁰⁵ Isto tako, smeštaj dece izbeglica i migranata bez pratnje i razdvojene dece treba da se organizuje u okviru nacionalnog sistema alternativnog staranja, pri čemu prioritet treba da se dâ porodičnom smeštaju ili porodici sličnim oblicima smeštaja (kao što su npr. male domske zajednice organizovane kao porodica).¹⁰⁶ Ove odredbe jasno ukazuju na primarnu odgovornost sistema socijalne zaštite za propisivanje standarda smeštaja i odlučivanja o smeštaju.

Odlučivanje o smeštaju

Sve odluke koje se odnose na smeštaj deteta moraju biti zasnovane na proceni najboljeg interesa i moraju da osiguraju bezbednost deteta i poštovanje njegovih prava.¹⁰⁷ Kako bi se obezbedilo da odluka o smeštanju deteta na najbolji način odgovara njegovim potrebama, neophodno je da organ zadužen za donošenje odluke ispuni određene organizacione i proceduralne uslove;¹⁰⁸

- Potrebno je da se detetu dodeli voditelj slučaja;
- Voditelju slučaja treba da bude dostupan supervizor;
- Neophodno je da detetu bude postavljen staratelj, koji mora biti informisan i konsultovan po pitanju svega što se odnosi na dete, a pogotovo u pogledu zakonskih procedura koje se mogu primeniti na detetu;

103 UNGA, *Guidelines for the Alternative Care of Children: resolution, adopted by the General Assembly*, 24 February 2010, A/RES/64/142, dostupno na: <https://bit.ly/304DP18>, para. 5, u daljem tekstu: Smernice za alternativno staranje.

104 CMWi CRC, *Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return*, 16 November 2017, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, dostupno na: <https://bit.ly/3kASj24>, para. 13, u daljem tekstu: JGC 4–23.

105 *Ibid.*, para. 14.

106 *Ibid.*, para. 13.

107 Smernice za alternativno staranje, para. 6.

108 *Alternative Care in Emergencies Toolkit*, pg. 112, 114 i 116; CRC GC 6, para. 33 i *UNHCR Guidelines on BIA*, p. 34.

- Odluka o smeštaju treba da se donosi na osnovu procene najboljeg interesa i u skladu sa standardima donošenja odluke o najboljem interesu deteta;
- Potrebno je pre ili prilikom smeštaja doneti plan usluge zajedno sa detetom i starateljem.¹⁰⁹

Odluka o najboljem interesu treba da bude zasnovana na sveobuhvatnoj proceni, koja uključuje, ali nije ograničena na, podatke o detetu i njegovoj porodici, životu pre razdvajanja od porodice, trenutnom okruženju u kom dete boravi, resursima koje koristi i mogućnostima za zbrinjavanje deteta.¹¹⁰ Prilikom odlučivanja o smeštaju treba voditi računa o sledećim principima:

- Smeštaj treba da se obezbedi blagovremeno, posebno kada se radi o odojčadi i maloj deci;
- Određivanje smeštaja mora se sprovesti uz poštovanje apsolutne zabrane diskriminacije;
- Potrebno je da se obezbedi participacija deteta u donošenju odluke o smeštaju;¹¹¹
- Braću i sestre uvek treba smeštati zajedno, osim ako je to u suprotnosti sa njihovim najboljim interesom;¹¹²
- Decu iz iste zajednice takođe treba smeštati zajedno;
- Potrebno je da postoji kontinuitet smeštaja.

Pojedine osobine deteta, poput uzrasta i ranjivosti, mogu neposredno uticati na odluku o obliku i vrsti smeštaja. Starijoj deci može biti potreban niži nivo podrške tokom smeštaja, zbog čega im više mogu odgovarati oblici smeštaja koji se baziraju na zajednici, kao što je to stanovanje uz podršku. S druge strane, deci mlađoj od 16 godina, ukoliko nije obezbeđen porodični smeštaj, potrebno je uvek obezbediti smeštaj u ustanove koje su namenjene samo pružanju usluga deci. Deci starijoj od 16 godina smeštaj može biti obezbeđen i u ustanovama koje su određene za smeštaj odraslih tražilaca azila, pod uslovom da je to u njihovom najboljem interesu.¹¹³ Ranjivost deteta takođe treba da uslovi dodeljivanje smeštaja koji može da namiri njegove specifične potrebe. Shodno tome,

109 Planom usluga potrebno je predvideti sledeće: 1) svrhu smeštaja i očekivano trajanje smeštaja; 2) usluge koje će detetu biti potrebne i način njihovog sprovođenja; 3) vremenski okvir za praćenje i osobe zadužene za praćenje; 4) plan za dugoročno zbrinjavanje i osamostaljivanje; 5) plan pripreme deteta za smeštaj i njegove želje i očekivanja.

110 *Ibid.*, Annex 6, Best Interest Determination Report.

111 To znači dete treba upoznati sa opcijama smeštaja i pružiti mu odgovarajuće informacije o njima, na osnovu kojih bi ono trebalo da iznese svoje mišljenje o tome koji smeštaj može biti najpogodniji za njega. Dete svoje pravo na participaciju može koristiti neposredno ili uz pomoć staratelja.

112 Braća i sestre ne treba da budu razdvajani prilikom smeštaja, osim ako je procenjeno da je to u njihovom najboljem interesu. Ako nije moguće obezbediti im zajednički smeštaj, mora im biti omogućeno da održavaju blizak kontakt. Ukoliko je neko od braće i sestara mlađi od tri godine, prioritet treba da bude njegov/njen smeštaj u porodično okruženje, poželjno sa starijom braćom/sestrama, kako bi se obezbedila dosledna nega i dovoljno pažnje. U slučaju da je jedno dete smešteno negde na teritoriji države u trenutku kada se pojavi njegov brat/sestra, princip nerazdvajanja braće i sestara može direktno uticati na odluku o tome gde će dete biti smešteno jer se u tom slučaju treba postarati da novopridošli član porodice bude smešten zajedno sa bratom/sestrom, ukoliko je to u njihovom najboljem interesu.

113 European Union: Council of the European Union, *Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, 29 June 2013, OJ L. 180/96–105/32; 29.6.2013, 2013/33/EU, dostupno na: <http://bit.ly/3bXcu6s>, član 24, st. 2, u daljem tekstu: *Reception Directive*.

deca sa specifičnim potrebama treba da imaju na raspolaganju specijalizovanu negu (npr. deca koja su učestvovala u oružanim sukobima, deca sa invaliditetom, deca sa psihološkim i mentalnim problemima ili visokozaraznim bolestima i slično).¹¹⁴

Nakon što je dete smešteno, potrebno je pratiti da li su u okviru smeštaja na adekvatan način zadovoljene njegove potrebe. Praćenje smeštaja treba da vrši voditelj slučaja.¹¹⁵ U slučaju odojčadi i male dece,¹¹⁶ kao i u slučaju dece kod koje su primećeni dodatni rizici, praćenje i procena treba da se vrše makar jednom nedeljno.¹¹⁷ Ukoliko ne postoje dodatni rizici, praćenje treba da se sprovodi u sledećim vremenskim intervalima:¹¹⁸

- Za decu u privremenom smeštaju svake ili svake druge nedelje u početku, uz evaluaciju nakon dvanaest nedelja;
- Za decu u dugoročnom smeštaju na svakih četiri do dvanaest nedelja, sa evaluacijom plana usluge nakon svakih dvanaest nedelja;
- Za decu u trajnom smeštaju tokom prvog i trećeg meseca, a nakon toga u zavisnosti od toga da li je nadzor i dalje potreban.

Ukoliko je dete u riziku od zlostavljanja, zanemarivanja ili iskorišćavanja, a ti rizici ne mogu da budu otklonjeni, dete ne treba da ostane u takvom smeštaju.¹¹⁹

Evaluacija smeštaja treba da se sprovodi za svako dete bez pratnje i razdvojeno dete, bez obzira na to u kom obliku smeštaja se nalazi.¹²⁰ Ona se vrši u dogovoru sa detetom, njegovim starateljem i pružaocem usluge smeštaja.¹²¹ Prva evaluacija treba da se sprovede u toku ili nakon isteka dvanaest nedelja od smeštanja deteta, a nakon toga približno na svaka tri meseca.¹²² Prilikom evaluacije smeštaja treba obratiti pažnju na sledeće:¹²³

- Dostignuti nivo razvoja deteta, uključujući njegovo fizičko i mentalno zdravlje, pristup obrazovanju i stručnom osposobljavanju, mogućnostima za rekreativne aktivnosti, odnos sa pružaocem usluga i drugom decom itd.;
- Probleme koji se tiču dobrobiti deteta;
- Napredak po pitanju dogovorenih aktivnosti iz plana usluge;
- Probleme koji se tiču mogućnosti pružaoca usluge smeštaja da se stara o detetu;

114 *Alternative Care in Emergencies Toolkit*, p. 90.

115 Inter-agency Working Group on Unaccompanied and Separated Children, *Field Handbook on Unaccompanied and Separated Children*, 2016, dostupno na: <http://bit.ly/304hTDh>, p. 215, u daljem tekstu: *Field Handbook on UASC*.

116 *Ibid.*, p. 205.

117 *Alternative Care in Emergencies Toolkit*, p. 109.

118 *Ibid.*, p. 112.

119 *Ibid.*, p. 111.

120 *Field Handbook on UASC*, p. 203.

121 *Alternative Care in Emergencies Toolkit*, p. 113.

122 *Ibid.*

123 *Ibid.*

- Rezultate potrage za porodicom, provere kontakata i aktivnosti usmerene na spajanje porodice;
- Mišljenja deteta, pružaoca usluge smeštaja i staratelja koja se odnose na plan usluge;
- Dogovor koji se tiče budućih koraka i izmena u planu usluge;
- Datum sledećeg ponovnog pregleda i evaluacije.

Kada se kroz proces evaluacije smeštaja otkriju ozbiljni problemi koji ne mogu da se reše putem praćenja i podrške, poput znakova ili rizika od zlostavljanja ili iskorišćavanja, dete treba izmestiti bez odlaganja.¹²⁴

Prilikom promene smeštaja treba voditi računa o kontinuitetu kontakata sa odraslim osobama koje igraju značajnu ulogu u detetovom životu, sa starateljem i generalno sa socijalnom sredinom. Kako bi se osigurao kontinuitet u detetovom životu, potrebno je da promena mesta stanovanja deteta bude ograničena samo na one slučajeve gde je to u njegovom najboljem interesu.¹²⁵ U skladu sa tim, prilikom određivanja prvog smeštaja treba proceniti verovatnoću da će detetu biti potreban dugoročan smeštaj kako bi se smestilo kod pružaoca usluge koji će moći da se stara o njemu i nakon privremenog zbrinjavanja ukoliko se za tim bude ukazala potreba.¹²⁶

Vrste smeštaja

Kako bi se adekvatno odgovorilo na potrebe svakog deteta, potrebno je da bude dostupan širok spektar usluga smeštaja.¹²⁷

Vrste smeštaja pre svega možemo razlikovati na osnovu njihovog trajanja i toga da li se usluga pruža u porodici ili porodici sličnom obliku smeštaja ili se radi o institucionalnom smeštaju.

U zavisnosti od potreba i situacije, detetu bez pratnje može biti potreban urgentni, privremeni, dugoročni ili trajni smeštaj.

124 *Field Handbook on UASC*, p. 204.

125 CRC GC 6, para. 40.

126 *Alternative Care in Emergencies Toolkit*, p. 90.

127 U skladu sa Smernicama za alternativno staranje o deci, treba razvijati alternativna rešenja institucionalnom smeštaju, u kontekstu opšte strategije deinstitucionalizacije, uz precizno određene opšte i specifične ciljeve koji će omogućiti postepeno zatvaranje ustanova za decu sa velikim smeštajnim kapacitetom.

- Urgentni smeštaj se realizuje u situacijama kada je potrebno hitno smestiti dete jer nema dovoljno vremena da se obavi procena i priprema za dugoročniji smeštaj. To se najčešće dešava kada je dete u visokom riziku i hitna reakcija je neophodna radi zaštite bezbednosti deteta. Urgentni smeštaj se može realizovati u specijalizovanoj instituciji ili hraniteljskoj porodici i može trajati jednu noć ili nekoliko dana. Moguće je da se navedeni smeštaj produži u privremeni ili dugoročni smeštaj, u zavisnosti od individualnih okolnosti.
- Privremeni smeštaj se odnosi na usluge smeštaja koje se pružaju u trajanju do dvanaest nedelja.¹²⁸ Dete se privremeno smešta dok se ne ispituju mogućnosti za donošenje trajnog rešenja, a pre svega da li postoji mogućnost da se dete spoji sa svojom primarnom porodicom. U cilju obezbeđivanja privremenog smeštaja dete može biti smešteno i u hraniteljsku porodicu ili u ustanovu za smeštaj dece bez roditeljskog staranja,¹²⁹
- Dugoročni smeštaj se određuje na period duži od dvanaest nedelja kada ne postoji mogućnost za spajanje sa porodicom ili kada ono nije u detetovom najboljem interesu.¹³⁰ Dugoročni smeštaj može biti organizovan kod istog pružaoca usluge kod kog je dete bilo smešteno privremeno ili se pružalac usluge može promeniti;
- Trajni smeštaj se odnosi na stabilan smeštaj koji treba da traje najmanje dok dete ne postane punoletno,¹³¹ a određuje se kada ne postoje mogućnosti da se dete spoji sa svojom primarnom porodicom.¹³²

Porodični smeštaj treba razmatrati kao primarnu opciju za smeštaj dece, naročito ako je reč o dugoročnom smeštaju. Na rezidencijalni smeštaj se gleda najčešće kao na privremenu meru do uspostavljanja porodičnog smeštaja.¹³³ Kada porodični smeštaj nije adekvatna opcija, preporučuju se oblici smeštaja u zajednici, kao što je stanovanje uz podršku ili domaćinstvo kojim rukovodi dete.¹³⁴ Smeštaj u zajednici naglašava kontinuitet u socijalizaciji i razvoju, promoviše integraciju dece u zajednicu i povećava mogućnost za individualizaciju usluge.¹³⁵

Postoje i situacije kada porodični smeštaj i smeštaj u zajednici nije najbolje rešenje za dete. To može biti slučaj kod starije dece koja nisu navikla na život u porodičnom okruženju.¹³⁶ Takođe, smeštaj u instituciju ili drugi oblik zbrinjavanja van porodice može biti u najboljem interesu deteta sa specifičnim potrebama vezanim za fizičko ili mentalno zdravlje koje ne mogu biti zadovoljene u porodičnim uslovima.¹³⁷ Ipak, treba voditi računa o tome da se ne osnivaju nove ustanove koje su predviđene za dugoročno zbrinjavanje velikog broja dece.¹³⁸

128 *Ibid.*, p. 57.

129 *Ibid.*

130 *Field Handbook on UASC*, p. 201.

131 *Alternative Care in Emergencies Toolkit*, p. 57.

132 *Field Handbook on UASC*, p. 201.

133 *Ibid.*, p. 60.

134 *Ibid.*, p. 206.

135 *Ibid.*, p. 205.

136 *Field Handbook on UASC*, p. 206.

137 *Ibid.*, p. 209.

138 *Alternative Care in Emergencies Toolkit*, p. 60.

Nacionalni pravni okvir

Smeštaj dece izbeglica i migranata regulisan je u Republici Srbiji sledećim pravnim aktima:

- Zakon o socijalnoj zaštiti;
- Porodični zakon;
- Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite;¹³⁹
- Pravilnik o licenciranju organizacija socijalne zaštite;¹⁴⁰
- Uredba o mreži ustanova socijalne zaštite;¹⁴¹
- Pravilnik o stručnim poslovima u socijalnoj zaštiti;¹⁴²
- Pravilnik o zabranjenim postupanjima zaposlenih u socijalnoj zaštiti;¹⁴³
- Pravilnik o licenciranju stručnih radnika u socijalnoj zaštiti;¹⁴⁴
- Zakon o azilu i privremenoj zaštiti;
- Zakon o strancima;
- Pravilnik o zdravstvenim pregledima tražioca azila prilikom prijema u centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila;¹⁴⁵
- Pravilnik o kućnom redu u centru za azil i drugom objektu za smeštaj tražilaca azila;¹⁴⁶
- Pravilnik o kućnom redu i pravilima boravka u prihvatilištu za strance;¹⁴⁷
- Pravilnik o hraniteljstvu.¹⁴⁸

139 *Sl. glasnik RS*, br. 42/2013, 89/2018 i 73/2019, dostupno na: <http://bit.ly/3bRCEHL>, u daljem tekstu: Pravilnik o pružanju usluga.

140 *Sl. glasnik RS*, br. 42/2013, dostupno na: <http://bit.ly/3sDrDRh>, u daljem tekstu: Pravilnik o licenciranju organizacija.

141 *Sl. glasnik RS*, br. 1672012 I 12/2013, dostupno na: <https://bit.ly/3035M9o>, u daljem tekstu: Uredba o mreži ustanova.

142 *Sl. glasnik RS*, br. 1/2012 i 42/2013, dostupno na: <https://bit.ly/38jOR7p>, u daljem tekstu: Pravilnik o stručnim poslovima.

143 *Sl. glasnik RS*, br. 8/2012, dostupno na: <https://bit.ly/3qdmgXZ>, u daljem tekstu: Pravilnik o postupanju.

144 *Sl. glasnik RS*, br. 42/2013 i 53/2013, dostupno na: <http://bit.ly/381Oa25>, u daljem tekstu: Pravilnik o licenciranju radnika.

145 *Sl. glasnik RS*, br. 57/2018, dostupno na: <https://bit.ly/3sGQLGE>, u daljem tekstu: Pravilnik o zdravstvenim pregledima.

146 *Sl. glasnik RS*, br. 96/2018, dostupno na: <http://bit.ly/3kCY1zf>, u daljem tekstu: Pravilnik o kućnom redu u centru.

147 *Sl. glasnik RS*, br. 42/2018, dostupno na: <http://bit.ly/3kB4I68>, u daljem tekstu: Pravilnik o kućnom redu u prihvatilištu.

148 *Sl. glasnik RS*, br. 36/2008, dostupno na: <http://bit.ly/3sz2cAi>.

Odlučivanje o smeštaju

Način donošenja odluke o smeštaju dece bez pratnje uređen je Zakonom o socijalnoj zaštiti i Porodičnim zakonom. U skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti, centar za socijalni rad nadležan je za organizovanje zaštite i preduzimanje pravnih radnji u zaštiti deteta, uključujući i decu strance. Usluge procene i planiranja centar za socijalni rad pokreće po službenoj dužnosti.¹⁴⁹ U okviru tog postupka centar za socijalni rad vrši procenu potreba deteta za zaštitom i odlučuje o korišćenju usluga koje su propisane Zakonom o socijalnoj zaštiti.¹⁵⁰ Postupak procene koju sprovodi voditelj slučaja u centru za socijalni rad, u okviru kog se prikupljaju sveobuhvatni podaci o položaju i potrebama deteta, predstavlja osnov za donošenje kako stručnih, tako i pravnih odluka u postupku zaštite. Osim početne procene, s obzirom na to da se radi o smeštaju deteta van porodice, neophodno je sprovesti i usmerenu procenu.¹⁵¹ Dete mlađe od tri godine ne može se smestiti u ustanove koje pružaju domski smeštaj, osim uz saglasnost ministarstva nadležnog za socijalnu zaštitu.¹⁵² Tokom procene, donošenja odluka i organizovanja zaštite, voditelju slučaja dostupan je supervizor,¹⁵³ koji mu pruža podršku u smislu adekvatnog dokumentovanja rada i stručnu podršku, čime doprinosi kvalitetu rada voditelja slučaja. Postupak vođenja slučaja obezbeđuje ili osigurava određene proceduralne garancije, i to pre svega da će odluka biti doneta u skladu sa individualnim potrebama konkretnog deteta, uz participaciju deteta i staratelja i u skladu sa procenom najboljeg interesa deteta.¹⁵⁴

Iako se postupak odlučivanja sprovodi na osnovu ZoSZ, odluku o smeštaju deteta bez pratnje donosi centar za socijalni rad, kao organ starateljstva, ili rešenjem o stavljanju pod starateljstvo¹⁵⁵ ili privremenim zaključkom o obezbeđivanju smeštaja, ukoliko nije doneto rešenje o starateljstvu.¹⁵⁶

U slučaju da dete bez pratnje ne izrazi nameru da traži azil, postupak smeštaja sprovodi centar za socijalni rad bez saradnje sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, osim u slučaju kada je dete lišeno slobode, odnosno kada se nalazi u prihvatilištu za strance.¹⁵⁷ U tom slučaju rešenje o lišenju slobode i smeštanju u prihvatilište za strance donosi policijski službenik, ali je centar za socijalni rad dužan da u što kraćem roku odredi smeštaj deteta u ustanovu socijalne zaštite, odnosno u prihvatilište u okviru sistema socijalne zaštite.¹⁵⁸

149 ZoSZ, član 68.

150 *Ibid.*, član 69; Važno je i napomenuti da ZoSZ ne predviđa mogućnost smeštaja van sistema socijalne zaštite, odnosno kod pružalaca usluga koji nisu licencirani za pružanje usluga smeštaja. S tim u vezi, ZoSZ ne prepoznaje Komesarijat za izbeglice i migracije kao pružaoca usluga smeštaja.

151 Pravilnik o radu CSR, član 61.

152 ZoSZ, član 52.

153 Pravilnik o radu CSR, član 29.

154 Milanović, M., Novaković, S., Zečević, N. (2020). *Analiza sistema alternativnog staranja dece izbeglica i migranata u Republici Srbiji*, IDEAS, u daljem tekstu: Analiza sistema alternativnog staranja.

155 PZ, član 125.

156 *Ibid.*, član 332. Važno je istaći i da U PZ ne postoji ograničenje u odnosu na pružaoca usluga gde dete može biti smešteno.

157 Prihvatilište za strance je objekat za smeštaj stranaca kojima nije dozvoljen ulazak u zemlju ili za koje je doneto rešenje o proterivanju, udaljenju iz zemlje ili o vraćanju, ali ih nije moguće odmah udaljiti i kojima je određen boravak pod pojačanim policijskim nadzorom.

158 ZoS, član 92.

U slučaju da dete izrazi nameru da podnese zahtev za azil, regulisanje smeštaja pored ZoSZi PZ određuje i ZoAPZ. ZoAPZ predviđa da se svaki tražilac azila, bez obzira na to da li je reč o detetu ili ne, prilikom registracije upućuje u centar za azil ili u drugi objekat određen za smeštaj tražilaca azila, u koji se mora javiti u roku od 72 sata od izdavanja potvrde o registraciji.¹⁵⁹ Po pravilu, deci tražiocima azila se obezbeđuje smeštaj u centru za azil ili drugom objektu namenjenom smeštaju tražilaca azila do donošenja konačne i pravosnažne odluke u postupku azila.¹⁶⁰ Ova odredba je posebno problematična ako se uzme u obzir da postupci azila skoro nikada ne traju kraće od godinu dana, a pravni okvir koji određuje funkcionisanje centara za azil ne pruža minimalne garancije za poštovanje najboljeg interesa deteta. ZoAPZ propisuje da je detetu bez pratnje koje je podnelo zahtev za azil, moguće na osnovu rešenja centra za socijalni rad obezbediti smeštaj i u ustanovi socijalne zaštite, odnosno kod drugog pružaoca usluga smeštaja ili u drugoj porodici, ukoliko se u centru za azil ili drugom objektu namenjenom smeštaju tražilaca azila ne mogu obezbediti adekvatni uslovi, pri čemu je centar za socijalni rad pre donošenja takvog rešenja dužan da pribavi saglasnost Komesarijata za plaćanje troškova smeštaja.

Nakon smeštaja deteta voditelj slučaja je dužan da redovno kontaktira sa detetom i prati adekvatnost smeštaja. U slučaju dece bez pratnje voditelj slučaja dužan je da ostvari jedan neposredan kontakt sa detetom tokom prvog meseca smeštaja, a zatim najmanje tri puta godišnje.¹⁶¹ Isto tako, voditelj slučaja je dužan da jednom u šest meseci izvrši evaluaciju plana usluga, u okviru koje se sagledavaju dalja potreba za uslugama i kvalitet pruženih usluga,¹⁶² a u skladu sa potrebama deteta može da se vrši i češće. Zakonodavni okvir u tom smislu obezbeđuje praćenje kvaliteta smeštaja, ali ne uvodi dodatne standarde zaštite najranjivijih grupa dece.

Vrste smeštaja

Kao usluge smeštaja Zakon o socijalnoj zaštiti¹⁶³ prepoznaje sledeće usluge: porodični smeštaj, domski smeštaj i smeštaj u prihvatilište.

Porodični smeštaj se pruža deci i mladima privremeno, do završetka redovnog školovanja, odnosno do navršene 26. godine života.¹⁶⁴ Porodični smeštaj može da se pruža kao standardni smeštaj, smeštaj uz intenzivnu ili dodatnu podršku, urgentni smeštaj i povremeni smeštaj.¹⁶⁵ U hraniteljsku porodicu smešta se najviše troje dece, osim kada su u pitanju braća i sestre, koji se po pravilu smeštaju u istu porodicu.¹⁶⁶

159 ZoAPZ, član 35.

160 ZoAPZ, član 52.

161 Pravilnik o radu CSR, član 76.

162 *Ibid.*, član 78.

163 ZoSZ, član 40, 47.

164 *Ibid.*, član 47.

165 *Ibid.*, član 49.

166 *Ibid.*, član 6.

Domski smeštaj se privremeno pruža deci i mladima do 26. godine života, odnosno do završetka školovanja ili radnog osposobljavanja,¹⁶⁷ ukoliko se ne mogu obezbediti ili nisu u njihovom najboljem interesu ostanak u porodici, usluge u zajednici ili porodični smeštaj.¹⁶⁸ Domski smeštaj se obezbeđuje detetu u cilju obezbeđenja stanovanja i zadovoljenja osnovnih životnih potreba, obrazovanja, kao i pružanja zdravstvene zaštite.¹⁶⁹ Domski smeštaj može da se pruža kao standardni smeštaj, smeštaj uz intenzivnu ili dodatnu podršku, urgentni smeštaj i povremeni smeštaj.¹⁷⁰ Domski smeštaj se za decu može pružati kao standardni institucionalni smeštaj i kao smeštaj u male domske zajednice.

Smeštaj u prihvatilište pruža se najduže u trajanju od šest meseci, i to deci i mladima žrtvama nasilja u porodici, žrtvama zlostavljanja i zanemarivanja, žrtvama trgovine ljudima, deci koja se nalaze u skitnji, bez pratnje ili u različitim kriznim situacijama, a kojima je potreban privremeni smeštaj i procena potreba radi upućivanja na korišćenje drugih usluga.¹⁷¹

Zakon o socijalnoj zaštiti kao jedinu formu smeštaja u zajednici prepoznaje stanovanje uz podršku, u okviru grupe usluga podrške za samostalni život.¹⁷² Usluga stanovanja uz podršku pruža se osobama uzrasta od 15 do 26 godina kao alternativa smeštaju u ustanovu socijalne zaštite ili kao oblik podrške za osamostaljivanje nakon boravka u ustanovama socijalne zaštite.¹⁷³ Deca izbeglice i migranti uslugu stanovanja uz podršku mogu da koriste najviše dve godine.¹⁷⁴

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti definiše da se materijalni uslovi prihvata deci koja su izrazila nameru da podnesu zahtev za azil i deci tražiocima azila, pružaju u okviru centara za azil ili u okviru drugih objekata namenjenih za smeštaj tražilaca azila.¹⁷⁵ Iako ovaj zakon ne spominje pružanje usluga smeštaja, bilo koji objekat gde su deca smeštena, u skladu sa međunarodnim standardima određuje se kao vid alternativnog staranja i u tom smislu nije od značaja kako se nazivaju u nacionalnom zakonodavstvu. S tim u vezi, ta vrsta smeštaja se mora unaprediti jer sama struktura usluge ne obezbeđuje deci specifičnu podršku, s obzirom na to da obuhvata samo smeštaj, hranu, odeću i novčana sredstva za lične potrebe.¹⁷⁶ Na ovaj način definisani standardi usluge ne garantuju poštovanje najboljeg interesa deteta niti su u skladu sa UN smernicama za alternativno staranje o deci.¹⁷⁷

167 Pravilnik o pružanju usluga, član 22.

168 ZoSZ, član 52.

169 *Ibid.*, član 51.

170 *Ibid.*, član 53.

171 Pravilnik o pružanju usluga, član 25.

172 ZoSZ, član 40.

173 Pravilnik o pružanju usluga, član 88.

174 *Ibid.*

175 ZoAPZ, član 52.

176 *Ibid.*, član 50.

177 Analiza sistema alternativnog staranja.

Predlog smernica za postupanje

- Prijemni radnik u centru za socijalni rad koji dobije informaciju da se dete izbeglica ili migrant bez pratnje nalazi na teritoriji jedinice lokalne samouprave za koju je nadležan centar za socijalni rad, samostalno ili u saradnji sa terenskim radnikom organizuje neodložnu intervenciju, vrši prijemnu procenu i odlučuje o nadležnosti centra za socijalni rad za pružanje zaštite;
- U okviru prijemne procene terenski radnik, odnosno stručni radnik centra za socijalni rad, utvrđuje razloge za razdvojenost deteta od porodice, kao i posebnu ranjivost deteta, uključujući zdravstvene, fizičke, psihosocijalne, materijalne i druge potrebe za zaštitom, a posebno utvrđuje da li se dete nalazi u riziku od nasilja, zanemarivanja, trgovine ljudima ili postoji potreba za urgentnim zdravstvenim zbrinjavanjem, odnosno da li dete ima druge neodložne potrebe. Ukoliko je dete u pratnji odrasle osobe za koju se ne može utvrditi da li je roditelj ili staratelj deteta, u okviru prijemne procene potrebno je izvršiti i osnovnu procenu kvaliteta odnosa odrasle osobe sa detetom. Ukoliko se kvalitet odnosa ne može proceniti, potrebno je osigurati da odrasla osoba sa detetom nema nesuperviziran kontakt, ali isto tako ukoliko nisu utvrđeni rizici za dete, ne treba razdvajati dete od odrasle osobe do završetka početne procene. Ukoliko dođe do razdvajanja deteta i odrasle osobe, treba osigurati da dete i odrasla osoba održe kontakt, što je posebno važno prilikom organizovanja smeštaja. U slučaju da se proceni da je dete u riziku od starije odrasle osobe, potrebno je odmah razdvojiti dete i odraslu osobu, a o kontaktu odrasle osobe i deteta odlučiti nakon završetka početne procene. Centar za socijalni rad je dužan da obezbedi usluge prevođenja tokom prijemne procene;
- Ukoliko se na osnovu prijemne procene može zaključiti da se dete ne nalazi u riziku i ukoliko se na teritoriji jedinice lokalne samouprave za koju je nadležan centar za socijalni rad koji je prvi stupio u kontakt sa detetom neće obezbediti smeštaj, potrebno je da prijemni radnik samostalno ili u saradnji sa terenskim radnikom kontaktira sa pružaocem usluga urgentnog smeštaja gde će se dete smestiti. Takođe, potrebno je da osigura kontakt deteta sa stručnim radnikom centra koji je mesno nadležan za pružaoca usluga gde će dete biti smešteno. Ukoliko je dete izrazilo nameru da podnese zahtev za azil, urgentni smeštaj je najbolje organizovati na teritoriji jedinice lokalne samouprave gde se nalazi centar za azil, odnosno drugi objekat namenjen smeštaju tražilaca azila. Dete ne treba uputiti na smeštaj u centar za azil pre nego što se završi početna procena, odnosno pre nego što se utvrdi da su uslovi smeštaja u centru za azil u skladu sa individualnim potrebama deteta;
- Ukoliko se na osnovu prijemne procene utvrdi da je dete u riziku i da je u detetovom najboljem interesu da se zaštita organizuje na teritoriji jedinice lokalne samouprave gde je dete identifikovano, stručni radnik na prijemu otvoriće slučaj i rukovodiocu proslediti predmet kako bi se voditelj slučaja zadužio predmetom;
- Voditelj slučaja koji je dodeljen detetu i koji organizuje smeštaj deteta neodložno izlazi na teren i upoznaje dete, otpočinje početnu procenu i na osnovu informacija koje je prikupio i uz participaciju deteta, donosi odluku o smeštaju deteta, na osnovu čega centar za socijalni rad donosi privremeni zaključak o obezbeđivanju smeštaja, ukoliko se smeštaj ne reguliše rešenjem o starateljstvu. Centar za socijalni rad dužan je da tokom početne procene i konsultacije sa detetom obezbedi usluge prevođenja;

- Prilikom upućivanja deteta na pružaoca usluge smeštaja potrebno je osigurati da ne dođe do razdvajanja braće i sestara, osim ukoliko to nije u njihovom najboljem interesu. Isto tako, prilikom određivanja mesta smeštaja potrebno je voditi računa o tome da deca budu smeštena zajedno sa pripadnicima svoje zajednice i kulture;
- Ukoliko je moguće, dete treba i prilikom urgentnog smeštaja uputiti na hraniteljsku porodicu, ustanovu socijalne zaštite, odnosno kod licenciranog pružaoca usluga socijalne zaštite koji ima adekvatne uslove za organizovanje dužeg boravka. Na taj način bi se osiguralo da dete ne menja smeštaj nepotrebno, tj. osigurao bi se kontinuitet smeštaja, bezbednost i dobrobit deteta;
- Voditelj slučaja odmah nakon obezbeđivanja urgentnog smeštaja nastavlja sprovođenje početne procene kako bi utvrdio odgovarajući smeštaj za privremeno zbrinjavanje deteta, a koju je dužan da okonča u roku od sedam radnih dana od početka rada na slučaju;
- Ukoliko utvrdi da je potrebno promeniti smeštaj deteta pre završetka početne procene zbog izloženosti deteta rizicima od zlostavljanja i zanemarivanja ili drugog štetnog ponašanja, voditelj slučaja je dužan da tokom početne procene neodložno promeni mesto smeštaja deteta;
- Ukoliko je izrazilo nameru da traži azil, nakon urgentnog zbrinjavanja dete u roku od 72 sata od registrovanja izražene namere da traži azil treba da se javi centru za azil ili drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca azila. U tom periodu voditelj slučaja treba da proceni da li je smeštaj u centar za azil, odnosno drugi objekat namenjen tražiocima azila u najboljem interesu deteta i na osnovu procene najboljeg interesa donese odluku o smeštaju. U slučaju da je dete mlađe od 16 godina, obavezno ga je smesti kod pružaoca usluga socijalne zaštite;
- Ukoliko se proceni da je smeštaj deteta u centar za azil ili drugi objekat namenjen tražiocima azila u najboljem interesu deteta, centar za socijalni rad takav smeštaj reguliše privremenim zaključkom o smeštaju ili rešenjem o starateljstvu, bez uputa, odnosno rešenja o korišćenju usluge, s obzirom na to da centar za socijalni rad takvu vrstu odluke ne može da donese u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti (ovaj zakon ne predviđa mogućnost smeštaja deteta kod pružaoca usluga smeštaja koji nema licencu za pružanje usluga socijalne zaštite);
- Ukoliko je procena centra za socijalni rad takva da dete koje je izrazilo nameru da podnese zahtev za azil, odnosno koje je podnelo zahtev za azil, ne treba smestiti u centar za azil, centar za socijalni rad na osnovu Zakona o azilu treba da traži saglasnost Komesarijata za plaćanje troškova kod pružaoca usluga socijalne zaštite. Ipak, saglasnost Komesarijata ne sme biti ograničavajuća okolnost prilikom donošenja takve odluke, već se troškovi smeštaja moraju obezbediti u okviru sistema socijalne zaštite, s obzirom na to da deca izbeglice i migranti imaju ista prava na usluge smeštaja kao i druga deca;
- U slučaju da se dete smesti kod pružaoca usluga socijalne zaštite, staratelj je dužan da o smeštaju deteta pisanim putem obavesti Komesarijat i Kancelariju za azil, a kako bi se postupak azila dalje nesmetano odvijao;
- Na osnovu informacija i odluka donetih u okviru početne i produbljene procene, centar za socijalni rad u okviru odluke o stavljanju deteta pod starateljstvo donosi i odluku o smeštaju deteta. Odluku o stavljanju deteta pod starateljstvo centar za socijalni rad dužan je da donese u roku od 30 dana od početka rada na slučaju. Centar za socijalni rad dužan je da ovu odluku

donese i ranije ukoliko je to potrebno u cilju zaštite prava i interesa deteta ili ukoliko dete izrazi nameru da traži azil. U slučaju promene mesta smeštaja nakon donošenja rešenja o starateljstvu potrebno je izvršiti dopunu rešenja o starateljstvu zaključkom.

- Nakon što je dete smešteno, voditelj slučaja je dužan da prati kvalitet pružene usluge u saradnji sa starateljem. Voditelj slučaja je dužan da ostvari lični kontakt sa detetom tokom prvog meseca smeštaja, kao i još najmanje tri puta godišnje, dok je staratelj dužan da, u skladu sa situacijom u kojoj se dete nalazi, sa detetom ostvaruje kontakt češće. Ukoliko se radi o deci u visokom riziku, staratelj je dužan da dete obilazi jednom nedeljno ili češće i obaveštava voditelja slučaja o kvalitetu usluga koje se detetu pružaju.
- U slučaju smeštaja deteta bez pratnje ponovni pregled i evaluaciju usluge smeštaja potrebno je realizovati u roku od tri meseca, a zatim jednom u narednih tri do šest meseci, u zavisnosti od procene.
- Promena smeštaja treba da bude ograničena samo na slučajeve kada je u najboljem interesu deteta, odnosno ukoliko se utvrdi da je dete u riziku od zlostavljanja, zanemarivanja, odnosno kršenja prava na smeštaju na kom se nalazi. Prilikom promene smeštaja treba voditi računa o tome da se obezbedi kontinuitet u životu deteta, tj. da se dete ne izmešta iz zajednice u kojoj je ostvarilo određeni stepen inkluzije, odnosno integracije.

4. ZDRAVSTVENA ZAŠTITA

Međunarodni pravni okvir

Konvencijom o pravima deteta decije priznato pravo na uživanje najvišeg ostvarivog zdravstvenog standarda, lečenje i zdravstvenu rehabilitaciju.¹⁷⁸ Pravo dece na zdravlje¹⁷⁹ podrazumeva dostupnost pravovremenih i primerenih usluga prevencije i unapređenja zdravlja, kurativne, rehabilitacione i palijativne usluge, kao i pravo dece na rast i razvoj u uslovima u kojima mogu ostvariti najviši standard zdravlja.¹⁸⁰

Međunarodni pravni okvir propisuje da je za realizaciju prava deteta na zdravlje odgovorna država, bez obzira na to da li je poverila pružanje usluga zdravstvene zaštite nedržavnim akterima ili nije.¹⁸¹ Prilikom pružanja zdravstvene zaštite deci bez pratnje države treba posebno da vode računa o njihovoj ranjivosti i traumatizovanosti.¹⁸²

U obezbeđivanju prava na zdravstvenu zaštitu ne sme biti diskriminacije po osnovu rase, boje kože, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, nacionalnog, etničkog ili socijalnog porekla, imovinskog stanja, onesposobljenosti, rođenja ili drugog statusa deteta, njegovih roditelja ili zakonskog staratelja,¹⁸³ niti po osnovu seksualne orijentacije, rodnog identiteta i zdravstvenog statusa.¹⁸⁴ Obaveza je svake države potpisnice Konvencije da deci izbeglicama i migrantima bez pratnje i razdvojenoj deci obezbedi zdravstvenu negu podjednaku onoj koju imaju deca državljanima, bez obzira na pravni status,¹⁸⁵ i bez obaveze da predoče dokument kojim je regulisan njihov boravak u državi.¹⁸⁶

178 KPD, st. 1.

179 U preambuli Ustava Svetske zdravstvene organizacije pojam „zdravlje“ se definiše kao stanje potpunog telesnog, mentalnog i društvenog blagostanja, a ne samo odsustva bolesti ili nemoći.

180 UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)*, 17 April 2013, CRC/C/GC/15, dostupno na: <https://bit.ly/3bYI7MY>, para. 2, u daljem tekstu: CRC GC 15.

181 *Ibid.*, para. 75.

182 CRC GC 6, para. 47.

183 KPD, član 2, st. 1.

184 CRC GC 15, para. 8.

185 JGC 4, 23, para. 55.

186 *Ibid.*, para. 56.

Da bi deca mogla da ostvare pravo na najviši ostvarivi zdravstveni standard, potrebno je da se sprovede mere preventivne zdravstvene zaštite, lečenja i rehabilitacije, kao i mere jačanja sistema zdravstvene zaštite. Preventivna zdravstvena zaštita dece treba da obuhvata zaštitu od zaraznih i nezaraznih bolesti putem kombinacije biomedicinskih, bihejviorističkih i strukturnih intervencija.¹⁸⁷ Kao neke od preventivnih mera mogu se izdvojiti obezbeđivanje adekvatne ishrane i pijaće vode i zaštita od polno prenosivih bolesti i prerane trudnoće, nasilja i psihoaktivnih supstanci. Prevencija polno prenosivih bolesti i prerane trudnoće je posebno značajna za adolescente, zbog čega im je potrebno obezbediti pristup informacijama o seksualnim i reproduktivnim odnosima.¹⁸⁸ Takođe, očuvanju zdravlja i prevenciji obolevanja mogu doprineti aktivnosti podizanja svesti i preventivni zdravstveni pregledi. S obzirom na to da je nasilje važan uzrok smrtnosti, povreda i obolevanja dece, Komitet ističe potrebu da se u aktivnosti prevencije i unapređenja zdravlja uključe i one kojima se deca štite od nasilja.¹⁸⁹ Te aktivnosti treba da budu fokusirane na podizanje svesti kako dece, tako i roditelja, pri čemu mora da se prenese jasna poruka da nije prihvatljiv bilo kakav oblik nasilja,¹⁹⁰ Država treba decu da zaštiti i od štetnih supstanci, poput razređivača, alkohola, duvana i zabranjenih supstanci, i da na osnovu prikupljenih relevantnih dokaza preduzme odgovarajuće mere za smanjenje upotrebe takvih supstanci među decom.¹⁹¹ Decu treba informisati i obrazovati o životnim veštinama kao što su zdrava ishrana, fizička aktivnost, sprečavanje povreda i nesreća, održavanje lične higijene, opasnost od konzumiranja psihoaktivnih supstanci i sl.¹⁹² Takođe, u zajednici treba sprovoditi organizovane aktivnosti kojima će se podizati svest o ranim znacima i simptomima mentalnih poremećaja kod adolescenata.¹⁹³ Zarad očuvanja javnog zdravlja država može i da sprovodi zdravstvene preglede svih novopridošlih izbeglica i migranata.¹⁹⁴

Postoje izvesne specifičnosti u lečenju dece u odnosu na lečenje drugih grupa stanovništva. Lečenje dece bez pratnje je specifično po pristupu koji lekar treba da ima u odnosu sa pacijentom, po prisustvu staratelja, koji zastupa i štiti najbolje interese deteta onda kada ono ne može samo da donosi odluku, kao i po tome što se moraju uzimati u obzir razvojne karakteristike deteta.¹⁹⁵ Staratelj ima prava i obaveze da detetu omogući usmeravanje i savetovanje u ostvarivanju prava na zdravlje, uz obavezu da razmotri mišljenje deteta u skladu sa njegovim razvojnim mogućnostima.¹⁹⁶ Uloga staratelja treba da bude i davanje pristanka u detetovo ime ili pomoć detetu u davanju pristanka na neke oblike lečenja i intervencija, a u skladu sa uzrastom i zrelošću deteta.¹⁹⁷ Država treba da odredi starosnu granicu ili stepen razvojnih mogućnosti deteta na kom ono može samostalno da dà informisanu saglasnost lekaru.¹⁹⁸ Na taj način deca u pojedinim slučajevima mogu samostalno da

187 CRC GC 15, para. 62.

188 UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 4 (2003): Adolescent Health and Development in the Context of the Convention on the Rights of the Child*, 1 July 2003, CRC/GC/2003/4, dostupno na: <https://bit.ly/2Pwc3c1>, para. 29, u daljem tekstu: CRC GC 4.

189 CRC GC 15, para. 64.

190 *Ibid.*

191 *Ibid.*, para. 65.

192 UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* (art. 3, para. 1), 29 May 2013, CRC/C/GC/14, dostupno na: <https://bit.ly/2PhBWMj>, para. 59, u daljem tekstu: CRC GC 14.

193 CRC GC 4, para. 30.

194 *EU Directive on Reception*, član 13.

195 JGC 4, 23, para. 54.

196 CRC GC 4, para. 8.

197 CRC GC 15, para. 31.

198 CRC GC 4, para. 34.

daju pristanak na lečenje i intervenciju bez saglasnosti staratelja, npr. u slučajevima testiranja na HIV ili zdravstvenih usluga vezanih za seksualno i reproduktivno zdravlje.¹⁹⁹

Deca doživljavaju stres drugačije od odraslih, zbog čega treba da im bude dostupna posebna nega i psihološka podrška.²⁰⁰ U toku lečenja je potrebno da deca, roditelji/staratelji i zdravstveni radnici budu na adekvatan način upoznati sa pristankom, davanjem saglasnosti i principom poverljivosti.²⁰¹ Ukoliko postoji više načina za lečenje određenog zdravstvenog problema ili ukoliko je ishod nekog lečenja neizvestan, potrebno je da se izvrši procena svakog od mogućih načina lečenja u odnosu na rizike i nuspojave, saslušati stavove deteta o tim pitanjima i uzeti ih u obzir u skladu sa njegovim uzrastom i zrelošću.²⁰² Neophodno je da zdravstveni radnik pruži detetu odgovarajuće i primerene informacije kako bi ono razumelo situaciju i sve aspekte relevantne za njegove interese.²⁰³ Informacije treba da budu dostupne, razumljive i primerene detetovom uzrastu i stepenu obrazovanja.²⁰⁴ Po pružanju potrebnih informacija zdravstveni radnik treba da detetu dâ mogućnost da izrazi pristanak na određenu metodu lečenja.²⁰⁵

Svako dete na lečenju, a u cilju zaštite njegovog fizičkog ili mentalnog stanja, staranja ili lečenja, ima pravo na periodičnu proveru tretmana i svih drugih okolnosti od značaja za njegovu zbrinjavanje, u skladu sa njegovim najboljim interesom.²⁰⁶ Za decu sa mentalnim smetnjama lečenje treba organizovati u okviru zajednice u kojoj žive, a ukoliko je potrebna institucionalizacija, odluka o njoj se mora doneti u skladu sa najboljim interesom deteta.²⁰⁷ Nega mentalnog zdravlja dece žrtava treba da uzima u obzir pol i kulturni identitet i da obuhvati i kvalifikovano psihološko savetovanje.²⁰⁸ Deca koja su bila žrtve bilo kog oblika nasilja moraju imati obezbeđenu rehabilitaciju.²⁰⁹

Svi pružaoci usluga, bez obzira na to da li su državni ili nedržavni, moraju pri izradi, sprovođenju i evaluaciji svojih programa i usluga da uključe i primene sve relevantne odredbe Konvencije o pravima deteta,²¹⁰ što između ostalog znači da su u obavezi da u svojim aktivnostima procene koji su najbolji interesi dece i daju im primarni značaj.²¹¹ Sve usluge i programi treba da ispunjavaju sledeće kriterijume:²¹²

199 CRC GC 15, para. 31.
200 *Ibid.*
201 *Ibid.*, para. 21.
202 CRC GC 14, para. 77.
203 *Ibid.*
204 *Ibid.*, para. 58.
205 *Ibid.*, para. 77.
206 *Ibid.*, para. 22.
207 CRC GC 4, para. 30.
208 CRC GC 6, para. 48.
209 *Ibid.*
210 CRC GC 15, para. 79.
211 *Ibid.*, para. 12.
212 *Ibid.*, para. 113–116.

- Raspoloživost – mora postojati dovoljan broj funkcionalnih ustanova, proizvoda, usluga i programa koji služe zdravlju dece;
- Dostupnost – odnosi se na nediskriminaciju, fizičku dostupnost, ekonomsku/cenovnu dostupnost i dostupnost informacija;
- Prihvatljivost – poštovanje medicinske etike i potreba, očekivanja, kulture, mentaliteta i jezika dece prilikom planiranja i realizacije svih ustanova, proizvoda i usluga koji su vezani za zdravlje;
- Kvalitet – ustanove, robe i usluge vezane za zdravlje moraju biti naučno i medicinski primerene i kvalitetne.

Država treba da zabrani razmenu podataka o pacijentima između zdravstvenih ustanova i tela nadležnih za imigraciju, kao i operacije sprovođenja imigracionih mera u javnim zdravstvenim ustanovama ili u njihovoj blizini jer se time ograničava ili uskraćuje pravo na zdravlje deci izbeglicama i migrantima.²¹³

Nacionalni pravni okvir

Zdravstvena zaštita dece izbeglica i migranata bez pratnje je regulisana sledećim pravnim aktima:

- Zakon o zdravstvenoj zaštiti;²¹⁴
- Zakon o zdravstvenom osiguranju;²¹⁵
- Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti;²¹⁶
- Zakon o pravima pacijenata;²¹⁷
- Porodični zakon;
- Pravilnik o zdravstvenim pregledima tražioca azila prilikom prijema u Centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila;
- Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja;²¹⁸

213 JGC 4, 23, para. 56.

214 Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, br. 25/2019, dostupno na: <http://bit.ly/3q9EclE>, u daljem tekstu: ZoZZ.

215 Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Sl. glasnik RS*, br. 25/2019, dostupno na: <http://bit.ly/3uPFllO>, u daljem tekstu: ZoZO.

216 Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, *Sl. glasnik RS*, br. 15/2016, 68/2020 i 136/2020, dostupno na: <http://bit.ly/3kABm-Fa>, u daljem tekstu: ZoZSZB.

217 Zakon o pravima pacijenata, *Sl. glasnik RS*, br. 45/2013 i 25/2019, dostupno na: <http://bit.ly/3e1iAW2>.

218 Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, *Sl. glasnik RS*, br. 10/2010, 18/2010 – ispr., 46/2010, 52/2010 – ispr., 80/2010, 60/2011 – odluka US, 1/2013, 108/2017 i 82/2019 – dr. pravilnik, dostupno na: <http://bit.ly/3rhaPiQ>, u daljem tekstu: Pravilnik o obaveznom zdravstvenom osiguranju.

- Pravilnik o bližim uslovima za obavljanje zdravstvene delatnosti u zdravstvenim ustanovama i drugim oblicima zdravstvene službe;²¹⁹
- Pravilnik o načinu vođenja postupka i sačinjavanju zapisnika o nalaženju deteta;²²⁰
- Uredba o nacionalnom programu zdravstvene zaštite žena, dece i omladine;²²¹
- Instrukcija o načinu postupanja centra za socijalni rad – organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje;²²²
- Program o zaštiti mentalnog zdravlja u Republici Srbiji za period 2019–2026.²²³

Ustavom Republike Srbije je propisano da svako ima pravo na zaštitu fizičkog i psihičkog zdravlja, s tim da deca ostvaruju zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda, ako je ne ostvaruju na drugi način.²²⁴ S obzirom na to da je zabranjena diskriminacija po bilo kom osnovu,²²⁵ deca izbeglice i migranti imaju pravo na zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda, te kao i deca državljanima Srbije imaju status osiguranih lica kojima se prava obezbeđuju iz obaveznog zdravstvenog osiguranja,²²⁶ bez plaćanja participacije.²²⁷ Deci izbeglicama i migrantima zdravstvena zaštita mora biti pružena na način na koji se pruža deci državljanima²²⁸ i treba da bude fizički, komunikacijski, geografski i ekonomski dostupna i kulturološki prihvatljiva.²²⁹ U svim aktivnostima obezbeđivanja zdravstvenih usluga i procedura prilagođenih deci akteri treba da se rukovode najboljim interesom deteta.²³⁰ Deca imaju pravo na najviši mogući standard zdravlja i zdravstvene zaštite.²³¹

Pravo na zdravstvenu zaštitu obuhvata:²³²

- Mere prevencije i ranog otkivanja bolesti;
- Preglede i lečenje u vezi sa planiranjem porodice, u toku trudnoće i do dvanaest meseci nakon porođaja;
- Preglede i lečenje u slučaju bolesti i povede;

219 Pravilnik o bližim uslovima za obavljanje zdravstvene delatnosti u zdravstvenim ustanovama i drugim oblicima zdravstvene službe, *Sl. glasnik RS*, br. 43/2006, 112/2009, 50/2010, 79/2011, 10/2012 – dr. pravilnik, 119/2012 – dr. pravilnik, 22/2013 i 16/2018, dostupno na: <http://bit.ly/3bQjdiC>, u daljem tekstu: Pravilnik o obavljanju zdravstvene delatnosti.

220 Pravilnik o načinu vođenja postupka i sačinjavanju zapisnika o nalaženju deteta, *Sl. glasnik RS*, br. 12/2011, dostupno na: <https://bit.ly/3e1Dnc8>, u daljem tekstu: Pravilnik o nalaženju deteta.

221 Uredba o nacionalnom programu zdravstvene zaštite žena, dece i omladine, *Sl. glasnik RS*, br. 28/2009, dostupno na: <https://bit.ly/2NNxYeg>, u daljem tekstu: Uredba o programu zdravstvene zaštite.

222 Instrukcija o načinu postupanja centra za socijalni rad – organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje, *Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja*, 2018, br. 019-00-19/2018-05.

223 Program o zaštiti mentalnog zdravlja u Republici Srbiji za period 2019–2026, *Sl. glasnik RS*, br. 84-19, dostupno na: <https://bit.ly/3bVgd4y>, u daljem tekstu: Program o zaštiti mentalnog zdravlja.

224 Ustav Republike Srbije, član 68.

225 *Ibid.*, član 21.

226 *ZoZO*, član 16, st. 1, tačka 1.

227 *ZoZO*, član 137.

228 *ZoZZ*, član 237.

229 *Ibid.*, član 23.

230 *Ibid.*, član 20, st. 2.

231 *Ibid.*, član 20, st. 3.

232 *ZoZO*, član 52, st. 1.

- Preglede i lečenje bolesti usta i zuba;
- Medicinsku rehabilitaciju u slučaju bolesti i povrede;
- Lekove;
- Medicinska sredstva.

Preventivne mere se sprovode radi očuvanja i unapređenja zdravlja, sprečavanja, suzbijanja i ranog otkrivanja bolesti i drugih poremećaja, a putem podizanja svesti ljudi i obezbeđivanja zdravstvenih usluga u odgovarajućim intervalima za grupacije stanovništva koje su izložene povećanom riziku od obolevanja.²³³ Preventivne mere i aktivnosti sprovode domovi zdravlja, poliklinike i zavodi za zaštitu zdravlja.²³⁴ Neki od ciljeva prevencije u zdravstvenoj zaštiti koji mogu biti usmereni na decu izbeglice i migrante su:²³⁵

- Usvajanje zdravih stilova života kod adolescenata;
- Zaštita i unapređenje reproduktivnog zdravlja;
- Prevencija upotrebe i zloupotrebe duvana, alkohola i ilegalnih psihoaktivnih supstanci, adekvatno lečenje adolescenata koji zloupotrebljavaju psihoaktivne supstance ili su zavisni od njih, umanjivanje efekata upotrebe psihoaktivnih supstanci;
- Rano otkrivanje i adekvatno zbrinjavanje adolescenata sa problemima mentalnog zdravlja;
- Prevencija i umanjivanje posledica nasilja, zanemarivanja i zlostavljanja, povreda i trovanja.

Bilo da dete ostvari prvi kontakt sa policijskim službenikom²³⁶ ili drugim licem,²³⁷ taj službenik ili to lice su dužni da obaveste službe zdravstvene zaštite ukoliko je detetu potrebno hitno zdravstveno zbrinjavanje.²³⁸ Ako je potrebna neodložna hospitalizacija deteta bez pratnje ili razdvojenog deteta, potrebno je kontaktirati i sa organom starateljstva kako bi se realizovao smeštaj u bolnicu.²³⁹ Dežurni pedijatar zdravstvene ustanove odmah po prijemu treba da proveri da li dete ima povredu, oboljenje ili poremećaj koji je neophodno hitno tretirati i da utvrdi opšte zdravstveno stanje, pol, uzrast, vidljive urođene anomalije i druge osobenosti deteta.²⁴⁰ Nakon pregleda pedijatar sačinjava izveštaj, a ako uoči tragove nasilja ili zlostavljanja, dete treba da pregleda i specijalista sudske medicine.²⁴¹

233 Zakon o pravima pacijenata, član 8.

234 ZoZZ, član 74–78, 80–90.

235 Uredba o programu zdravstvene zaštite, str. 20–29.

236 *Ibid.*, str. 20.

237 Pravilnik o nalaženju deteta, član 2.

238 Kada su dete identifikovali drugi akteri, oni prijavu podnose samo policijskoj upravi, a policijski službenik treba odmah da obavesti službu hitne medicinske pomoći doma zdravlja ili zavod za hitnu medicinsku pomoć radi transporta deteta u najbližu zdravstvenu ustanovu koja ima organizovanu zdravstvenu zaštitu dece na bolničkom nivou.

239 PZ, član 137.

240 *Ibid.*, član 4.

241 *Ibid.*

Prilikom smeštaja u centar za azil ili drugi objekat namenjen smeštaju tražilaca azila osoba koja traži azil podleže obaveznom zdravstvenom pregledu radi utvrđivanja rizika od prenosa zaraznih bolesti.²⁴² Obavezni zdravstveni pregled obavlja lekar u domu zdravlja, a ukoliko nije moguće da se određeni pregledi i analize obave u domu zdravlja, lekar iz doma zdravlja upućuje tražioca azila u drugu zdravstvenu ustanovu.²⁴³ Tražilac azila je dužan da saraduje sa ovlašćenim službenim licima tokom obaveznog zdravstvenog pregleda.²⁴⁴ Lekar treba da obavesti tražioca azila o potrebi i mogućnostima zaštite i lečenja od zaraznih bolesti u Republici Srbiji, kao i o važnosti i načinu sprovođenja obaveznih vakcinacija.²⁴⁵ Po završenom pregledu zdravstvena ustanova izdaje potvrdu o zdravstvenom pregledu i zdravstvenom stanju tražioca prilikom prijema u centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila.²⁴⁶ Zaposleni u objektu za smeštaj su dužni da prate zdravstveno stanje tražioca azila i prijave eventualnu pojavu visoke temperature, proliva, osipa i drugih promena lekaru u mesno nadležnom domu zdravlja.²⁴⁷

Za tražioca azila koji dolazi iz zemlje u kojoj ima bolesti koje predstavljaju pretnju po međunarodno javno zdravlje ili u kojoj postoji epidemija i rizik od obolevanja od zaraznih bolesti koje se mogu uneti u zemlju, sprovodi se zdravstveni nadzor u trajanju maksimalne inkubacije za suspektno oboljenje.²⁴⁸

Da bi boravila u ustanovama za smeštaj dece bez roditeljskog staranja, deca moraju biti vakcinisana protiv tuberkuloze, difterije, tetanusa, velikog kašlja, dečje paralize, malih boginja, rubele, zaušaka, virusnog hepatitisa B, oboljenja izazvanih hemoilusom influence tipa B i oboljenja izazvanih streptokokom pneumonije.²⁴⁹ Ukoliko se utvrdi opasnost od prenošenja bolesti ili u slučaju pojave epidemije, deci se radi boravka u ustanovi aktom ministra može odrediti i obavezna imunizacija protiv druge zarazne bolesti.²⁵⁰

Pružaoци zdravstvenih usluga se u svim aktivnostima moraju rukovoditi najboljim interesom deteta.²⁵¹ Zdravstvena zaštita u najboljem interesu deteta se postiže putem partnerskog odnosa deteta kao pacijenta i zdravstvenog radnika, koji podrazumeva uzajamno poverenje i poštovanje na svim nivoima zdravstvene zaštite.²⁵² Kako bi dete donelo odluku o pristanku ili odbijanju predložene medicinske mere, zdravstveni radnik je dužan da detetu ili njegovom staratelju blagovremeno, na način koji je u najboljem interesu deteta²⁵³ i bez traženja, a po potrebi uz pomoć prevodioca, pruži sledeće informacije:²⁵⁴

-
- 242 ZoZSZB, član 46, st. 2.
243 Pravilnik o zdravstvenim pregledima, član 2 .
244 ZoAPZ, član 58.
245 *Ibid.*, član 5.
246 *Ibid.*, član 8.
247 *Ibid.*, član 7.
248 *Ibid.*, član 4.
249 ZoZSZB, član 32, st. 4.
250 *Ibid.*, član 33.
251 ZoZZ, član 20.
252 Zakon o pravima pacijenata, član 3, st. 2–3.
253 *Ibid.*, član 7.
254 *Ibid.*, član 11.

- Dijagnozu i prognozu bolesti;
- Kratak opis, cilj i korist od medicinske mere, vreme trajanja i moguće posledice preduzimanja odnosno nepreduzimanja predložene medicinske mere;
- Vrstu i verovatnoću mogućih rizika, bolne i druge sporedne ili trajne posledice;
- Alternativne metode lečenja;
- Moguće promene pacijentovog stanja posle preduzimanja predložene medicinske mere, kao i moguće nužne promene u načinu života pacijenta;
- Dejstvo lekova i moguće sporedne efekte tog dejstva.

Uvažavajući potrebu za participacijom deteta u ostvarivanju prava na zdravlje, propisana je starosna granica od 15 godina kao referentna tačka na kojoj dete dobija mogućnost da samostalno odlučuje o predloženom tretmanu. U slučaju da je detetu mlađem od 15 godina koje je pod starateljstvom neophodan medicinski zahvat, staratelj mora tražiti saglasnost od nadležnog organa starateljstva.²⁵⁵ S druge strane, dete koje je navršilo 15 godina života i koje je sposobno za rasuđivanje²⁵⁶ može samostalno dati pristanak na predloženu medicinsku meru na osnovu informacija koje mu pruži zdravstveni radnik.²⁵⁷ Nadležni zdravstveni radnik ili zdravstveni saradnik dužan je da uključi dete u donošenje odluke o pristanku na predloženu medicinsku meru u skladu sa detetovom zrelošću i sposobnošću za rasuđivanje.²⁵⁸ Bez pristanka deteta ili njegovog zakonskog zastupnika ne sme se preduzeti nikakva medicinska mera, osim u izuzetnim slučajevima,²⁵⁹ kao što je tretman pacijenta bez svesti ili pacijenta koji iz drugih razloga ne može da dâ svoj pristanak.²⁶⁰ Ako dete koje je navršilo 15 godina života i koje je sposobno za rasuđivanje odbije predloženu medicinsku meru, nadležni zdravstveni radnik je dužan da zatraži pristanak od zakonskog zastupnika deteta.²⁶¹ Ako zakonski zastupnik deteta nije dostupan ili odbija predloženu hitnu medicinsku meru, ona se može preduzeti ako je to u najboljem interesu deteta.²⁶² Bez obzira na uzrast, dete koje je sposobno za rasuđivanje ima pravo na poverljivo savetovanje i bez pristanka roditelja kada je to u njegovom najboljem interesu.²⁶³

Ukoliko potrebe to nalažu, dete ima pravo i na lečenje u stacionarnoj ustanovi.²⁶⁴ Dete mlađe od 15 godina koje se nalazi na bolničkom lečenju ima pravo da bude smešteno u stacionarnu ustanovu u pratnji staratelja uvek kada je to moguće, što u slučaju razdvojene dece može da znači da pratilac deteta ima pravo da sa njim boravi za vreme bolničkog lečenja. Ukoliko se nalazi na dužem bolničkom lečenju, dete ima pravo na igru, rekreaciju i obrazovanje u skladu sa svojim uzrastom, potrebama,

255 PZ, član 137.

256 Prema Zakonu o pravima pacijenata, sposobnost za rasuđivanje deteta koje je navršilo 15 godina života, podrazumeva sposobnost deteta da razume prirodu svog zdravstvenog stanja, svrhu medicinske mere koja se predlaže, rizike i posledice preduzimanja i nepreduzimanja mere, kao i sposobnost da dobijene informacije odmeri u procesu donošenja odluke.

257 Zakon o pravima pacijenata, član 19, st. 4.

258 *Ibid.*, član 19, st. 2.

259 *Ibid.*, član 15.

260 *Ibid.*, član 18, st. 1.

261 *Ibid.*, član 19, st. 6.

262 *Ibid.*, član 18, st. 2.

263 *Ibid.*, član 1.1

264 Pravilnik o obaveznom zdravstvenom osiguranju, član 43.

najboljim interesom i zdravstvenim stanjem.²⁶⁵ Ukoliko dete samovoljno napusti stacionarnu zdravstvenu ustanovu, nadležni zdravstveni radnik je dužan da o tome bez odlaganja obavesti zakonskog zastupnika deteta ili nadležni organ starateljstva.^{266, 267}

U Srbiji je rehabilitacija zlostavljane i zanemarene dece uvrštena u specifične ciljeve Posebnog protokola sistema zdravstvene zaštite za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja,²⁶⁸ kojim se definišu uloge i odgovornosti zdravstvenih radnika u slučaju zlostavljane i zanemarene dece. Rehabilitacija dece žrtava trgovine ljudima je predviđena Zakonom o strancima kao jedno od prava dece kojoj je odobren privremeni boravak. Dete koje je žrtva trgovine ljudima ili pretpostavljena žrtva trgovine ljudima ima pravo na oporavak, a Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima u saradnji sa drugim službama treba da mu obezbedi psihološku pomoć i drugu medicinsku zaštitu.²⁶⁹

S obzirom na to da pravo na zdravstvenu zaštitu obuhvata i lekove, kako bi sistem bio stabilan, neophodno je da lekovi budu raspoloživi, dostupni i pristupačni i usklađeni sa spiskom esencijalnih lekova Svetske zdravstvene organizacije. U Republici Srbiji Listu lekova koje pokriva obavezno zdravstveno osiguranje utvrđuje Republički fond za zdravstveno osiguranje²⁷⁰ preko Centralne komisije za lekove,²⁷¹ dok kriterijume, način i uslove za stavljanje lekova na Listu lekova i skidanje sa Liste lekova propisuje ministar nadležan za oblast zdravlja.²⁷²

Pravo deteta na zdravlje je zaštićeno putem nekoliko mehanizama. Ukoliko se povrede prava deteta u oblasti zdravstva, dečje zdravstvene ustanove imaju obavezu da o povredi obaveste javnog tužioca ili organ starateljstva, koji mogu pokrenuti tužbu za zaštitu prava deteta.^{273, 274} Jedan od mehanizama je i starateljska zaštita, ali ukoliko zdravstveni radnik proceni da staratelj ne postupa u najboljem interesu deteta, dužan je da o tome obavesti nadležni organ starateljstva.²⁷⁵

Postoje i mehanizmi koji su uspostavljeni radi zaštite svih pacijenata, poput uspostavljanja savetnika za zaštitu prava pacijenata i Saveta za zdravlje, koje postavlja lokalna samouprava, a kojima

265 Zakon o pravima pacijenata, član 26.

266 *Ibid.*, član 27, st. 4–5.

267 U slučaju da dete protivno njegovom najboljem interesu samoinicijativno napusti stacionarnu zdravstvenu ustanovu, nadležni zdravstveni radnik je dužan da bez odlaganja o tome obavesti nadležni organ starateljstva.

268 Posebni protokol sistema zdravstvene zaštite za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, dostupno na: <https://bit.ly/3r9Rm3i>, str. 8, u daljem tekstu: Posebni protokol u zdravstvenoj zaštiti.

269 ZoS, član 62–63.

270 ZoZO, član 66, st. 3.

271 *Ibid.*, član 67, st. 1.

272 *Ibid.*, član 66, st. 5.

273 PZ, član 263.

274 Zakon o javnom tužilaštvu, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011, 38/2012 – odluka US, 121/2012, 101/2013, 111/2014 – odluka US, 117/2014, 106/2015 i 63/2016 – odluka US116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011, 38/2012 – odluka US, 121/2012, 101/2013, 111/2014 – odluka US, 117/2014, 106/2015 i 63/2016 – odluka US, dostupno na: <http://bit.ly/3b9YZkE>, član 2, u daljem tekstu: ZoJT.

275 Zakon o pravima pacijenata, član 19, st. 3.

se mogu uputiti prigovori u slučaju povrede prava iz oblasti zdravstva.²⁷⁶ Takođe, moguće je izjaviti prigovor i na ocenu dobijenu od izabranog lekara. Prigovor se izjavljuje prvostepenoj komisiji, koja može predmet vratiti izabranom lekaru²⁷⁷ ili sama razmotriti žalbu i doneti konačnu ocenu.²⁷⁸

Pravo deteta na privatnost i poverljivost je jedan od preduslova za ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu jer ako nema poverenja, dete bez pratnje može odbiti potrebnu zaštitu. Zakonom o pravima pacijenata zabranjeno je deljenje informacija o zdravstvenom stanju deteta i potencijalnim dijagnostičkim i terapijskim procedurama sa drugim licima, pa tako zdravstveni radnik ili zdravstveni saradnik te informacije ne sme da saopšti organima zaduženim za migracije.²⁷⁹

Predlog smernica za postupanje

Sistem socijalne zaštite

- Ukoliko dete prvi kontakt ostvari sa predstavnicima centra za socijalni rad, terenski radnik ili radnik na prijemu sprovodi prijemnu procenu, koja obuhvata i podatke o zdravstvenom stanju deteta. Po završetku intervjua terenski radnik odlazi sa detetom do najbliže zdravstvene ambulante radi obavljanja prvog pregleda. Ukoliko se pri prvom kontaktu sa detetom proceni da je neophodno ukazati lekarsku pomoć, odlazak u zdravstvenu ambulantu se obavlja pre intervjua.
- Ako se proceni da je to u najboljem interesu deteta i ukoliko zdravstveno stanje deteta to zahteva, privremeni staratelj će realizovati smeštaj u zdravstvenu ustanovu.
- Staratelj daje saglasnost za lečenje deteta mlađeg od 15 godina, dok dete koje je navršilo 15 godina života ima pravo da se samo opredeli za metodu lečenja. Ipak, ako je dete koje je navršilo 15 godina života odbilo predloženu zdravstvenu meru, staratelj će dati saglasnost za sprovođenje mere ukoliko smatra da je to u najboljem interesu deteta. U slučaju da je detetu potreban medicinski zahvat, staratelj mora da traži odobrenje od organa starateljstva da bi dao saglasnost za preduzimanje zahvata.
- Ukoliko je detetu bez pratnje ili razdvojenom detetu smeštenom u ustanovi socijalne zaštite potreban pregled van ustanove, ustanova u kojoj je dete na smeštaju, treba da obezbedi pratnju do zdravstvene ustanove u kojoj se vrši pregled. Smeštaj može da organizuje i staratelj.
- Ukoliko dete i/ili staratelj smatraju da je povređeno pravo deteta na zdravlje, podneće prigovor savetniku za zaštitu prava pacijenata, a u slučaju da nisu zadovoljni ocenom lekara, prigovor izjavljuju prvostepenoj komisiji.

276 *Ibid.*, član 38.

277 *ZoZO*, član 151.

278 *Ibid.*, član 152.

279 *Zakon o pravima pacijenata*, član 14.

- Organ starateljstva treba da pokrene tužbu za zaštitu prava deteta u slučajevima povrede prava na zdravlje, kada to prijave dečje zdravstvene ustanove.

Policija

- Po identifikaciji deteta bez pratnje ili razdvojenog deteta, policijski službenik dužan je da identifikuje potrebu za hitnim zdravstvenim zbrinjavanjem deteta i da obavesti nadležne zdravstvene službe, a posebno ukoliko utvrdi prisustvo tragova telesnih povreda, psihičke nestabilnosti, duševnih poremećaja ili infektivnih bolesti.

Zdravstveni sistem

- U slučaju deteta bez pratnje koje je pronađeno na teritoriji Republike Srbije, dežurni pedijatar zdravstvene ustanove u koju je dete dovedeno, obavlja pregled kojim utvrđuje opšte zdravstveno stanje, pol, procenjenu starost i vidljive urođene anomalije i druge posebne osobene znake deteta. Po izvršenom pregledu sačinjava izveštaj, koji zdravstvena ustanova u roku od tri dana dostavlja policijskoj upravi. Ukoliko postoje vidljivi tragovi zlostavljanja deteta, pedijatar o tome obaveštava policijsku upravu. Medicinska dokumentacija se uredno vodi i trajno čuva u zdravstvenoj ustanovi.
- U slučaju prijema u centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila obavezan pregled novopridošlog deteta prilikom prijema realizuje lekar u domu zdravlja koji je odredio direktor doma zdravlja. Tokom pregleda lekar uzima anamnezu i vrši objektivni i druge dijagnostičke preglede, koji obuhvataju laboratorijski pregled krvi, rendgenski snimak pluća i laboratorijski pregled stolice. Ako se tokom pregleda utvrdi da postoji epidemiološka indikacija, zdravstveni pregled obuhvata i laboratorijske analize na druge zarazne bolesti. Ukoliko neki od pregleda ili analiza ne mogu da se sprovedu u domu zdravlja, lekar treba da uputi tražioca azila u drugu zdravstvenu ustanovu radi njihovog obavljanja.
- Za tražioce azila koji dolaze iz zemalja u kojima ima oboljenja koja predstavljaju pretnju pomeđunarodno javno zdravlje, sprovodi se nadzor u periodu maksimalne inkubacije za suspektno oboljenje.
- Lekar koji vrši pregled treba da pruži tražiocu azila važne informacije o potrebi i mogućnostima zaštite i lečenja od zaraznih bolesti u Republici Srbiji, kao i o važnosti i načinu sprovođenja programa obaveznih vakcinacija.
- Po završenom pregledu lekar izdaje potvrdu o obavljenom zdravstvenom pregledu i zdravstvenom stanju tražioca azila.
- Zdravstvena zaštita deteta bez pratnje ili razdvojenog deteta koje se nalazi na smeštaju, u pogledu dijagnostikovanja bolesti i poremećaja, lečenja i rehabilitacije sprovodi se na isti način kao i zdravstvena zaštita deteta državljanina Republike Srbije. S obzirom na to da dete izbeglica i migrant ima status osiguranika, zdravstveni radnik je dužan da proveri lična dokumenta deteta kako bi potvrdio da se radi o maloletnom licu.
- Zdravstvene ustanove su dužne da štite pravo deteta na zdravlje. Zdravstveni radnik koji

proceni da staratelj deteta ne postupa u najboljem interesu deteta, ima dužnost da to prijavi nadležnom organu starateljstva. Dečje zdravstvene ustanove takođe imaju svoju ulogu, pa su tako dužne da prijave javnom tužiocu ili organu starateljstva svaki slučaj kršenja prava deteta iz oblasti zdravstva.

- Lekar kom dete ili staratelj izjavi prigovor u slučaju nezadovoljstva ocenom dobijenom od njega, dužan je da prigovor odmah razmotri i ukoliko nađe da nije osnovan i ne izmeni svoju odluku, dužan je da predmet dostavi prvostepenoj lekarskoj komisiji bez odlaganja. Spisi osim predmeta treba da sadrže i odluku lekara. Prvostepena komisija hitno uzima prigovor protiv lekara u postupak, a ako je prigovor izjavljen neposredno prvostepenoj lekarskoj komisiji, ona treba hitno da zahteva od izabranog lekara da se izjasni o osnovanosti prigovora.
- Savetnik za zaštitu prava pacijenata treba da odgovara na podnete prigovore i pruža potrebne informacije i savete u vezi sa pravima pacijenata. Kada dobije prigovor od pacijenta, savetniku za zaštitu prava pacijenata mora se u roku od pet dana omogućiti uvid u medicinsku dokumentaciju pacijenta u vezi sa navedenim u prigovoru. Najkasnije pet dana po primljenom prigovoru savetnik za zaštitu prava pacijenata treba da utvrdi sve bitne okolnosti i činjenice. Nakon toga sačinjava izveštaj, koji najkasnije u roku od tri dana dostavlja podnosiocu prigovora, rukovodiocu organizacione jedinice i direktoru zdravstvene ustanove, odnosno osnivaču privatne prakse.

5. OBRAZOVANJE

Međunarodni pravni okvir i standardi

Konvencija o pravima deteta propisuje obavezu države da svoj deci osigura pravo na obrazovanje.²⁸⁰ U ostvarivanju prava na obrazovanje ne sme postojati diskriminacija, ne samo u vidu uskraćivanja pristupa obrazovanju već ni kroz pružanje nižeg standarda obrazovanja, uspostavljanje zasebnih obrazovnih institucija i nametanje deci izbeglicama i migrantima uslova obrazovanja koji narušavaju njihovo dostojanstvo.²⁸¹ U kontekstu međunarodne migracije sva deca, bez obzira na status, moraju imati potpuni pristup svim nivoima i svim vidovima obrazovanja.²⁸²

Pravo na obrazovanje obuhvata predškolsko vaspitanje, osnovno, srednje i visoko, kao i strukovno obrazovanje.²⁸³ Ono se može sprovoditi u formalnom ili neformalnom obliku, a treba da obuhvati i učenje o životnim veštinama.²⁸⁴ U vezi sa obezbeđivanjem pristupa obrazovanju za decu izbeglice i migrante država treba da:

- Učini sistem obrazovanja dostupnim za svu decu;
- Spreči diskriminaciju dece u obrazovanju;
- Ustanovi procedure koje olakšavaju ostvarivanje prava na obrazovanje za decu izbeglice i migrante.

U pogledu dostupnosti obrazovanja obaveze države su propisane članom 28 Konvencije o pravima deteta.²⁸⁵ Država je dužna da sve informacije vezane za obrazovanje učini dostupnim svoj deci. Osnovno obrazovanje treba da bude dostupno i besplatno za svu decu. Država treba da podstiče razvoj različitih oblika srednjeg obrazovanja, koji su dostupni svoj deci, uključujući strukovno i opšte obrazovanje. Više obrazovanje treba da bude dostupno svoj deci u skladu sa njihovim sposobnostima. Osim toga, država treba da omogući deci izbeglicama i migrantima da pohađaju predškolsko obrazovanje,²⁸⁶ Prilikom uključivanja dece bez pratnje u obrazovanje država posebnu pažnju treba da obrati na devojčice bez pratnje i decu bez pratnje sa posebnim potrebama za podrškom.²⁸⁷

280 KPD, član 28, st. 1.

281 UN Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), *Convention Against Discrimination in Education*, 14 December 1960, dostupno na: <https://bit.ly/3qbxhZ2>, art. 1, u daljem tekstu: UNESCO CADE.

282 JGC 4, 23, para. 59.

283 *Ibid.*

284 *Ibid.*, para. 62.

285 KPD, član 28, st. 1.

286 JGC, 4, 23, para. 62.

287 CRC GC 6, para. 41.

U pogledu zabrane diskriminacije Konvencija o zabrani diskriminacije u obrazovanju i vaspitanju predviđa obavezu države da donese mere kojima se sprečava svaki vid diskriminacije u obrazovanju.²⁸⁸ Država treba da obezbedi da prilikom upisa dece u vaspitno-obrazovne ustanove nema diskriminacije i da strani državljani imaju jednak pristup obrazovanju i vaspitanju kao njeni građani.

Kako bi pomogla deci bez pratnje u realizaciji prava na obrazovanje, država treba da odredi osoblje koje će deci olakšati pristup obrazovanju i podsticati njihovu integraciju u školu.²⁸⁹ To se može sprovesti putem postavljanja staratelja, čija je uloga da štite najbolje interese svakog deteta bez pratnje i obezbede zadovoljenje njegovih obrazovnih potreba.²⁹⁰ U slučaju kršenja prava deteta na obrazovanje nacionalne institucije za ljudska prava treba da nastoje da obezbede deci efikasna pravna sredstva u vidu nezavisnog saveta, pravnog zastupanja ili žalbenog postupka.²⁹¹

Država ima obavezu i da obrazovanje dece izbeglica i migranata bez pratnje učini nezavisnim od migracionih postupaka.²⁹² Razmena podataka između obrazovnih ustanova i tela nadležnih za imigraciju mora biti zabranjena, kao i sprovođenje imigracionih mera u školama ili blizu njih.²⁹³ Država treba da se postara da se obrazovanje ne prekida tokom postupka određivanja pravnog statusa, kao i da deca ne menjaju mesto boravka tokom školske godine.²⁹⁴ Takođe, zadatak države je i da podržava svu decu u tome da završe obavezno obrazovanje.²⁹⁵

Država ima obaveze i u pogledu obezbeđivanja kvaliteta obrazovanja. S tim u vezi, zadatak države je da obuči kadrove za rad sa decom izbeglicama i migrantima bez pratnje²⁹⁶ i da osigura da se disciplina dece u školama sprovodi na način koji odgovara dostojanstvu deteta i u skladu je sa Konvencijom o pravima deteta.²⁹⁷ Obrazovanje treba da bude usmereno na:²⁹⁸

- Razvoj detetove ličnosti, talenta i mentalnih i fizičkih sposobnosti do njihovih krajnjih mogućnosti;
- Razvoj poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- Razvoj poštovanja detetovih roditelja, kulturnog identiteta, jezika i vrednosti;

288 UNESCO CADE, član 3.

289 JCG 4, 23, para. 62.

290 CRC GC 6, para. 33.

291 UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 2 (2002): *The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of the Rights of the Child*, 15 November 2002, CRC/GC/2002/2, dostupno na: <https://bit.ly/3bbrmik>, para. 13, u daljem tekstu: CRC GC 2.

292 JGC 4, 23, para. 60.

293 *Ibid.*

294 *Ibid.*

295 *Ibid.*

296 CRC GC 14, para. 79.

297 KPD, član 28, st. 2.

298 *Ibid.*, član 29.

- Pripremanje deteta za odgovoran život u slobodnom društvu;
- Razvoj poštovanja prema prirodnoj okolini.

Država treba da spreči svaki vid segregacije kako bi deca izbeglice i migranti naučila novi jezik i lakše se integrisala u društvo.²⁹⁹ U skladu s tim, država treba da donese mere za obezbeđivanje redovnog pohađanja škole i smanjenje stope napuštanja obrazovanja.³⁰⁰ Između ostalog, to podrazumeva i zaštitu deteta od obavljanja bilo kog posla koji bi mogao da ometa školovanje deteta.³⁰¹ Takođe, u cilju nastavka obrazovanja, deci izbeglicama i migrantima tokom školovanja treba omogućiti psihosocijalnu podršku.³⁰²

Upis dece izbeglica i migranata u školu vrši se u najkraćem roku³⁰³ i trebalo bi ga realizovati najkasnije u roku od tri meseca od podnošenja zahteva za međunarodnu zaštitu.³⁰⁴ Prilikom upisa škola treba da prihvati prethodno dobijena školska svedočanstva, kao i da izda detetu novo svedočanstvo po završetku školovanja.³⁰⁵ Škola treba da omogući detetu da zaštiti svoj kulturni identitet i vrednosti, uključujući i očuvanje i razvoj maternjeg jezika.³⁰⁶

299 JGC 4, 23, para. 62.

300 KPD, član 28, st. 1.

301 *Ibid.*, st. 2.

302 JGC 4, 23, para. 62.

303 CRC GC 6, para. 42.

304 *EU Directive on Reception*, član 14, st. 2.

305 JGC 4, 23, para. 61.

306 CRC GC 6, para. 42.

Nacionalni pravni okvir

Pravni akti kojima je regulisano obrazovanje dece izbeglica i migranata su:

- Ustav Republike Srbije;
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja;³⁰⁷
- Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju;³⁰⁸
- Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju;³⁰⁹
- Zakon o visokom obrazovanju;³¹⁰
- Zakon o azilu i privremenoj zaštiti;
- Zakon o zabrani diskriminacije;³¹¹
- Porodični zakon;
- Zakon o radu;³¹²
- Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil;³¹³
- Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu, učeniku i odraslom;³¹⁴
- Pravilnik o upisu učenika u srednju školu;³¹⁵
- Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije i izdavanju javnih isprava u osnovnoj školi;³¹⁶
- Pravilnik o javnim ispravama koje izdaje srednja škola;³¹⁷

307 Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2017, 27/2018 – dr. zakon, 10/2019, 27/2018 – dr. zakoni 6/2020, dostupno na: <https://bit.ly/3bU4C5E>, u daljem tekstu: ZoOSOV.

308 Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2013, 101/2017, 10/2019 i 27/2018 – dr. zakon, dostupno na: <https://bit.ly/305xClI>, u daljem tekstu: ZoOOV.

309 Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2013, 101/2017, 27/2018 – dr. zakoni 6/2020, dostupno na: <http://bit.ly/2OkvrI0>, u daljem tekstu: ZoSOV.

310 Zakon o visokom obrazovanju, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2017, 73/2018, 27/2018 – dr. zakon, 67/2019 i 6/2020 – dr. zakoni, dostupno na: <http://bit.ly/3b9Gugg>, u daljem tekstu: ZoVO.

311 Zakon o zabrani diskriminacije, *Sl. glasnik RS*, br. 22/2009, dostupno na: <http://bit.ly/3q4Cm5u>, u daljem tekstu: ZoZD.

312 Zakon o radu, *Sl. glasnik RS*, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – odluka US, 113/2017 i 95/2018 – autentično tumačenje, dostupno na: <http://bit.ly/3uLmOah>, u daljem tekstu: ZoR.

313 Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil, *Sl. glasnik RS*, br. 101/2016 i 56/2018, dostupno na: <https://bit.ly/2NUwS0a>, u daljem tekstu: Uredba o uključivanju azilanata.

314 Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu, učeniku i odraslom, *Sl. glasnik RS*, br. 80/2018, dostupno na: <http://bit.ly/3bb8z6W>, u daljem tekstu: Pravilnik o dodatnoj podršci.

315 Pravilnik o upisu učenika u srednju školu, *Sl. glasnik RS*, br. 76/2020 i 94/2020, dostupno na: <http://bit.ly/3uPoEqQ>, u daljem tekstu: Pravilnik o upisu u srednju školu.

316 Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije i izdavanju javnih isprava u osnovnoj školi, *Sl. glasnik RS*, br. 66/2018, 82/2018, 37/2019, 56/2019, 112/2020 i 6/2021, dostupno na: <http://bit.ly/3b60aSi>, u daljem tekstu: Pravilnik o evidenciji i ispravama.

317 Pravilnik o javnim ispravama koje izdaje srednja škola, *Sl. glasnik RS*, br. 56/2019, dostupno na: <https://bit.ly/3qj2w4N>, u daljem tekstu: Pravilnik o ispravama u srednjoj školi.

- Pravilnik o učeničkim i studentskim kreditima i stipendijama;³¹⁸
- Pravilnik o jedinstvenom informacionom sistemu prosvete;³¹⁹
- Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite;
- Pravilnik o bližim uslovima za utvrđivanje prava na individualni obrazovni plan, njegovu pripremu i vrednovanje;³²⁰
- Stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja.³²¹

Svako ima pravo na predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje i stručno usavršavanje pod jednakim uslovima³²² i svako lice u Srbiji ima pravo na besplatno i kvalitetno osnovno obrazovanje i vaspitanje u javnoj školi.³²³ Strani državljani, lica bez državljanstva i lica tražioci državljanstva imaju pravo na obrazovanje pod istim uslovima i na isti način koji je predviđen za lica državljanke Republike Srbije.³²⁴

Predškolsko vaspitanje, osnovno i srednje obrazovanje³²⁵ su besplatni u svim ustanovama čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave,³²⁶ s tim da su predškolsko vaspitanje i osnovno obrazovanje obavezni³²⁷ i obaveza je roditelja, odnosno staratelja, da obezbedi da dete redovno pohađa školu.³²⁸ U srednju školu može da se upiše svako dete koje je završilo osnovno obrazovanje i vaspitanje³²⁹ ili za koje je procenjeno da poseduje dovoljno znanja da može da pohađa srednju školu.³³⁰ Učenik javne škole može besplatno da koristi knjige, školski materijal, prevoz, ishranu, kao i smeštaj kada je to potrebno.³³¹ Visoko obrazovanje je dostupno svima koji su položili opštu, stručnu ili umetničku maturu, bez obzira na to da li su državljani Republike Srbije ili ne, pod uslovom da znaju jezik na kom se izvodi nastava.³³²

-
- 318 Pravilnik o učeničkim i studentskim kreditima i stipendijama, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2019, dostupno na: <https://bit.ly/3r9YcWI>, u daljem tekstu: Pravilnik o kreditima i stipendijama.
- 319 Pravilnik o jedinstvenom informacionom sistemu prosvete, *Sl. glasnik RS*, br. 81/2019, dostupno na: <https://bit.ly/3e3rG4L>, u daljem tekstu: Pravilnik o informacionom sistemu.
- 320 Pravilnik o bližim uslovima za utvrđivanje prava na individualni obrazovni plan, njegovu primenu i vrednovanje, *Sl. glasnik RS*, br. 74/2018, dostupno na: <http://bit.ly/3qcDZOC>, u daljem tekstu: Pravilnik o IOP.
- 321 Stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, 2017, br. 600-01-00042/2017-18, dostupno na: <https://bit.ly/305Eob1>, u daljem tekstu: Stručno uputstvo za učenike migrante.
- 322 ZoZD, član 19, st. 1.
- 323 ZoOOV, član 4.
- 324 ZoOSOV, član 3, 23, st. 1.
- 325 Kako za redovne, tako i za vanredne učenike srednjih škola.
- 326 ZoOSOV, član 4.
- 327 ZoOOV, član 5.
- 328 Zakon o obrazovanju odraslih, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2013, 88/2017 – dr. zakon, 27/2018 – dr. zakoni 6/2020 – dr. zakon, član 6.
- 329 ZoSOV, član 33.
- 330 Stručno uputstvo za učenike migrante, str. 2.
- 331 ZoOOV, član 4.
- 332 ZoVO, član 97.

Kvalifikaciju, kao priznanje stečenih kompetencija, lice može steći kroz formalno ili neformalno obrazovanje,³³³ ali je neformalno obrazovanje priznato kao način za sticanje kompetencija samo u okviru obrazovanja odraslih lica.³³⁴ U formalno obrazovanje spadaju organizovani procesi učenja zasnovani na nastavnim planovima i programima osnovnog i srednjeg obrazovanja i programa drugih oblika stručnog obrazovanja, dok neformalno obrazovanje obuhvata organizovane procese učenja na osnovu posebnih programa radi sticanja znanja, vrednosti, stavova, sposobnosti i veština usmerenih na lični razvoj odraslih, rad, zapošljavanje i socijalne aktivnosti.³³⁵

Svaki oblik diskriminacije u pristupu obrazovanju je zabranjen, pa je tako zabranjeno licu ili grupi lica otežati ili onemogućiti upis u vaspitnu ili obrazovnu ustanovu ili ih isključiti iz takve ustanove, kao i otežati ili uskratiti mogućnost praćenja nastave i učešća u drugim vaspitnim ili obrazovnim aktivnostima, ili razvrstavati ih po ličnom svojstvu, kao i zlostavljati ih ili na bilo koji drugi način neopravdano praviti razliku i nejednako postupati prema učenicima.³³⁶

Tražilac azila ima pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje, a pristup obrazovanju treba obezbediti odmah, a najkasnije u roku od tri meseca od dana kad je podneo zahtev za azil.³³⁷ Lice kom je odobrena privremena zaštita, ima pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje.³³⁸ Lice koje se odluči na dobrovoljni povratak u državu porekla ima pravo na predškolsko vaspitanje, kao i osnovno i srednje obrazovanje.³³⁹

Lice kom je odobreno pravo na azil, ima pravo na predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje pod istim uslovima kao i državljani Republike Srbije.³⁴⁰ Takvo lice ostvaruje pravo na informacije o mogućnostima za obrazovanje³⁴¹ i pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem, koje obezbeđuje Komesarijat za izbeglice i migracije.³⁴² Pomoć se obezbeđuje u vidu udžbenika i školskog pribora, pomoći u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava, obezbeđivanja pomoći pri učenju i finansijske pomoći radi uključivanja u vannastavne aktivnosti.³⁴³ Svako lice kom se odobri azil, ima pravo na časove srpskog jezika, koji počinju najkasnije u roku od dva meseca od pravosnažnosti rešenja o odobravanju azila.^{344, 345} Ukoliko se lice u vezi sa časovima srpskog jezika ne javi Komesarijatu u roku od 15 dana od dana pravosnažnosti rešenja o odobravanju azila, ono gubi pravo na jednokratnu novčanu pomoć koja se obezbeđuje iz budžeta Republike Srbije.³⁴⁶

333 ZoOSOV, član 64, st. 2.

334 Zakon o obrazovanju odraslih, član 2, st. 2.

335 ZoOSOV, član 2.

336 ZoZD, član 19, st. 2.

337 ZoAPZ, član 55.

338 *Ibid.*, član 76.

339 *Ibid.*, član 85.

340 *Ibid.*, član 64.

341 Uredba o uključivanju azilanata, član 3.

342 *Ibid.*, član 2.

343 *Ibid.*, član 6.

344 *Ibid.*, član 4.

345 Dete koje nije uključeno u redovno školovanje ima pravo na 300 školskih časova srpskog jezika, a dete koje redovno pohađa školu ima pravo na dodatnih 140 časova srpskog jezika i pisma.

346 Uredba o uključivanju azilanata, član 4.

U predškolsko vaspitanje se upisuju sva deca u godini pred polazak u školu, a predškolska ustanova čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, dužna je da upiše svako dete radi pohađanja pripremnog predškolskog programa, bez obzira na prebivalište roditelja ili staratelja.³⁴⁷

Upis u obrazovnu i vaspitnu ustanovu deteta bez pratnje vrši se na zahtev staratelja,³⁴⁸ s tim da za upis deteta u obrazovnu ustanovu staratelj mora da traži saglasnost organa starateljstva,³⁴⁹ a dete starije od 15 godina koje je sposobno za rasuđivanje može samo odlučiti koju će školu pohađati.³⁵⁰ Ukoliko poseduje dokaz o prethodno stečenom obrazovanju i nakon što ERIK NARIK centar prizna školske isprave, dete se upisuje u razred u skladu sa uzrastom i prethodno stečenim nivoom obrazovanja.³⁵¹ Ukoliko dete ne poseduje dokaz o stečenom prethodnom obrazovanju, školski Tim za prethodnu proveru znanja vrši procenu na osnovu koje se određuje u koji će razred dete biti upisano.³⁵² Za svako dete škola kreira Plan podrške učeniku,^{353, 354} a radi lakše adaptacije učenika postoji mogućnost realizacije aktivnosti u pripremnom periodu od dve nedelje do dva meseca tokom uključivanja u redovnu nastavu.³⁵⁵

Po primljenom zahtevu za upis učenika izbeglice/trazioca azila škola je dužna da u roku od pet radnih dana odgovori na zahtev i da o svojoj odluci obavesti prosvetne savetnike zadužene za inkluzivno obrazovanje u nadležnoj školskoj upravi.³⁵⁶ Ukoliko škola nije u mogućnosti da izvrši upis, nadležna školska uprava treba da proceni opravdanost navoda i preduzme mere za upis učenika u školu u koju je to moguće.³⁵⁷

Stručni tim za inkluzivno obrazovanje škole treba da sačini Plan podrške škole uključivanju učenika izbeglice/trazioca azila, kojim treba da budu obuhvaćene aktivnosti odeljenskog starešine, organizacija roditeljskih sastanaka i časova odeljenske zajednice u cilju pripreme odeljenja za dolazak novog učenika. Napredak učenika se svakodnevno prati i revidira na svake dve do četiri nedelje.³⁵⁸ Staratelj deteta mora biti uključen u celokupan proces i saglasan sa izmenama aktivnosti unutar Plana podrške učeniku.³⁵⁹

347 ZOSOV, član 17.

348 Stručno uputstvo za učenike migrante, str. 2.

349 PZ, član 137, st. 4.

350 *Ibid.*, član 63, st. 2.

351 Stručno uputstvo za učenike migrante, str. 1.

352 *Ibid.*, str. 2.

353 *Ibid.*

354 Plan podrške učeniku sadrži: program adaptacije i prevladavanja stresa; program intenzivnog učenja jezika; individualizaciju nastavnih aktivnosti kroz prilagođavanje rasporeda pohađanja nastave, didaktičkog materijala, metoda i načina rada i uključivanje u vannastavne aktivnosti uz vršnjačku podršku.

355 Stručno uputstvo za učenike migrante, str. 2.

356 *Ibid.*

357 *Ibid.*

358 *Ibid.*, str. 3

359 *Ibid.*

Kandidat koji je završio osnovno obrazovanje i vaspitanje ili jedan od poslednja dva razreda osnovnog obrazovanja i vaspitanja **u inostranstvu** ili koji je u Republici Srbiji završio stranu školu, upisuje se preko broja određenog za upis učenika.³⁶⁰

Prilikom uključivanja dece izbeglica i migranata bez pratnje i razdvojene dece u obrazovni sistem **posebnu pažnju treba posvetiti naročito osetljivim grupama dece**, poput devojčica bez pratnje, dece sa invaliditetom i dece u pritvoru. Deca u pritvoru, smeštena u Prihvatište za strance, moraju imati pristup osnovnom obrazovanju, u zavisnosti od dužine boravka.³⁶¹ Dete sa invaliditetom ima pravo na osnovno i srednje obrazovanje u školi sa ostalim učenicima, a jedino kada je to u najboljem interesu deteta sa invaliditetom, može mu se omogućiti obrazovanje u školi za učenike sa smetnjama u razvoju i invaliditetom.³⁶² Upis u školu za učenike sa smetnjama u razvoju se ostvaruje na osnovu mišljenja interresorne komisije i uz saglasnost roditelja, odnosno staratelja.³⁶³ Dete kom srpski jezik nije maternji, ima pravo na obezbeđivanje prevazilaženja jezičke barijere.³⁶⁴ Za ostvarivanje dodatne podrške u obrazovanju i vaspitanju direktor, nastavnik, stručni saradnik, vaspitač, pedagoški asistent i roditelj ili staratelj učenika srednje škole može da dobije posebnu stručnu pomoć u pogledu sprovođenja inkluzivnog obrazovanja i vaspitanja.³⁶⁵

Uspeh učenika se ocenjuje na **ispitu**,³⁶⁶ a svaki učenik osnovne³⁶⁷ i srednje škole³⁶⁸ dobija svedočanstvo nakon završenog osmog razreda osnovne škole, odnosno svakog završenog razreda srednje škole.

Ministarstvo nadležno za poslove obrazovanja svake godine učenicima srednjih škola i studentima dodeljuje **stipendije i kredite**. Od ukupnih sredstava koja se dele učenicima, 10% se odvaja za osetljive društvene grupe, kao što su deca bez roditeljskog staranja, deca sa invaliditetom i sl.,³⁶⁹ za koje su postavljeni niži uslovi za ostvarivanje prava na kredit ili stipendiju.³⁷⁰ Za svaku osetljivu društvenu grupu se formira posebna lista.³⁷¹

360 Pravilnik o upisu u srednju školu, član 7.

361 ZoS, član 92, st. 3.

362 ZoOOV, član 10.

363 ZoSOV, član 34.

364 Pravilnik o dodatnoj podršci, član 4, st. 1, tačka 3.

365 ZoSOV, član 12, st. 4.

366 ZoOOV, član 70, st. 1.

367 Pravilnik o evidenciji i ispravama, član 19, st. 1.

368 Pravilnik o ispravama u srednjoj školi, član 3, st. 1.

369 Pravilnik o kreditima i stipendijama, član 53.

370 Prema članu 54 Pravilnika o kreditima i stipendijama, za ostvarivanje prava na učeničku stipendiju kandidat iz osetljive društvene grupe treba da pohada javnu školu čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, da je školsku godinu upisao prvi put, da postiže najmanje vrlo dobar uspeh i da mu staratelj ima prebivalište na teritoriji Republike Srbije, kao i da priloži dokaz da pripada nekoj od osetljivih društvenih grupa.

371 Pravilnik o kreditima i stipendijama, član 55.

Nastavnik, vaspitač ili stručni saradnik je dužan da se **stalno stručno usavršava** radi uspešnijeg ostvarivanja i unapređivanja obrazovno-vaspitnog rada i sticanja ili unapređivanja kompetencija potrebnih za rad, bez obzira na to da li poseduje licencu ili ne.³⁷² Jedan od osnovnih principa u obrazovanju i vaspitanju dece je profesionalna etičnost i kompetentnost stručnih radnika, koja podrazumeva **visoku stručnost** nastavnika, vaspitača, stručnih saradnika, direktora i sekretara, njihov stalni profesionalni razvoj i visok nivo profesionalne odgovornosti i etičnosti.³⁷³ Planiranje, koordinacija i organizacija programa stalnog usavršavanja zaposlenih u ustanovama je u nadležnosti ministarstva zaduženog za poslove obrazovanja.³⁷⁴

Kako bi se zaštitilo pravo deteta na obrazovanje, doneti su brojni mehanizmi, koji su regulisani pravnim aktima iz različitih sfera života i zaštite deteta.

Školovanje za određene obrazovne profile može obuhvatati i **proširenu delatnost**, tj. pružanje usluga, proizvodnju, prodaju i drugu delatnost, a u cilju unapređenja i doprinosa kvalitetnijem i racionalnijem obavljanju obrazovanja i vaspitanja.³⁷⁵ Ipak, u tim školama učenici mlađi od 15 godina ne mogu biti angažovani u proširenoj delatnosti, dok učenici uzrasta između 15 i 18 godina mogu biti angažovani **ukoliko to ne ugrožava njihovo zdravlje, moral i obrazovanje**,³⁷⁶ što je propisano i Zakonom o radu.³⁷⁷

Staratelj je dužan da obezbedi da obrazovanje maloletnog šticećenika što pre dovede do detetovog osposobljavanja za samostalan život.³⁷⁸ S obzirom na obavezu uključivanja deteta u donošenje odluka po pitanju školovanja, staratelj je u obavezi da detetu pruži sve potrebne informacije o mogućnostima u oblasti obrazovanja. Osim toga, postoje i druge odgovornosti staratelja u vezi sa obrazovanjem deteta, kao što su:³⁷⁹

- Upis deteta u predškolski pripremni program i školu;
- Da obezbedi da dete redovno pohađa nastavu;
- Da obezbedi da dete redovno pohađa pripremnu nastavu; Da odmah, a najkasnije u roku od 48 sati od trenutka nastupanja sprečenosti učenika da prisustvuje nastavi o tome obavesti školu;
- Pravljanje izostanaka učenika, i to najkasnije u roku od osam dana od dana prestanka sprečenosti učenika da prisustvuje nastavi;
- Da na poziv škole uzme aktivno učešće u svim oblicima vaspitnog rada sa učenicom;

372 ZoOSOV, član 151, st. 1.

373 *Ibid.*, član 7, st. 1.

374 *Ibid.*, član 30, st. 2.

375 *Ibid.*, član 98, st. 1–2.

376 *Ibid.*, član 98, st. 14.

377 ZoR, član 25, st. 1.

378 PZ, član 136, st. 1.

379 ZoOSOV, član 84, st. 1.

- Reagovanje na pojavu diskriminacije,³⁸⁰ nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, povrede dostojanstva deteta ili stranačkog organizovanja i delovanja u školi;
- Reagovanje na teže povrede obaveza učenika;
- Poštovanje pravila obrazovne ili vaspitne ustanove.

Ukoliko je dete smešteno u ustanovi za smeštaj dece i mladih, podršku pri započinjanju i nastavku školovanja dužna je da detetu pruži i **ustanova u koju je smešteno**, ukoliko ustanova funkcioniše u okviru sistema socijalne zaštite.³⁸¹

Kao mehanizam **zaštite prava deteta** u oblasti obrazovanja, protiv vaspitača, nastavnika ili stručnog saradnika može biti pokrenut disciplinski postupak u slučaju kršenja zabrane diskriminacije, nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, povrede dostojanstva deteta ili stranačkog organizovanja i delovanja u ustanovi.³⁸² Vaspitač, nastavnik ili stručni saradnik **može ostati bez licence** ako je protiv njega doneta pravosnažna sudska odluka kojom se potvrđuje zakonitost rešenja o prestanku radnog odnosa u ustanovi usled kršenja zabrane diskriminacije, nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, povrede dostojanstva deteta ili stranačkog organizovanja i delovanja u ustanovi.³⁸³

Ukoliko se dogodi **povređa prava deteta** iz oblasti obrazovanja ili neprimereno ponašanje zaposlenog prema učeniku, učenik i njegov roditelj ili staratelj mogu podneti pisanu prijavu direktoru ustanove u roku od osam dana od saznanja o povredi prava.³⁸⁴ Ukoliko zaposleni u ustanovi sazna za povredu prava učenika, dužan je da povredu prijavi odmah, a najkasnije sledećeg radnog dana.³⁸⁵ Direktor ustanove je dužan da razmotri prijavu zajedno sa učenikom, roditeljem ili starateljem i zaposlenim i donese odluku i preduzme odgovarajuće mere u roku od osam dana od prijema prijave.³⁸⁶ Prijava se može podneti i nadležnom ministarstvu u slučaju povrede prava deteta, donošenja ili nedonošenja odluke organa ustanove po podnetoj prijavi ili u slučaju diskriminacije, nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, povrede dostojanstva deteta ili stranačkog organizovanja i delovanja.³⁸⁷ U slučaju nezadovoljstva ocenom učenik, njegov roditelj ili staratelj mogu izjaviti prigovor direktoru ustanove u roku od tri dana od saopštenja ocene iz predmeta tokom godine, odnosno 24 sata od saopštavanja zaključne ocene ili ocene na ispitu.³⁸⁸

380 Član 110 ZoOSOV zabranjuje **diskriminaciju i diskriminatorско postupanje** kojim se na neposredan ili posredan, otvoren ili prikriven način neopravdano pravi razlika ili nejednako postupa ili vrši propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva) u odnosu na lice ili grupe lica, kao i na članove njihovih porodica ili njima bliska lica, na otvoren ili prikriven način, a koji se zasniva, između ostalog, na rasi, boji kože, državljanstvu, statusu migranta, nacionalnoj pripadnosti, etničkom poreklu i verskim ubeđenjima.

381 Pravilnik o pružanju usluga, član 33.

382 ZoOSOV, član 165, st. 1.

383 *Ibid.*, član 150, član 1.

384 *Ibid.*, član 79, st. 3.

385 *Ibid.*, član 79, st. 4.

386 *Ibid.*, član 79, st. 5.

387 *Ibid.*, član 81.

388 *Ibid.*, član 82.

S obzirom na to da je osnovno obrazovanje obavezno, a da je dužnost roditelja ili staratelja da obezbedi da dete redovno pohađa nastavu u osnovnoj školi, predviđene su i mere kojima se podstiče uključivanje dece i prevenira rano napuštanje školovanja. Dete kom usled teškoća preti rizik od ranog napuštanja školovanja, ima pravo na individualni obrazovni plan (IOP).³⁸⁹ IOP se kreira na osnovu podataka koje prikupi vaspitač ili nastavnik deteta u saradnji sa Timom za inkluzivno obrazovanje.³⁹⁰ Ukoliko nije moguće kroz obrazovni proces omogućiti očuvanje prava deteta na školovanje, organ starateljstva ima nadležnost da podnese tužbu za zaštitu prava deteta kao krajnju meru.³⁹¹

Podaci o učenicima se beleže u jedinstveni informacioni sistem prosvete, u okviru kog se izrađuju statistički izveštaji. Ti izveštaji nisu javno dostupni i moraju biti kreirani u agregiranom obliku koji obezbeđuje zaštitu podataka o identitetu ličnosti,³⁹² što znači da nije dozvoljeno deliti podatke o deci uključenoj u vaspitne i obrazovne procese sa licima i organima koji se bave njihovim migrantskim statusom.

Predlog smernica za postupanje

Sistem socijalne zaštite:

- U dogovoru sa organom starateljstva, staratelj podnosi zahtev obrazovnoj ustanovi za upis deteta. Ukoliko je dete starije od 15 godina, staratelj mora konsultovati i njega. Staratelj treba da pokuša da dođe u posed dokumenta koji bi potvrdio nivo pređašnjeg obrazovanja deteta kako bi dete moglo da nastavi školovanje na nivou na kom je stalo. Ako dete ipak ne poseduje takav dokument, školski Tim za prethodnu proveru znanja će vršiti procenu nivoa znanja radi određivanja razreda koji će dete pohađati, a staratelj mora biti uključen u proces procene. Nakon što škola donese Plan podrške učeniku, staratelj mora biti uključen u praćenje sprovođenja Plana i obavešten o eventualnim izmenama aktivnosti predviđenih Planom.
- Nakon što je dete upisano u školu, staratelj je dužan da obezbedi da dete redovno pohađa nastavu. Kada dete nije u mogućnosti da prisustvuje nastavi, staratelj je dužan da najkasnije u roku od 48 sati od nastanka sprečenosti, obavesti školu o sprečenosti deteta da pohađa nastavu, kao i da opravda izostanke deteta najkasnije u roku od osam dana. S druge strane, ustanova u koju je dete smešteno je u obavezi da detetu pruža podršku u školovanju, odnosno da sprovodi aktivnosti usmerene na pomoć u započinjanju i nastavku školovanja, u skladu sa kapacitetima i procenom potreba korisnika.
- Staratelj je u obavezi da na poziv škole uzme aktivno učešće u svim oblicima vaspitnog rada sa detetom i da reaguje ukoliko dete ne ispunjava svoje obaveze prema školi.

389 Pravilnik o IOP, član 2.

390 *Ibid.*, član 4–5.

391 PZ, član 263, st. 2.

392 Pravilnik o informacionom sistemu, član 16.

- Ukoliko sazna za pojavu diskriminacije, nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, povrede dostojanstva deteta ili stranačkog organizovanja i delovanja u školi, staratelj je dužan da reaguje, tj. da podnese prijavu direktoru ili nadležnom ministarstvu u roku od osam dana od tog saznanja.
- Ukoliko učenik smatra da je nepravedno ocenjen, staratelj može podneti prigovor u roku od tri dana ukoliko se radi o oceni tokom godine, odnosno u roku od 24 sata ako je sporna ocena zaključena.
- Ako dete odbija da pohađa osnovnu školu, staratelj treba da učestvuje u izradi pedagoškog profila deteta, koji sačinjava stručni radnik. Staratelj treba da dâ saglasnost za primenu IOP-a ukoliko se slaže sa utvrđenim programom, a ukoliko smatra da je potrebno, staratelj može predložiti da Tim za inkluzivno obrazovanje u svoj rad uključi i stručnjaka van obrazovne ustanove koji dobro poznaje dete. Takođe, staratelj može dati i saglasnost za nastavak sprovođenja IOP-a.

Sistem obrazovanja

- Obrazovna ustanova je dužna da odgovori po zahtevu za upis deteta izbeglice i migranta u roku od pet radnih dana i da u istom roku obavesti prosvetne savetnike za inkluzivno obrazovanje o odluci. Ako nije u mogućnosti da primi učenika, škola treba da dostavi pisano obrazloženje nadležnoj školskoj upravi, koja je dužna da preduzme mere upisa deteta u školu u koju je to moguće. Školska uprava je dužna da o upisu učenika obavesti organizacionu jedinicu ministarstva zaduženu za obrazovanje migranata, izbeglica i tražilaca azila.
- Ukoliko dete ima potvrdu o prethodno stečenom obrazovanju, ERIK NARIK centar treba da donese odluku o tome da li priznaje potvrdu ili je ne priznaje. Ako je prizna, dete će biti upisano u razred u skladu sa prethodno stečenim obrazovanjem, a ako ne, detetu će biti procenjeno znanje i na osnovu procene će biti upisano u odgovarajući razred. Škola će postupiti isto i ako dete nema potvrdu o prethodno stečenom obrazovanju. Proveru znanja sprovodi školski Tim za prethodnu proveru znanja u saradnji sa osobama koje najbolje poznaju učenika i, po potrebi, uz podršku prevodioca. Tom prilikom Tim treba da prikupi podatke o dosadašnjim obrazovnim iskustvima, jezičkim kompetencijama i interesovanjima učenika, na osnovu kojih se pravi plan rada za prvi mesec školovanja. Škola može omogućiti realizaciju aktivnosti u pripremnom periodu od dve nedelje do dva meseca tokom uključivanja u redovnu nastavu kako bi se dete postepeno adaptiralo. Na osnovu provere znanja formira se Plan podrške učeniku i odlučuje se u koji će razred dete biti upisano.
- Stručni tim za inkluzivno obrazovanje škole treba da utvrdi Plan podrške škole uključivanju učenika izbeglice/tražioca azila, kojim su obuhvaćene aktivnosti odeljenskog starešine i organizacija roditeljskih sastanaka i časova odeljenske zajednice u cilju pripreme roditelja i učenika za dolazak novog učenika kom je potrebna podrška.
- Napredak deteta se prati svakodnevno i revidira na svake dve do četiri nedelje. Škola je dužna da o učeniku vodi propisanu evidenciju i pedagošku dokumentaciju. Portfolio učenika sadrži njegova postignuća, izveštaje o realizaciji Plana podrške učeniku, posebna interesovanja učenika, poznavanje jezika, prepisku sa starateljem i drugim ustanovama. U slučaju da dete napusti školu u toku školske godine, staratelju se predaje izvod iz portfolija kako bi postojao dokaz za nastavak školovanja ukoliko dete ode u drugu državu.

- Ukoliko nastavnik utvrdi da postoje prepreke koje nepovoljno utiču na dobrobit i razvoj učenika, on treba da pristupi prikupljanju podataka radi formiranja dokumentacije u svrhu pružanja odgovarajuće podrške detetu. Podatke o detetu bez pratnje ili razdvojenom detetu treba prikupiti od staratelja, stručnjaka van obrazovne ustanove koji dobro poznaje dete, od detetovih vršnjaka i samog deteta. Prema tim podacima stručni saradnik u saradnji sa nastavnikom i starateljem formira pedagoški profil deteta, na osnovu kog planira mere za otklanjanje prepreka, tzv. mere individualizacije.
- Nakon primene mera individualizacije donosi se procena, na osnovu koje školski Tim za inkluzivno obrazovanje podnosi direktoru škole predlog za utvrđivanje prava na IOP. Predlog treba da sadrži navode i obrazloženje razloga za podnošenje predloga za utvrđivanje prava na IOP, kao i dokaze o prethodno primenjenim merama individualizacije. Ustanova treba pisanim putem da obavesti i staratelja da je podnet predlog za utvrđivanje prava na IOP.
- Kada se donese odluka o prihvatanju predloga za utvrđivanje prava na IOP, Tim za inkluzivno obrazovanje direktoru predlaže članove Tima za pružanje dodatne podrške učeniku, koje, nakon pristanka staratelja, imenuje direktor. U školi taj tim čine: nastavnik razredne nastave, odnosno odeljenski starešina, predmetni nastavnik, stručni saradnik, staratelj, a po potrebi i pedagoški asistent. Na predlog staratelja u Tim se može uvrstiti i stručnjak van ustanove koji dobro poznaje dete.
- Ako je detetu potrebna dodatna podrška, Tim za pružanje dodatne podrške donosi IOP2, kom prethode IOP1 i mišljenje interresorne komisije za procenu potreba za dodatnom podrškom. Procenu potreba može pokrenuti staratelj deteta, ali isto tako i obrazovna ustanova, zdravstvena ustanova ili ustanova socijalne zaštite, uz saglasnost staratelja ili po službenoj dužnosti.³⁹³
- Nastavnik treba da planira rad u grupi uključujući mere i aktivnosti predviđene kroz IOP, a u primeni IOP u školi aktivno učestvuju svi članovi Tima za pružanje dodatne podrške. Ako su potrebna dodatna materijalna sredstva za realizaciju IOP, škola treba da uputi pisani zahtev interresornoj komisiji.
- U okviru IOP se reguliše i način i učestalost njegovog vrednovanja, koje sprovodi Tim za pružanje dodatne podrške, a rezultati vrednovanja treba da budu dostavljeni Timu za inkluzivno obrazovanje i pedagoškom kolegijumu. Na osnovu vrednovanja Tim dopunjuje pedagoški profil i izrađuje predlog izmena i dopuna IOP, a u skladu sa razvojem deteta. Na osnovu vrednovanja, pedagoški kolegijum donosi odluku o daljoj primeni, izmenama i dopunama IOP ili o prestanku potrebe za IOP, a na predlog Tima za pružanje dodatne podrške.

6. ZAŠTITA OD NASILJA

Međunarodni pravni okvir i standardi

Nasilje nad decom nikad nije opravdano, bez obzira na učestalost, jačinu ili nameru da se nanese povreda.^{394, 395} Države potpisnice Konvencije o pravima deteta su se obavezale da će preduzeti odgovarajuće mere za zaštitu deteta od svih oblika nasilja dok je pod brigom roditelja, zakonskih zastupnika ili bilo koje druge osobe koja se brine o detetu.³⁹⁶ U obezbeđivanju potrebnih mera države su dužne da u potpunosti ostvare ovo pravo za svu decu.³⁹⁷

Iako ne postoji opšteprihvaćena definicija nasilja nad decom, Komitet za prava deteta u Opštem komentaru br. 13 pod pojmom „nasilje“ obuhvata sve oblike fizičkog ili mentalnog nasilja, povređivanja ili zlostavljanja i iskorišćavanja, uključujući i seksualno zlostavljanje.³⁹⁸ Neke od najčešćih formi nasilja su:

- **Fizičko nasilje** – obuhvata svaki oblik telesnog kažnjavanja, mučenja, okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg ponašanja, kao i siledžijstva i maltretiranja koje vrše odrasli ili druga deca;³⁹⁹
- **Seksualno nasilje** – navođenje ili prisiljavanje na bilo koji oblik nezakonite ili psihološki štetne seksualne aktivnosti; korišćenje dece u komercijalnoj seksualnoj eksploataciji; korišćenje audio ili video zapisa seksualnog zlostavljanja dece; dečja prostitucija, seksualno ropstvo, seksualno iskorišćavanje u turizmu; trgovina decom i prodaja dece u seksualne svrhe i prinudni brak;⁴⁰⁰
- **Psihičko nasilje** – odnosi na psihološko maltretiranje, psihološko, verbalno i emocionalno zlostavljanje ili zanemarivanje i obuhvata sve oblike štetnih interakcija sa detetom prilikom kojih se detetu nameće osećaj da je bezvredno, nevoljeno, neželjeno, u opasnosti ili vredno samo ako zadovoljava potrebe drugih; plašenje i zastrašivanje; iskorišćavanje i korumpiranje; prezir i odbacivanje; izolovanje, ignorisanje ili pristrasnost; uskraćivanje emocionalne podrške; zanemarivanje mentalnog zdravlja, zdravstvenih i obrazovnih potreba deteta; vređanje, ponižavanje, omalovažanje, ismevanje ili vređanje detetovih osećanja; izlaganje nasilju u porodici; izolacija; psihološko maltretiranje koje vrše odrasli ili druga deca, uključujući i ono koje se odvija preko informacionih tehnologija;⁴⁰¹

394 UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 13 (2011): *The right of the child to freedom from all forms of violence*, 18 April 2011, CRC/C/GC/13, dostupno na: <https://bit.ly/3e2gfdv>, para. 17, u daljem tekstu: CRC GC 13.

395 Iako Komitet prepoznaje određene situacije u kojima se može desiti da roditelji ili stručnjaci koji rade sa decom upotrebe fizičku silu nad detetom, svrha primene sile može biti isključivo zaštita bezbednosti deteta, nikako kažnjavanje ili ponižavanje. U slučaju da se primenjuje sila radi zaštite bezbednosti deteta, ona mora biti primenjena u najmanjoj mogućoj meri i u što kraćem periodu.

396 KPD, član 19, st. 1.

397 CRC GC 13, para. 37.

398 *Ibid.*, para. 4.

399 *Ibid.*, para. 22.

400 *Ibid.*, para. 25.

401 *Ibid.*, para. 22.

- Digitalno nasilje – predstavlja svaki oblik nasilja upotrebom tekstualnih poruka, video-igara, društvenih mreža, aplikacija ili imejla. Pod digitalnim nasiljem se podrazumeva i slanje neprikladnog sadržaja bez dozvole primaoca;⁴⁰²
- Zanemarivanje – označava propuštanje da se zadovolje telesne i psihološke potrebe dece, da se deca zaštite od opasnosti ili da im se omogući pristup uslugama, poput upisa u matičnu knjigu rođenih, a u situacijama kad oni koji su odgovorni za staranje o deci imaju sredstava, znanja i mogućnosti da pristupe potrebnim uslugama.⁴⁰³ Postoji više vrsta zanemarivanja: fizičko, psihološko ili emotivno, zapostavljanje telesnog ili mentalnog zdravlja dece, zapostavljanje obrazovanja i napuštanje.⁴⁰⁴

Eksploatacija dece se odnosi na korišćenje dece za tuđu korist, zadovoljenje ili zaradu, što često rezultira nepravednim, okrutnim i štetnim tretmanom deteta. Ove aktivnosti štete telesnom i mentalnom zdravlju deteta, obrazovanju, moralnom i socio-emocionalnom razvoju, a obuhvataju situacije manipulacije, zloupotrebe, viktimizacije, ugnjetavanja i maltretiranja.⁴⁰⁵

Odgovor na nasilje zahteva koordinisan multisektorski pristup, koji podrazumeva sprovođenje odgovarajućih zakonskih, administrativnih, socijalnih i obrazovnih mera.⁴⁰⁶ Zakonske mere se odnose na prilagođavanje nacionalnog zakonodavnog okvira Konvenciji o pravima deteta i obezbeđivanje mehanizama zaštite dece i njihovih prava.⁴⁰⁷ Administrativnim merama na nivou centralne ili lokalne vlasti treba regulisati saradnju između različitih aktera kroz definisanje njihovih uloga, odnosa i odgovornosti i unapređivati kvalitet usluga putem sistematičnog i transparentnog budžetiranja i uspostavljanja sveobuhvatnog i pouzdanog načina prikupljanja podataka radi praćenja i evaluacije usluga za decu žrtve.⁴⁰⁸ Na nivou institucija potrebno je doneti politike zaštite dece, etičke kodekse, protokole i memorandume o razumevanju standarda zaštite za sve usluge za decu.⁴⁰⁹

U odgovoru na nasilje posebno su važne preventivne mere.⁴¹⁰ Kako bi se sprečilo nasilje nad decom, potrebno je da se kontinuirano sprovede preventivne aktivnosti, što se može odvijati kroz programe javnog zdravlja, obrazovanja, socijalne zaštite ili druge mere kojima se promoviše pozitivno podizanje dece.⁴¹¹ Cilj preventivnih mera je da se stvori bezbedno okruženje za decu, da se utiče na ponašanje dece kroz podizanje svesti o pravima deteta, razvoj socijalnih veština dece, osnaživanje

402 UN Children's Fund (UNICEF), *Think before you click, Your cyberbullying handbook*, 2018, dostupno na: <https://uni.cf/383Zdb0>, p. 1.

403 CRC GC 13, para. 20.

404 *Ibid.*

405 Save the Children's Resource Centre, dostupno na: <http://bit.ly/3rbpN9W>.

406 KPD, član 19, st. 1.

407 CRC GC 13, para. 41.

408 *Ibid.*, para. 42.

409 *Ibid.*

410 *Ibid.*, para. 3(e).

411 *Ibid.*, para. 46.

osoba koja se staraju o deci, kao i da se ospore svi stavovi koji odobravaju bilo koji oblik nasilja.⁴¹² To se može postići kroz obrazovne i edukativne mere koje služe da se utiče na stavove, tradicije, običaje i obrasce ponašanja koji ne kažnjavaju ili podstiču nasilje nad decom.⁴¹³ Ciljne grupe obrazovnih mera mogu da budu akteri u radu sa decom i stručni radnici, deca, porodice i zajednice.⁴¹⁴

Intervencije u slučajevima dece žrtava nasilja počinju prijavom slučaja nasilja, nakon koje različiti sistemi postupaju u okviru svojih nadležnosti. U toku svih faza zaštite deteta neophodno je učiniti usluge dostupnim deci i usluge i procedure prilagoditi deci. Komitet za prava deteta predlaže da se uspostave bezbedni i dostupni mehanizmi pomoću kojih bi deca i lica koja su uključena u njihovu zaštitu mogla da prijave slučajeve nasilja. Ti mehanizmi mogu uključivati besplatne telefonske linije za pomoć dostupne 24 sata,⁴¹⁵ ali i prijavljivanje stručnjacima iz različitih sistema koji rade sa decom, poput vaspitača, učitelja i sl. Stručnjaci koji rade sa decom treba da prođu odgovarajuće obuke i da u svom radu imaju kontinuiranu podršku kako bi na adekvatan način primali i prosleđivali prijave nasilja.⁴¹⁶

Da bi se obezbedilo da dete od trenutka prijave nasilja do rehabilitacije dobija uslugu koja će na najbolji način odgovoriti na njegove potrebe, potrebno je da se njegova zaštita vodi na koordinisan način, što se najbolje može postići kroz pristup vođenja slučaja.⁴¹⁷ S obzirom na to da dete ima pravo da slobodno izrazi svoje mišljenje o svim pitanjima koja ga se tiču,⁴¹⁸ participacija deteta je izuzetno važna i u procesu zaštite od nasilja. Ipak, u situacijama kada je dete moguća žrtva nasilja, treba voditi računa o tome da se dete ne intervjuje češće nego što je neophodno jer intervju može da ima traumatične posledice po dete.⁴¹⁹

Paralelno sa vođenjem slučaja, kvalifikovani stručnjaci koji su prošli sveobuhvatnu obuku treba da u okviru istrage prikupe informacije o prijavljenom slučaju nasilja na način koji poštuje prava i potrebe deteta.⁴²⁰ Potrebno je da poštuju stroge procedure, koje su usmerene na potrebe deteta, a koje pomažu da se tokom istrage prikupe dokazi koji mogu biti upotrebljivi u krivičnim postupcima i postupcima zaštite deteta.⁴²¹ Tokom istrage je neophodno uzeti u obzir stavove deteta, ali i uložiti krajnji napor da se kroz proces istrage detetu dodatno ne naškodi.⁴²² U slučaju da istraga pokaže da je dete bez pratnje ili razdvojeno dete žrtva trgovine ljudima, ono ne sme biti kažnjavano i mora mu se pružiti pomoć kao žrtvi ozbiljnog kršenja ljudskih prava.⁴²³ U zavisnosti od inividulnih karakteristika, deci žrtvama trgovine ljudima treba omogućiti i međunarodnu zaštitu.⁴²⁴

412 CRC GC 15, para. 64.

413 *Ibid.*, para. 44.

414 *Ibid.*

415 *Ibid.*, para. 49.

416 *Ibid.*

417 *Ibid.*, para. 53.

418 KPD, član 12, st. 1.

419 *Ibid.*, para. 24.

420 CRC GC 13, para. 51.

421 *Ibid.*

422 *Ibid.*

423 CRC GC 6, para. 53.

424 *Ibid.*

Države potpisnice Konvencije o pravima deteta preuzele su obavezu da obezbede odgovarajuće mere radi podsticanja fizičkog i psihološkog oporavka i društvene reintegracije deteta žrtve.⁴²⁵ Da bi se to postiglo, potrebno je povezivanje različitih sistema i omogućavanje pristupa zdravstvenim, socijalnim i pravnim uslugama.⁴²⁶ Usluge podrške treba obezbediti i deci počiniocima jer ona često žive u uslovima u kojima ne dobijaju dovoljno brige i podrške porodice i zajednice.⁴²⁷

U pogledu pravnih postupaka protiv počinitelaca, neophodno je da se poštuju zakonske procedure, uz obavezno poštovanje i zaštitu najboljeg interesa i razvoja dece.⁴²⁸ Pravosudni organi mogu biti uključeni u slučajeve nasilja nad decom na sledeće načine:⁴²⁹

- Medijacijom ili drugim oblicima vansudskog rešavanja sporova;
- Intervencijom maloletničkog ili porodičnog suda kojom se uvode specifične mere zaštite deteta;
- Krivičnim gonjenjem počinitelaca, koje mora dosledno da se sprovodi kako bi se prekinula praksa *de jure* ili *de facto* nekažnjivosti, posebno kada se radi o pripadnicima državnih organa;
- Disciplinskim ili administrativnim postupcima protiv stručnih radnika za koje se utvrdi da su nemarno ili neprimereno postupali u slučajevima potencijalnog nasilja;
- Sudskim nalogom za odštetu i rehabilitaciju dece žrtava.

U toku svih postupaka istrage i procesuiranja slučajeva nasilja, prema detetu se mora ophoditi na način prilagođen njegovom uzrastu, polu, potrebama, zrelosti i okolnostima.⁴³⁰ Takođe, u svim sudskim postupcima neophodno je zaštititi decu od dodatne štete, uključujući i zastrašivanje, odmazdu i sekundarnu viktimizaciju.⁴³¹ Iz tog razloga svim stručnim radnicima angažovanim na procesuiranju slučajeva nasilja nad decom treba omogućiti multidisciplinarnu obuku o pravima i potrebama deteta u različitim razvojnim fazama, kao i o postupcima koji su prilagođeni deci.⁴³²

425 KPD, član 39.

426 CRC GC 13, para. 52.

427 *Ibid.*

428 *Ibid.*, para. 55.

429 *Ibid.*

430 *Ibid.*, para. 54.

431 Council of Europe, *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice (2010)*, 17 November 2010, dostupno na: <https://bit.ly/3uKYI50>, section IV, para. 11.

432 CRC GC 13, para. 56.

Nacionalni pravni okvir

Republika Srbija ima razvijen nacionalni i strateški pravni okvir kojim reguliše oblast zaštite dece od nasilja. Najrelevantiji propisi iz ove oblasti su:

- Ustav Republike Srbije;
- Porodični zakon;
- Zakon o socijalnoj zaštiti;
- Krivični zakonik;⁴³³
- Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica;⁴³⁴
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja;
- Zakon o strancima;
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti;
- Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala;⁴³⁵
- Opšti protokol za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja;⁴³⁶
- Pravilnik o protokolu postupanja u ustanovi u odgovoru na nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje;⁴³⁷
- Posebni protokol za zaštitu dece i učenika od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja u obrazovno-vaspitnim ustanovama;⁴³⁸
- Posebni protokol sistema zdravstvene zaštite za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja;
- Posebni protokol o postupanju pravosudnih organa u zaštiti maloletnih lica od zlostavljanja i zanemarivanja;⁴³⁹
- Posebni protokol o postupanju policijskih službenika u zaštiti maloletnih lica od zlostavljanja i zanemarivanja;⁴⁴⁰

433 Krivični zakonik, *Sl. glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019, dostupno na: <http://bit.ly/381Dlgs>, u daljem tekstu: KZ.

434 Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, *Sl. glasnik RS*, br. 85/2005, dostupno na: <http://bit.ly/3uO7v0E>, u daljem tekstu: ZoMUKD.

435 Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala, *Sl. glasnik RS*, br. 61/2005 i 104/2009, dostupno na: <http://bit.ly/3kB1a40>, u daljem tekstu: Zakon o borbi protiv visokotehnološkog kriminala.

436 Opšti protokol za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, dostupno na: <http://bit.ly/3uQA4uv>, u daljem tekstu: Opšti protokol.

437 Pravilnik o protokolu postupanja u ustanovi u odgovoru na nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje, *Sl. glasnik RS*, br. 46/2019 i 104/2020, dostupno na: <http://bit.ly/3e3EHes>, u daljem tekstu: Pravilnik o protokolu u prosveti.

438 Posebni protokol za zaštitu dece i učenika od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja u obrazovno-vaspitnim ustanovama, dostupno na: <http://bit.ly/30426V9>, u daljem tekstu: Posebni protokol u prosveti.

439 Posebni protokol o postupanju pravosudnih organa u zaštiti maloletnih lica od zlostavljanja i zanemarivanja, dostupno na: <http://bit.ly/3q8cNQT>, u daljem tekstu: Posebni protokol za pravosudne organe.

440 Posebni protokol o postupanju policijskih službenika u zaštiti maloletnih lica od zlostavljanja i zanemarivanja, dostupno na: <http://bit.ly/303jcSY>, u daljem tekstu: Posebni protokol za policiju.

- Posebni protokol za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja u ustanovama socijalne zaštite;⁴⁴¹
- Strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period 2020–2023. godine.⁴⁴²

Pravo deteta da uživa ljudska prava primereno svom uzrastu i zrelosti, garantovano je Ustavom Republike Srbije,⁴⁴³ koji propisuje da su deca zaštićena od psihičkog, fizičkog, ekonomskog i svakog drugog oblika iskorišćavanja ili zloupotrebljavanja.⁴⁴⁴ Porodični zakon zabranjuje nasilje u porodici⁴⁴⁵ i određuje obavezu države da preduzme sve potrebne mere za zaštitu deteta od nasilja.⁴⁴⁶ Krivičnim zakonikom je propisana kazna za svakoga ko zlostavlja drugog ili prema njemu postupa na način kojim se vređa njegovo dostojanstvo.⁴⁴⁷ Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja izričito zabranjuje svako fizičko, prisilničko, socijalno, seksualno i svako drugo nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje deteta.⁴⁴⁸ Svako maloletno lice koje je žrtva nasilja ostvaruje pravo na usluge socijalne zaštite, bez obzira na to da li se nalazi u pratnji roditelja ili srodnika ili ne.⁴⁴⁹ U skladu sa preporukama Komiteta za prava deteta, kao jedan od koraka u usklađivanju nacionalnog pravnog okvira u oblasti nasilja nad decom sa međunarodnim okvirom, Srbija je ratifikovala i fakultativne protokole o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji⁴⁵⁰ i učešću dece u oružanim sukobima.⁴⁵¹

U cilju adaptacije na sve veću zastupljenost kriminala koji se odvija u digitalnoj sferi života, Republika Srbija je donela Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala. U visokotehnološki kriminal spada i jedan segment digitalnog nasilja, a to su krivična dela protiv slobode i prava čoveka i građanina i polne slobode,⁴⁵² prilikom kojih se kao objekat ili sredstvo izvršenja javljaju računari, računarski sistemi, računarske mreže, računarski podaci i računarski proizvodi.⁴⁵³ Takođe, Zakonom su utvrđene i nadležnosti u borbi protiv visokotehnološkog kriminala formiranjem Posebnog odeljenja za borbu protiv visokotehnološkog kriminala pri Višem javnom tužilaštvu,⁴⁵⁴ Službe za borbu protiv visokotehnološkog kriminala pri Ministarstvu unutrašnjih poslova⁴⁵⁵ i Odeljenja za borbu protiv visokotehnološkog kriminala u Višem sudu u Beogradu.⁴⁵⁶

-
- 441 Posebni protokol za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja u ustanovama socijalne zaštite, dostupno na: <https://bit.ly/2NUL-Hod>, u daljem tekstu: Posebni protokol u socijalnoj zaštiti.
- 442 Strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period 2020–2023. godine, br. 56-2092/2020-2, dostupno na: <https://bit.ly/3r72he6>, u daljem tekstu: Strategija za zaštitu od nasilja.
- 443 Ustav Republike Srbije, član 64.
- 444 *Ibid.*, član 64, st. 1 i 3.
- 445 PZ, član 10.
- 446 *Ibid.*, član 6, st. 2.
- 447 KZ, član 137.
- 448 ZoOSOV, član 111.
- 449 ZoSZ, član 41, st. 2.
- 450 Zakon o potvrđivanju Fakultativnog protokola o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji uz Konvenciju o pravima deteta, *Sl. list SRJ – međunarodni ugovori*, br. 7/2002.
- 451 Zakon o potvrđivanju Fakultativnog protokola o učešću dece u oružanim sukobima uz Konvenciju o pravima deteta, *Sl. list SRJ – međunarodni ugovori*, br. 7/2002.
- 452 Zakon o borbi protiv visokotehnološkog kriminala, član 3, st. 3.
- 453 *Ibid.*, član 2.
- 454 *Ibid.*, član 4.
- 455 *Ibid.*, član 9.
- 456 *Ibid.*, član 11.

Vlada Republike Srbije je predvidela ciljeve i mere koje treba realizovati radi uspešne prevencije i ranog otkrivanja slučajeva nasilja nad decom.⁴⁵⁷ Kao posebni ciljevi istaknuti su:

- Prevencija i sistematski rad na promeni stavova, vrednosti i ponašanja u odnosu na nasilje prema deci kroz unapređivanje kapaciteta stručnih radnika i saradnika u različitim sektorima, dece i roditelja ili staratelja i javnosti za prevenciju nasilja nad decom, kao i mere rane intervencije i podrške deci i porodicama u riziku;
- Intervencija usmerena ka zaštiti dece od nasilja kroz razvijanje mehanizama za decu žrtve, svedoke i učionice nasilja i unapređenje kompetencija učesnika u obezbeđivanju zaštite dece;
- Kreiranje normativnog okvira, institucionalnih i organizacionih mehanizama za prevenciju i zaštitu dece od nasilja, koji se odnose na jačanje sistemskih i institucionalnih mehanizama odgovora na sve vrste nasilja i na izmene i dopune Zakona o socijalnoj zaštiti.

Vlada Republike Srbije je 2005. godine donela Opšti protokol za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja (Opšti protokol),⁴⁵⁸ koji je sačinjen tako da u potpunosti poštuje osnovne principe iz Konvencije o pravima deteta. Cilj usvajanja ovog protokola bio je da se obezbedi okvir za uspostavljanje efikasne, operativne, međusektorske mreže za zaštitu dece od zlostavljanja, zanemarivanja, eksploatacije i nasilja. Pored Opšteg protokola usvojeni su i posebni sektorski protokoli, koji su definisali posebne uloge i postupke zaštite dece od zlostavljanja i zanemarivanja za svaki od relevantnih sektora u okviru sistema zaštite – sistema socijalne zaštite, obrazovanja, policije, zdravstva i pravosuđa.

U skladu sa odredbama Opšteg protokola, koordinacionu ulogu u procesu zaštite deteta od nasilja ima centar za socijalni rad kao osnovna služba za zaštitu dece i služba koja vrši poslove starateljstva.⁴⁵⁹

457 Strategija za zaštitu od nasilja.

458 Zaključak Vlade Republike Srbije 05 broj: 011-5196/2005 od 25. avgusta 2005. godine.

459 Opšti protokol, IV.

Opštim protokolom je predviđena prevencija kroz edukaciju stručnjaka neposredno uključenih u zaštitu dece, zatim same dece, roditelja i ostalih zaposlenih koji dolaze u kontakt sa decom.⁴⁶⁰ Preventivne aktivnosti su detaljnije obrađene u oblasti zaštite dece od nasilja u sistemu obrazovanja, pri čemu je predviđeno da u njihovom planiranju zajedno učestvuju deca, zaposleni i roditelji.⁴⁶¹ Obrazovne ustanove su dužne da sve zaposlene, decu i roditelje upoznaju sa njihovim pravima, obavezama i odgovornostima.⁴⁶² Kao ciljevi prevencije definisani su:⁴⁶³

- Podizanje nivoa svesti i osetljivosti dece, roditelja i svih zaposlenih za prepoznavanje svih oblika nasilja i zanemarivanja;
- Negovanje atmosfere saradnje i tolerancije, uvažavanja i konstruktivne komunikacije u kojoj se ne toleriše nasilje i zanemarivanje;
- Isticanje i unapređivanje znanja, veština i stavova potrebnih za kreiranje bezbednog i podsticajnog okruženja i konstruktivnog reagovanja na nasilje;
- Unapređivanje poznavanja procedura za prijavljivanje i postupanje kod dece, roditelja i svih zaposlenih u slučaju sumnje na sve oblike nasilja i zanemarivanja deteta ili u slučaju saznanja o njima;
- Podsticanje usvajanja pozitivnih normi i oblika ponašanja, učenja veština konstruktivne komunikacije i razvijanja empatije;
- Upoznavanje sa vidovima i strategijama pružanja odgovarajuće podrške i razumevanja različitih oblika komunikacija i ponašanja učenika sa teškoćama i smetnjama u razvoju i invaliditetom;
- Razvijanje socio-emocionalne kompetencije dece, roditelja i zaposlenih.

Prema Opštem protokolu, koraci u zaštiti deteta su:

- Prepoznavanje nasilja nad detetom;
- Prijavlivanje sumnje na nasilje;
- Procena rizika, stanja i potreba deteta i porodice;
- Planiranje i obezbeđivanje usluga i mera za zaštitu deteta;
- Praćenje i evaluacija deteta i porodice.

460 *Ibid.*, II, 4.

461 Pravilnik o protokolu u prosveti.

462 *Ibid.*

463 *Ibid.*

Prepoznavanje nasilja je prvi i najosetljiviji korak u zaštiti deteta i najčešće se odvija putem opažanja znakova povrede ili ponašanja deteta ili poveravanjem deteta ili druge osobe koja poseduje informacije ili sumnju da je nad detetom izvršeno nasilje.⁴⁶⁴ Neposredno po pojavi sumnje poželjno je da stručnjak izvrši konsultacije unutar same ustanove sa svojim kolegama i, po mogućstvu, sa pretpostavljenim, a ukoliko postoje mogućnosti, i sa stručnjacima iz drugih službi.⁴⁶⁵ Ipak, konsultacije ne smeju da utiču na hitno zbrinjavanje povreda i bolesti deteta, odnosno preduzimanje mera hitne zaštite deteta, ukoliko je to neophodno.⁴⁶⁶ Radi obezbeđivanja pouzdanih informacija o nasilju koje se mogu iskoristiti u daljem postupku zaštite deteta, sve informacije dobijene u ovoj fazi je neophodno zabeležiti.⁴⁶⁷

Sve dečje, zdravstvene i obrazovne ustanove ili ustanove socijalne zaštite, pravosudni i drugi državni organi, udruženja i građani dužni su da **obaveste centar za socijalni rad** o eventualnom slučaju nasilja nad detetom.⁴⁶⁸ Prijava slučaja nasilja nad detetom se može ostvariti usmenim ili pisanim putem i treba da sadrži sve podatke o detetu i porodici koji su u tom trenutku poznati licu koje prijavljuje slučaj.⁴⁶⁹ Ukoliko unutar ustanove postoji tim za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, a rizik od nasilja je trenutno mali, porodica deteta je voljna da sarađuje i ustanova ima kapacitete da se bavi problemom nasilja, ustanova koja prijavljuje slučaj može doneti odluku o odlaganju prijavljivanja nasilja centru za socijalni rad.⁴⁷⁰ Nakon izvršene prijave stručno lice koje je prijavilo slučaj treba aktivno da pomaže nadležnim organima u daljem procesu zaštite deteta, što podrazumeva odazivanje na pozive centra za socijalni rad za razmatranje mera zaštite deteta i učešće u realizaciji mera.⁴⁷¹ Policijski službenik koji utvrdi da postoje osnovi sumnje da je učinjeno krivično delo sa elementom nasilja na štetu maloletnog lica, za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti,⁴⁷² dužan je da o tome bez odlaganja podnese krivičnu prijavu nadležnom javnom tužiocu.⁴⁷³ Slučajeve digitalnog nasilja koje se odvija posredstvom interneta, od 2017. godine je moguće prijaviti i Nacionalnom kontakt centru za bezbednost dece na internetu, a na osnovu prijave predstavnici Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija prosleđuju prijavu koja ukazuje na postojanje krivičnog dela nadležnom javnom tužilaštvu i nadležnom centru za socijalni rad.

Procena rizika se sprovodi u centru za socijalni rad i sastoji se od prijemne i početne procene.⁴⁷⁴ Prijemnu procenu sprovodi prijemni radnik u centru za socijalni rad proverom sadržaja i urednosti

464 Opšti protokol, IV, 1.

465 *Ibid.*

466 *Ibid.*

467 *Ibid.*

468 PZ, član 263, st. 3.

469 Opšti protokol, IV, 2.

470 *Ibid.*

471 *Ibid.*

472 Gonjenje po službenoj dužnosti je predviđeno za sva krivična dela izuzev onih za koja je Krivičnim zakonikom predviđeno gonjenje po privatnoj tužbi, među kojima se nalaze: nanošenje lake telesne povrede, neovlašćeno fotografisanje, neovlašćeno prikazivanje tuđeg spisa, portreta ili snimka, krivična dela protiv časti i ugleda, krivično delo uništenja i otuđenja tuđe stvari, krivično delo neovlašćenog korišćenja računara ili računarske mreže itd.

473 Posebni protokol za policiju, str. 13.

474 Opšti protokol, IV, 3.

podneska⁴⁷⁵ i proverom prethodnih evidencija o slučaju.⁴⁷⁶ Na osnovu intervjua sa podnosiocem, odnosno na osnovu procene podneska, prijemni radnik može odlučiti da podnosioca uputi na drugu nadležnu službu u zajednici⁴⁷⁷ ili da predmet prosledi rukovodiocu službe za zaštitu dece i mladih, odnosno stručnom radniku zaduženom za procenu, ako u okviru centra za socijalni rad nisu formirane službe kao posebne organizacione jedinice.⁴⁷⁸ Ukoliko podnesak sadrži informacije koje ukazuju na nasilje i zanemarivanje deteta, stručni radnik na prijemu je dužan da slučaj prosledi rukovodiocu službe.⁴⁷⁹ Prijemni radnik treba da odredi stepen prioriteta postupanja i ukoliko proceni da je neophodna neodložna reakcija centra za socijalni rad, mora da preduzme radnje za organizaciju neodložne intervencije.⁴⁸⁰ Mere neodložne intervencije se pružaju u saradnji sa drugim službama i organima u zajednici kada za to postoje opravdani razlozi, tj. kada bi zbog nepreduzimanja hitnih mera i usluga iz nadležnosti centra za socijalni rad došlo do ugrožavanja života, zdravlja i razvoja deteta.⁴⁸¹ Kao indikatori za preduzimanje mere neodložne intervencije Opšti protokol navodi sledeće situacije:⁴⁸²

- Uočeno je prisustvo teških povreda deteta usled fizičkog zlostavljanja ili je roditelj svojim činjenjem mogao dovesti do teških povreda deteta, poput bacanja deteta na zid bez nastanka povreda, mučenja deteta, surovog kažnjavanja, povrede ili moguće povrede deteta vatrenim oružjem;
- Konstatovano je da zdravstveno stanje deteta zahteva urgentan medicinski tretman koji roditelj ili druga osoba koja se stara o detetu ne želi ili nije u stanju da obezbedi;
- Dete je u riziku od povrede ili oštećenja od strane roditelja ili staratelja koji je u psihotičnom stanju ili je agresivan usled teške mentalne bolesti, poremećaja ličnosti, zloupotrebe droga ili alkohola;
- Dete mlađe od šest godina ostavljeno je bez adekvatnog nadzora ili u potencijalno opasnim okolnostima;
- Postoji razumna sumnja da će dete pretrpeti odmazdu ili ucenu od roditelja ili da će roditelj pobeći sa detetom i svoj bes i nelagodnost izazvane prijavljivanjem i istragom usmeriti prema detetu.

Nakon što je slučaj u centru za socijalni rad otvoren i nakon donošenja odluke o stepenu prioriteta i određivanja zaduženog voditelja slučaja, voditelj slučaja, u saradnji sa supervizorom, treba da planira i sprovede početnu procenu. U zavisnosti od određenog stepena prioriteta, početna procena mora

475 Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 18/2016, 95/2018, dostupno na: <http://bit.ly/307Jl1q>, član 59, u daljem tekstu: ZoUP.

476 Pravilnik o radu CSR, član 46.

477 Prema članu 49. Pravilnika o radu CSR, u tom slučaju prijemni radnik je dužan da popunjeni Prijemni list dostavi supervizoru na potvrdu.

478 Pravilnik o radu CSR, član 46.

479 *Ibid.*, član 46.

480 *Ibid.*, član 49.

481 *Ibid.*, član 51.

482 Opšti protokol, V, 1.

početi najkasnije u roku od 24 sata, 72 sata ili pet radnih dana⁴⁸³ i mora biti sprovedena u roku od najviše sedam radnih dana.⁴⁸⁴ Cilj početne procene je da se utvrde rizici i stepen ugroženosti deteta i potencijalne usluge i mere zaštite kojima bi se oni otklonili.⁴⁸⁵ Na osnovu početne procene se mogu doneti odluke da:⁴⁸⁶

- Postoji potreba za zaštitom deteta od nasilja, ukoliko je dete pretrpelo fizičke ili emocionalne povrede usled nasilja ili ukoliko okolnosti ukazuju na to da je dete ugroženo i da postoji opravdana sumnja da će dete biti povređeno;
- Ne postoji potreba za zaštitom od nasilja, ali postoji za drugim uslugama, ako dete nije pretrpelo povredu niti postoji razuman povod da se veruje da može doći do povređivanja, ali je malo verovatno da će dete dostići optimalan nivo zdravlja i razvoja u datim okolnostima;
- Ne postoji potreba ni za zaštitom deteta ni za drugim uslugama.

Planiranjem i obezbeđivanjem usluga i mera rukovodi centar za socijalni rad, ali u njima učestvuju i drugi organi i službe.⁴⁸⁷ Ostvaruju se kroz konsultativni sastanak, kom prisustvuju stručnjaci iz drugih ustanova i osobe koje dobro poznaju porodicu, dete, roditelji i stručnjaci koji mogu biti uključeni u budući rad sa detetom.⁴⁸⁸ Proizvodi konsultativnog sastanka treba da budu:⁴⁸⁹

- Osmišljen plan za zaštitu deteta, sa jasno utvrđenim koracima, izvršiocima i vremenskim okvirom;
- Imenovanje odgovornih stručnjaka za sprovođenje i koordinaciju plana;
- Identifikovanje daljih potreba za procenom;
- Utvrđen rok za reviziju mera;
- Rezervni plan, ukoliko se dogovorene mere ne mogu sprovesti.

U slučaju postojanja osnovane sumnje da je izvršeno krivično delo na štetu maloletnog lica za koje se goni po službenoj dužnosti, policija je dužna da preduzme potrebne mere da se:⁴⁹⁰

- Pronađe učinilac krivičnog dela zlostavljanja i zanemarivanja;
- Otkriju i obezbede tragovi krivičnog dela i predmeti koji mogu poslužiti kao dokaz;
- Prikupe sva obaveštenja koja mogu biti od koristi za uspešno vođenje krivičnog postupka.

483 Pravilnik o radu CSR, član 50.

484 *Ibid.*, član 53.

485 Opšti protokol, IV, 3.2.

486 *Ibid.*

487 *Ibid.*, IV, 4.

488 *Ibid.*

489 *Ibid.*

490 Centar za prava deteta, *Zaštita deteta od zlostavljanja i zanemarivanja – Primena Opšteg protokola*, 2011, dostupno na: <https://bit.ly/3kEmXYs>, str. 154.

Ukoliko je dete žrtva ili potencijalna žrtva trgovine ljudima, treba mu odobriti privremeni boravak u Republici Srbiji, obezbediti oporavak i eliminisati mogući dalji uticaj učinioca krivičnog dela na dete.⁴⁹¹

Pravni okvir Republike Srbije predviđa postojanje usluga savetovanja i podrške za žrtve nasilja,⁴⁹² ali i za maloletne počinioce, u vidu uključivanja u pojedinačni ili grupni tretman u odgovarajućoj zdravstvenoj ustanovi ili savetovaništu.⁴⁹³

Evaluacija se sprovodi kroz saradnju svih aktera uključenih u zaštitu deteta i treba da obuhvati zadovoljavanje detetovih potreba, promene u stavovima i ponašanju roditelja i drugih ljudi u okruženju i promene u životnim uslovima i okolnostima.⁴⁹⁴ Svrha evaluacije je da se dobije uvid u nivo bezbednosti deteta i napretka njegovog zdravlja i razvoja u odnosu na planirane ishode i da se planirani ishodi prilagode ukoliko je to potrebno.⁴⁹⁵

Ukoliko dođe do sudskog postupka, sud mora postupati poštujući načela najboljeg interesa deteta i prava deteta da izrazi sopstveno mišljenje u svim pitanjima koja ga se tiču. U sporu za zaštitu prava deteta, koji mogu pokrenuti dete, roditelj deteta, organ starateljstva ili javni tužilac, sud je uvek dužan da se rukovodi najboljim interesom deteta.⁴⁹⁶

Predlog smernica za postupanje

Pravo je i dužnost svih dečjih, zdravstvenih i obrazovnih ustanova, ustanova socijalne zaštite, pravosudnih i drugih državnih organa, udruženja i građana da obaveste javnog tužioca ili organ starateljstva o razlozima za zaštitu prava deteta.

Prevenција

- Svi akteri uključeni u rad sa decom bez pratnje i razdvojenom decom i njihovim zajednicama treba da razviju i implementiraju preventivne aktivnosti kojima se osnažuju deca, staratelji, zajednice i profesionalci uključeni u rad sa decom, kreira bezbedno okruženje za decu i osporavaju stavovi koji opravdavaju bilo koji oblik nasilja nad decom;
- U ustanovama obrazovanja obavezu da razvije preventivne aktivnosti ima Tim za zaštitu dece/ učenika od nasilja, čije dužnosti uključuju realizaciju obuke za zaštitu dece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, informisanje i obuku za zaposlene, informisanje dece, staratelja i lokalne

491 ZoS, član 62–63.

492 ZoSZ, član 40, st. 4.

493 ZoMUKD, član 7.

494 Opšti protokol, VI.

495 *Ibid.*

496 PZ, član 266, st. 1.

zajednice o pravnom okviru za zaštitu od zlostavljanja i zanemarivanja, razvoj i implementaciju programa zaštite dece od nasilja, organizovanje konsultacija na nivou ustanove i procenu nivoa rizika;

- U ustanovama zdravstvene zaštite Stručni tim za zaštitu dece od zlostavljanja dužan je da izradi plan prevencije i realizuje preventivni rad, uključujući edukaciju zaposlenih u ustanovi zdravstvene zaštite, edukaciju javnosti o postojećem pravnom okviru, osnaživanje dece i roditelja, ostvarivanje saradnje sa drugim institucijama i organizacijama u vezi sa prevencijom nasilja, kao i otkrivanje dece i porodica kod kojih postoji povećan rizik od nasilja i rad sa njima.

Prijava

- Svaka odrasla osoba zaposlena u sistemu obrazovanja dužna je da prekine nasilje nad detetom ukoliko se trenutno odvija i o incidentu informiše Tim za zaštitu dece/učenika od nasilja, odnosno da informiše Tim za zaštitu dece/učenika od nasilja ukoliko sazna za slučaj nasilja. U zavisnosti od intenziteta nasilja, Tim za zaštitu dece/učenika od nasilja može da odluči da slučaj rešava samostalno ili da obavesti centar za socijalni rad, ustanovu zdravstvene zaštite i policiju. Prijavu incidenta ka drugim službama vrši direktor, usmenim ili pisanim putem (ukoliko je prijava izvršena usmeno, potrebno je da se dostavi i pisana prijava u roku od 24 sata).
- U slučaju dece bez pratnje i razdvojene dece Tim za zaštitu dece/učenika od nasilja, odnosno direktor, dužan je da u svakom slučaju informiše staratelja o incidentu, koji će dalje izvestiti centar za socijalni rad;
- Ukoliko sumnja na zlostavljanje i zanemarivanje, lekar je dužan da se konsultuje sa Stručnim timom za zaštitu dece od zlostavljanja⁴⁹⁷ i proceni rizik od zlostavljanja i zanemarivanja zajedno sa Timom, obavesti socijalnog radnika doma zdravlja, kao i da se konsultuje sa stručnim radnikom centra za socijalni rad. Na osnovu rezultata procene rizika lekar može da odluči da odloži prijavljivanje centru za socijalni rad, ukoliko se proceni da je rizik od zlostavljanja i zanemarivanja nizak ili da ustanova ima kapaciteta da se bavi problemom, uz redovno praćenje slučaja;
- Broj nadležnog centra za socijalni rad treba da bude istaknut u svakoj zdravstvenoj ustanovi radi lakše prijave nasilja.

Zaštita

- Svaki lekar je u obavezi da pristupi anamnezi i pregledu deteta u slučaju da postoji sumnja na zlostavljanje i zanemarivanje, te da pruži zdravstvenu zaštitu i zbrine dete žrtvu nasilja.

497 Ukoliko je zdravstvena ustanova malog kapaciteta i ne poseduje stručni tim, lekar treba da uputi dete na viši nivo zdravstvene zaštite, u ustanovu koja poseduje stručni tim.

Evaluacija

- Tim za zaštitu dece/učenika od nasilja dužan je da vodi evidenciju o slučajevima nasilja i prati efekte preduzetih zaštitnih mera, pri čemu stručnjak koji je dobro upoznat sa detetom može učestvovati u planiranju i praćenju zaštite deteta u okviru rada centara za socijalni rad.

Sistem zdravstvene zaštite

- Svaki lekar je u obavezi da zbrine dete i prijavi sumnju na zlostavljanje i zanemarivanje. Zdravstveni radnik najčešće može otkriti slučaj nasilja prepoznavanjem povreda ili poveravanjem. Kada lekar razvije sumnju da se radi o slučaju nasilja, treba aktivno i sistematski da pristupi anamnezi i fizičkom pregledu deteta. U tu svrhu treba iskoristiti svaki pregled, bez obzira na to da li je u pitanju sistematski ili kontrolni pregled, vakcinacija ili neki drugi pregled, i ukoliko postoji potreba, primeniti kriterijume visokog rizika. Tokom poveravanja detetu treba staviti do znanja da će dobiti zaštitu. Ukoliko postoji mogućnost, poželjno je da lekar fotografiše nastale povrede kako bi mogao da ih dokumentuje, a da dokumente o povredi sačuva;
- Nakon pregleda deteta i dokumentovanja slučaja lekar treba da se konsultuje sa Stručnim timom. Tokom konsultacije donosi se zajednička procena rizika od nasilja. U zavisnosti od stepena rizika, zdravstveni radnik treba da se konsultuje i sa socijalnim radnikom zdravstvene ustanove i sa socijalnim radnikom nadležnog centra za socijalni rad, kao i drugim službama za koje pretpostavi da imaju saznanja o detetu;
- Ako Stručni tim zdravstvene ustanove proceni da se dete nalazi u niskom riziku od nasilja ili da ustanova ima kapacitete da se bavi problemom deteta, može se doneti odluka da se sumnja ne prijavi odmah centru za socijalni rad. U tom slučaju je bitno da se svi slučajevi registruju u evidenciji ustanove i da se rizik od nasilja i odluka o odlaganju prijave redovno procenjuju;
- Ako postoji potreba za neodložnom intervencijom, zdravstveni radnik je dužan da odmah prijavi slučaj policiji i centru za socijalni rad. Do njihovog pojavljivanja dete treba da bude na sigurnom u zdravstvenoj ustanovi;
- Ukoliko to nije u suprotnosti sa najboljim interesom deteta, lekar pre prijavljivanja slučaja nasilja centru za socijalni rad treba da obavi razgovor sa roditeljima deteta. Lekar može prijaviti slučaj nasilja centru za socijalni rad usmeno ili pisanim putem, s tim da usmenu prijavu treba da prati i pisana u roku od 48 sati. U prijavi je potrebno da navede sve podatke o detetu i porodici koji su mu u tom trenutku poznati, kao i razloge za sumnju na nasilje;
- Lekar koji je prijavio slučaj nasilja ima obavezu da sarađuje sa timom koji oformi centar za socijalni rad radi procene rizika, stanja i potreba deteta i porodice, kao i u procesu ispitivanja i dokazivanja. Lekar treba da se odazove na poziv centra za socijalni rad i da učestvuje na sastanku na kom će se razmatrati situacija deteta i doneti odluka o merama zaštite. Po potrebi može imati i terapijsku ulogu u procesu psihološkog oporavka deteta, pa je važno da od početka ostvari pozitivan odnos sa detetom i roditeljem ili starateljem.

Sistem socijalne zaštite

A – Ustanova socijalne zaštite

- Direktor svake ustanove socijalne zaštite treba da formira Interni tim za zaštitu dece, koji se sastoji od članova osoblja. Sastav Internog tima treba da bude poznat svima unutar ustanove, kako zaposlenima, tako i deci, a njihova imena i kontakti istaknuti na vidnom mestu u ustanovi. Članovi tima moraju biti dostupni 24 sata;
- Do informacija o nasilju nad detetom radnici u ustanovi socijalne zaštite mogu doći ako neposredno prisustvuju situaciji zlostavljanja, ako prepoznaju povrede ili ponašanje deteta koje ukazuje na mogućnost nasilja ili po prijavi dobijenoj od deteta, druge osobe ili radnika drugih službi;
- Svi zaposleni u ustanovi socijalne zaštite imaju obavezu da Internom timu prijave svaku sumnju na nasilje, a ustanova je dužna da prijavi slučaj nasilja centru za socijalni rad ili javnom tužiocu. Član Internog tima koji je primio prijavu treba odmah da popuni formular za prijavljivanje i obavesti o slučaju ostale članove tima i direktora ustanove. Prilikom prijavljivanja podnosilac prijave treba da navede dokaze koji su mu poznati i da preduzme mere kojima se mogu sačuvati tragovi krivičnog dela i drugi dokazi;
- Ako je označeni nasilnik neko od članova osoblja ustanove, direktor je dužan da ga obavesti o iskazanim tvrdnjama i o započetom postupku zaštite deteta. Ukoliko Interni tim smatra da je radi bezbednosti deteta neophodno udaljiti zaposlenog, direktor je dužan da odmah preduzme mere predviđene opštim aktima protiv označenog nasilnika. Ukoliko je kao nasilnik označen član Internog tima, ostali članovi su dužni da o tome odmah obaveste direktora i Eksterni tim, a direktor treba odmah da imenuje novog člana Internog tima i prema potencijalnom nasilniku preduzme potrebne mere. Ukoliko je označeni nasilnik direktor ustanove, Interni tim treba o tome da obavesti Eksterni tim i ministarstvo zaduženo za poslove socijalne zaštite. Čak i ako Interni tim proceni da nije potrebno dalje ispitivanje, potrebno je da o tome obavesti Eksterni tim, koji donosi konačnu odluku o daljem ispitivanju;
- Interni tim mora preduzeti korake u zaštiti deteta istog dana kada je primio prijavu i prvi sastanak se mora održati najkasnije u roku od 24 sata od prijema, a ukoliko su život ili zdravlje deteta neposredno ugroženi, odmah po prijemu prijave nasilja. U roku od 24 sata Interni tim mora sprovesti procenu, koja treba da pruži informacije o ugroženosti deteta, identifikovanim rizicima, potencijalnoj opasnosti po zdravlje i razvoj deteta i potrebnim merama zaštite. Već na prvom sastanku Interni tim na osnovu raspoloživih informacija treba da donese zaključak da postoje ili ne postoje razumni razlozi da se veruje da je dete bilo ili može biti žrtva nasilja, te da je potrebno ili nije potrebno uključiti Eksterni tim. Ukoliko Interni tim ne raspolaže dovoljnom količinom informacija, zaključak se može doneti u roku od 72 sata. Ako Interni tim donese zaključak da je potrebno uključiti Eksterni tim, vođa Internog tima treba da u pisanoj formi obavesti Eksterni tim za vođenje centralne evidencije o slučaju nasilja, a najkasnije u roku od 72 sata;
- Ukoliko dete ima vidljive povrede ili je nasilje izvršeno na način koji može da dovede do fizičkih oštećenja ili bolesti, Interni tim treba da organizuje hitno zdravstveno zbrinjavanje deteta. Članovi Internog tima i vaspitač, osim ukoliko je on označeni nasilnik, treba da preduzmu mere

zaštite bezbednosti deteta kojima se otklanja rizik od ponavljanja nasilja. Osim toga, potrebno je da proveri i bezbednost druge dece unutar ustanove i proveri da li su i ona bila izložena nasilju i da li postoji mogućnost da će mu biti izložena;

- Ako je potrebno uključivanje Eksternog tima, Interni tim treba da obavesti centar za socijalni rad o sumnji na nasilje, da zatraži saglasnost staratelja za razgovor sa detetom i da pripremi dete žrtvu i ostalu decu u ustanovi na razgovor sa Eksternim timom;
- Interni tim je dužan da precizno vodi evidenciju o svim prijavama nasilja. Nakon okončanja rada na slučaju nasilja vođa Internog tima o ishodu i daljim merama treba da obavesti Tim za vođenje centralne evidencije.

B - Centar za socijalni rad

- Kada primi prijavu ustanove socijalne zaštite, Tim za zaštitu dece pri centru za socijalni rad (Eksterni tim) dužan je da ispitivanje slučaja započne u roku od najviše pet radnih dana od prijema prijave Internog tima i da ga završi za najviše sedam radnih dana. Po dolasku u ustanovu socijalne zaštite treba da ispita i utvrdi relevantne činjenice o slučaju. Tim treba da obavi razgovor sa detetom žrtvom, a po potrebi i sa drugom decom u ustanovi, osobljem, uključujući i direktora, kao i svim drugim relevantnim osobama. Na osnovu prikupljenih informacija članovi Eksternog tima treba da sačine zapisnik koji obavezno sadrži zaključak da je sumnja na nasilje potvrđena ili da nije potvrđena, kao i preporuke o stanju i potrebama deteta žrtve, unapređenju bezbednosti dece u ustanovi i postupku prema označenom učiniocu. Eksterni tim podnosi detaljan izveštaj direktoru i Internom timu ustanove u kojoj se dogodio čin nasilja;
- Nakon što je Eksterni tim sačinio izveštaj i doneo zaključke, direktor ustanove organizuje zajednički sastanak kom prisustvuju on, članovi Internog tima, članovi Eksternog tima uputnog centra za socijalni rad, vaspitač i druge relevantne osobe za dete i staratelj deteta. Ukoliko je u procesu saradivao lekar ili stručnjak iz neke druge ustanove, on takođe mora biti uključen. Na zajedničkom sastanku Eksterni tim treba da obrazloži svoj izveštaj na osnovu kog se formira plan zaštite deteta/dece u ustanovi. Plan mora da sadrži jasno određene zadatke i odgovornosti svih učesnika i rokove za izvršenje tih zadataka i praćenje ishoda. Rok za procenu mera može da bude najviše tri meseca, a uz prethodno razmatranje i procenu najboljeg interesa deteta može se skratiti, produžiti ili ukinuti;
- Ukoliko nasilje prijave stručnjaci drugih organa, ustanove ili fizička lica, prijemni radnik centra za socijalni rad (Centar) treba da pregleda prijavu i proceni da li postoji osnov za postupanje Centra ili ne. Prijemni radnik radi procene razjašnjava sa podnosiocem uočene događaje ili okolnosti zbog kojih je podnosilac izrazio zabrinutost, kada i na koji način je došao do saznanja o zabrinjavajućem događaju i koje nezadovoljene potrebe utiču na blagostanje deteta. Prijemni radnik treba da prikupi dovoljnu količinu informacija da može da donese odluku o tome koji je sledeći korak i ko će ga preduzeti, ako je potrebno preduzeti bilo kakvu akciju. Kako bi se to desilo, prijemni radnik treba da obavesti podnosioca prijave o informacijama koje prijava treba da sadrži. To su:

- Ime, adresa i godine deteta;
 - Ime i adresa roditelja ili staratelja deteta;
 - Vrsta, stepen i prepoznati znaci nasilja;
 - Ranija saznanja o pokazateljima nasilja;
 - Druge informacije koje mogu pomoći u ustanovljavanju uzroka teškoća deteta i informacije o identitetu nasilnika.
- Ukoliko osnov postoji, prijemni radnik treba da obavesti podnosioca prijave o nadležnostima Centra i daljim koracima, kao i da ga uveri da Centar ne saopštava identitet podnosioca prijave bez njegove saglasnosti, osim ukoliko sud to zahteva. Ukoliko je potrebno, prijemni radnik treba da angažuje podnosioca prijave za pomoć u planiranju bezbednosti deteta. Prijava treba da bude dokumentovana u obrascu Prijemnog lista i, ukoliko je potrebno, službene beleške, koja sadrži informacije o detetu, porodici i mogućem učiniocu, podnosiocu prijave i vrsti zabrinutosti;
 - Prijemni radnik određuje prioritet postupanja kao neodložan ako je dete u velikoj opasnosti, hitan ako je dete u umerenom riziku i redovan ako bezbednost deteta nije ugrožena;
 - Ukoliko stručni radnik Centra dobije informacije da je nad detetom učinjeno krivično delo, potrebno je da o tome što ranije obavesti javno tužilaštvo i policiju i da sa policijom razmotri zajedničke korake u ranoj fazi rada na slučaju. Ako je to potrebno, Centar može uputiti dete i na druge usluge i službe u zajednici.
 - Ako prijemni radnik smatra da **prijavu treba odbaciti**, popunjeni Prijemni list treba da dostavi supervizoru na potvrdu. Prijemni list koji sadrži belešku o odbacivanju prijave zlostavljanja sa potvrdom supervizora registruje se u posebnom Upisniku odbačenih prijava. Slučaj se ne otvara ako:
 - Podaci koje prijemni radnik dobije u prijavi ne odgovaraju kriterijumima za stanja i okolnosti u kojima Centar preuzima mere za zaštitu deteta i pruža usluge;
 - Identifikacioni podaci deteta i mesto na kom se dete nalazi su nepoznati i ne mogu se utvrditi;
 - Podnosilac prijave saopštava uopšten doživljaj zabrinutosti za dobrobit deteta, ali nije u stanju da specifikuje informacije koje ukazuju da dete ima potrebu za zaštitom ili uslugama;
 - Prijava se odnosi na okolnosti životnog stila porodice koje nisu povezane sa situacijama koje ugrožavaju dobrobit deteta.
 - Nakon otvaranja slučaja detetu se dodeljuje voditelj slučaja koji u zavisnosti od prioriteta postupanja započinje početnu procenu odmah, u roku od 72 sata ili u roku od pet radnih dana.

Voditelj slučaja u početnu procenu uključuje druge relevantne službe u zajednici, kao i dete i njegove roditelje/staratelja kako bi se adekvatno procenili bezbednost,⁴⁹⁸ rizici⁴⁹⁹ i resursi, stanje i potrebe deteta i moguće usluge i mere zaštite. Početna procena traje najviše sedam radnih dana;

- Ukoliko se proceni daje bezbednost deteta ugrožena, voditelj slučaja, uz saglasnost supervizora, može preduzeti sledeće intervencije i tokom početne procene:
 - Intervencije stručnog radnika;
 - Korišćenje porodice, susedstva ili drugih osoba iz zajednice za osiguranje bezbednosti;
 - Korišćenje službi u zajednici kao resursa za osiguranje bezbednosti;
 - Roditelj ili druga osoba koja se stara o detetu preduzima mere da na odgovarajući način zaštiti dete;
 - Potencijalni nasilnik napušta kuću, dobrovoljno ili hapšenjem;
 - Preseljenje nenasilnog roditelja u bezbedno okruženje sa detetom;
 - Planirano pokretanje zakonskog postupka, dok dete ostaje u kući;
 - Roditelj ili druga osoba koja se stara o detetu daje saglasnost sa smeštajem deteta van kuće;
 - Dete se izdvaja iz porodice bez saglasnosti roditelja jer druge intervencije ne mogu da osiguraju bezbednost.
- Nakon sprovedene početne procene voditelj slučaja donosi zaključak o tome da li postoji ili ne postoji potreba za daljom intervencijom Centra. Ukoliko ne postoji, a postoji potreba za drugom vrstom usluge, slučaj može biti prosleđen drugoj službi. Ukoliko je potrebna dalja intervencija, pristupa se izradi početnog plana mera i usluga;
- Ako nakon početne procene voditelj slučaja, u saradnji sa supervizorom, odnosno rukovodiocem odeljenja, donese zaključak da je potrebna dalja intervencija Centra, može sazvati konferenciju slučaja, kojom on koordinira, osim ako je dogovoreno drugačije. Na nju voditelj slučaja treba da pozove stručnjake iz drugih ustanova i osobe koje dobro poznaju dete, roditelje/staratelja deteta,⁵⁰⁰ dete i drugu decu iz porodice i stručnjake koji mogu biti uključeni u budući rad sa detetom. Na konferenciji slučaja se može doneti odluka o potrebi za daljom procenom, ukoliko početna procena nije dala dovoljno podataka, ili se mogu razmotriti i planirati usluge i mere za zaštitu i zadovoljavanje drugih potreba deteta;
- Planiranje usluga i mera se vrši u skladu sa nivoom rizika. Kao proizvod planiranja usluga i mera treba da bude utvrđeno sledeće:

498 Bezbednost dece se procenjuje upotrebom Skale bezbednosti dece (Žegarac, Džamonja Ignjatović, 2010).

499 Rizici se procenjuju na osnovu skale Procena rizika od zanemarivanja i zlostavljanja kod dece (Žegarac, Džamonja Ignjatović, 2010)

500 Samo nenasilnog roditelja.

- Plan za zaštitu deteta, odnosno ko, šta i do kada radi;
 - Imenovani odgovorni stručnjak i osnovni tim za sprovođenje i koordiniranje plana zaštite deteta;
 - Identifikovane dalje potrebe za procenom;
 - Utvrđen datum konferencije za ponovni pregled;
 - Rezervni plan, ukoliko se dogovorene mere zaštite ne mogu sprovesti.
- Najviše sedam dana nakon završetka početne procene Centar mora da donese početni plan usluga i mera, sa ciljem da se što pre osiguraju potrebne usluge i bezbednost deteta. Sve planove Centar donosi u partnerstvu sa detetom, roditeljima/starateljem i drugim značajnim osobama;
 - Ukoliko su život i zdravlje deteta neposredno ugroženi i/ili ako postoji razuman povod da se veruje da će nepreduzimanjem hitnih mera zaštite život ili zdravlje deteta biti neposredno ozbiljno ugroženi, Centar samostalno ili u saradnji sa drugim akterima preduzima mere neodložne intervencije. Merama neodložne intervencije dete se, odlukom Centra, izdvaja iz ugrožavajuće sredine radi osiguranja njegove bezbednosti. Radi donošenja odluke o strategiji delovanja može se organizovati konsultativni sastanak Centra, policije i drugih aktera. U cilju izdvajanja iz ugrožavajuće sredine Centar donosi privremeni zaključak o obezbeđenju smeštaja i taj zaključak je dužan da obrazloži. U tom slučaju je neophodno i da Centar u roku od najviše sedam radnih dana zakaže konferenciju slučaja na kojoj prisutni razmatraju i procenjuju okolnosti, potrebe i karakteristike deteta i donose plan usluga i mera za dugoročno osiguranje bezbednosti i uslova za neometan razvoj deteta;
 - Evaluacija planova se sprovodi u skladu sa dogovorenim rokovima i načinima. Ponovni pregled se vrši najmanje jednom u šest meseci od dana donošenja plana. Ponovni pregled mogu sprovesti supervizor, kolegijum službe i konferencija slučaja. Na osnovu razmatranja konkretnih podataka učesnici u ponovnom pregledu treba da donesu zaključke o:
 - Zadacima i koracima koji su ispunjeni u planu usluga i mera;
 - Postignutom napretku u odnosu na ciljeve koji su ustanovljeni u planu usluga i mera;
 - Bezbednosti deteta;
 - Nastalim promenama u uslovima, okolnostima i ponašanju deteta i članova porodice;
 - Prisutnim rizicima;
 - Zadovoljenim i nezadovoljenim potrebama deteta;
 - Preprekama u ispunjavanju postavljenih zadataka;
 - Dostizanju ishoda.

- Na osnovu ponovnog pregleda može se doneti odluka da se ponovo pristupi proceni i planiranju novih usluga i mera, da se nastavi rad na preduzimanju planiranih usluga i mera ili da se donese odluka o zatvaranju slučaja;
- Centar može pokrenuti tužbu za zaštitu prava deteta ili podneti krivičnu prijavu javnom tužilaštvu;
- U sudskom postupku Centar treba da dostavi stručni nalaz i mišljenje iz oblasti iz kojih sud nema stručna znanja. Potrebno je da Centar priloži informacije o ugroženosti deteta, rizicima po dete, mogućim merama zaštite deteta i osnovu za razumnu sumnju da postoji opasnost od oštećenja zdravlja ili daljeg razvoja deteta.
- Centru za socijalni rad se dostavljaju presude u sporu za zaštitu od nasilja u porodici i on je dužan da evidentira i lice prema kom su određene mere zaštite, kao i podatke o žrtvi.

Policija

- Prikupljanje informacija se može odvijati na tri načina:

1. **Neposredno**, ako se u službenim prostorijama dežurne službe pojavi dete koje samostalno ili u prisustvu drugog lica želi da prijavi slučaj nasilja. Informacije o slučaju nasilja obavezno prikuplja policijski službenik koji je prošao viši nivo obuke. Postupak se u tim situacijama odvija na sledeći način:

- Informacije se prikupljaju obavezno uz prisustvo roditelja/staratelja ili usvojitelja, osim u situacijama kada je to u suprotnosti sa najboljim interesom deteta, i tada informativnom razgovoru mora prisustvovati stručno lice centra za socijalni rad ili ustanove za smeštaj maloletnika ili osoba od poverenja koju dete samo izabere. Policijski službenik treba da detetu i osobi u pratnji pruži informacije o pravima i dostupnim službama, institucijama, udruženjima i drugim akterima koji pružaju pomoć i podršku žrtvama nasilja. Ako je neophodno, razgovor sa detetom može biti obavljen i u saradnji sa ovlašćenim službenim licima drugih organizacionih jedinica policije;
- Dete odmah nakon razgovora treba da bude upućeno u nadležnu zdravstvenu ustanovu, u kojoj lekar treba da sačini pisani izveštaj o povredama i stanju deteta. Ako lekar nije u mogućnosti da se odmah izjasni, policijski službenik treba da sačini službenu belešku o usmenom iskazu lekara i belešku dostavi ovlašćenim službenim licima koja postupaju u predmetu. Ukoliko dete ili osoba u pratnji prilikom prijavljivanja slučaja već poseduje medicinsku dokumentaciju, potrebno je da je priloži policijskom službeniku ili nadležnom javnom tužilaštvu;
- O svim prikupljenim informacijama policijski službenik koji je obavio razgovor sa detetom treba da sačini službenu belešku, odnosno zapisnik, uz obaveznu

konstataciju da je o slučaju obavešten nadležni javni tužilac. Svi učesnici u razgovoru treba da potpišu službenu belešku, odnosno zapisnik, i da dobiju kopiju. Ako se utvrdi da je nad detetom izvršeno krivično delo protiv polne slobode, krivično delo trgovine ljudima ili krivično delo sa elementima nasilja, policijski službenik treba neodložno da obavesti nadležnog javnog tužioca i da mu dostavi izveštaj ili krivičnu prijavu. Ukoliko se utvrdi da je nad detetom učinjen prekršaj, policijski službenik bez odlaganja treba da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom prekršajnom sudu;

- O podnetom izveštaju ili krivičnoj prijavi, odnosno o podnetom zahtevu prekršajnom sudu, policijski službenik je dužan da istovremeno, u pisanoj formi, obavesti i nadležni centar za socijalni rad.

2. Posredno se informacije o slučaju nasilja mogu dobiti pisanim putem ili telefonom. Ako je policijskom službeniku dostavljena informacija u pisanom obliku, on je dužan da predmet prosledi na dalje postupanje organizacionim jedinicama kriminalističke policije, ako se sumnja na krivično delo, odnosno organizacionim jedinicama uniformisane policije, ako se sumnja na prekršaj. Ukoliko se informacije dostavljaju putem telefonskog poziva, ovlašćeno službeno lice obavlja razgovor kojim se utvrđuju sledeće informacije:

- Šta se tačno desilo ili se dešava;
- S kim razgovara, s tim da lice koje zove ima pravo da ostane anonimno;
- Da li je neko povređen i da li je potrebna hitna medicinska pomoć;
- Ko je prijavljeno lice i gde se može naći;
- Da li je žrtva u neposrednoj opasnosti;
- Da li je korišćeno neko sredstvo podobno za izvršenje nasilja i gde se ono nalazi;
- Da li je prećeno nekim sredstvom;
- Da li je nasilje izvršeno pod uticajem alkohola ili opojnih droga;
- Da li su prisutna maloletna lica, da li su bezbedna i njihovi podaci.

Nakon prikupljanja navedenih informacija policijski službenik treba da izvrši konsultacije i procenu da li postoji zakonski osnov za postupanje policije i ukoliko postoji, da uputi patrolu na mesto događaja. Poziv se evidentira u dnevnik događaja, a o obaveštenju građana policijski službenik treba da sačini službenu belešku;

3. Samoinicijativno angažovanje policije se sprovodi kada ovlašćena službena lica neposrednim zapažanjem ili operativnim radom na terenu saznaju da se priprema, da je u toku izvršenje ili da je neposredno izvršeno nasilje nad detetom.

- Po primljenoj informaciji i sačinjenoj službenoj belešci, policijski službenik treba da uputi dežurnu ekipu na teren. Dežurna ekipa pruža pomoć povređenim osobama i obezbeđuje hitnu medicinsku pomoć. Do dolaska uviđajne ekipe dežurna ekipa treba da obezbeđuje mesto izvršenja;
- U cilju osiguranja bezbednosti deteta policija je dužna da preduzme neodložnu intervenciju, kada je to potrebno;
- Uviđajnom ekipom rukovodi nadležni javni tužilac, a ukoliko on nije dostupan, vršenjem uviđaja rukovodi policijski službenik uz učešće stručnog lica forenzičke struke. Na predlog stručnog lica forenzičke struke, u vršenje uviđaja mogu biti uključeni i drugi pripadnici MUP sa specijalnim znanjima, veštinama i tehničkim sredstvima neophodnim za sveobuhvatnu i sistematsku forenzičku obradu mesta događaja. Uviđajna ekipa vrši identifikaciju i lišavanje slobode osumnjičenog ukoliko je dostupan, kada postoje sumnje da je izvršio krivično delo ili kada su prema njemu već izrečene mere zaštite od strane suda zbog vršenja nasilja u porodici. Tom prilikom se osumnjičeni poučava o pravima u prekrivičnom postupku i dovodi se u službene prostorije. Ukoliko se radi o maloletnom učiniocu krivičnog dela, odnosno prekršaja, prema njemu postupaju lica koja su prošla viši nivo obuke;
- Detetu žrtvi nasilja policijski službenik treba da se predstavi, objasni ulogu policije u postupku i očekivanja od njega i informiše ga o pravima i službama koje mu stoje na raspolaganju. Informacije detetu treba da budu date na način prilagođen njegovom uzrastu i zrelosti. Neophodno je da policijski službenik o nasilnom događaju obavesti nadležni centar za socijalni rad;
- Radi prikupljanja informacija dete se može dovesti u službene prostorije policije, gde treba obezbediti prostoriju u kojoj niko neće ometati razgovor, a koja je opremljena nameštajem i sadržajima prilagođenim potrebama i interesovanjima deteta. Informacije od deteta žrtve mogu uzimati samo policijski službenici koji su prošli viši nivo obuke. Informativni razgovor treba da se izvrši u prisustvu roditelja, usvojitelja ili staratelja, a ako su oni sprečeni ili njihovo prisustvo nije u najboljem interesu deteta, razgovoru može prisustvovati i stručni radnik centra za socijalni rad ili ustanove za smeštaj ili osoba od poverenja koju dete samo izabere. Razgovor sa detetom treba prilagoditi njegovom uzrastu i zrelosti i započeti opštim pitanjima. Ukoliko dete evidentno ne želi da razgovara o određenim temama, policijski službenik ne treba da insistira na razgovoru. Po završenom razgovoru policijski službenik je dužan da pita dete i njegovog pratioca da li žele nešto da dodaju i da li imaju primedbe i da im, ukoliko zatraže, izda kopiju beleške ili zapisnika;
- Sve znakove povrede treba dokumentovati i obezbediti hitnu medicinsku pomoć ako je to potrebno;
- Prilikom davanja saopštenja posebno je važno zaštititi dete i njegovu porodicu od eventualnih medijskih zloupotreba;
- Po pozivu voditelja slučaja, policijski službenik je dužan da prisustvuje konferenciji slučaja za planiranje usluga i mera zaštite dece od nasilja;
- Policija je dužna da prikuplja, obrađuje, koristi i štiti lične podatke i vodi evidencije u skladu sa Zakonom o policiji.

Pravosudni sistem

- Sudija može doći do informacije o izvršenom nasilju nad detetom neposredno – ličnim opažanjem ukoliko se dete saslušava kao stranka ili svedok, ukoliko se saslušavaju druga lica ili iz drugih sudskih postupaka, ili posredno – pribavljanjem izveštaja od socijalnih, zdravstvenih, obrazovnih i drugih ustanova;
- Javni tužilac može doći do informacije o nasilju nad detetom na osnovu podnete krivične prijave policijskog službenika koji je primio prijavu ili na osnovu podnete krivične prijave policijskog službenika koji je na osnovu operativnih saznanja razvio osnovanu sumnju da je učinjeno krivično delo sa elementima nasilja nad detetom. Ukoliko u samoj krivičnoj prijavi ne postoji dovoljno dokaza za pokretanje krivičnog postupka, javni tužilac može od policijskog službenika zahtevati da prikupi potrebna obaveštenja i preduzme druge radnje radi otkrivanja krivičnog dela. Javni tužilac može uvek zahtevati od policijskih službenika da ga obaveste o preduzetim merama i oni su dužni da mu bez odlaganja odgovore. Javni tužilac može prikupljati obaveštenja od organa starateljstva, ustanova socijalne zaštite, obrazovnih, zdravstvenih i drugih ustanova, a može od njih i zahtevati prikupljanje dodatnih potrebnih obaveštenja;
- Ukoliko je potrebno prikupljanje dokaza i podataka koji utiču na odluku da li će se optužnica podići ili ne, javni tužilac treba da podnese zahtev za sprovođenje istrage, koju realizuje sud, ako za to postoje zakonom predviđeni razlozi, i uz zahtev za određivanje pritvora osumnjičenom;
- Na osnovu prijave o nasilju nad detetom, javni tužilac osnovnog, višeg ili apelacionog javnog tužilaštva može pokrenuti krivični postupak. On postupak može pokrenuti i na osnovu informacije o učinjenom nasilju bez prethodnog podnošenja krivične prijave;
- Sud i tužilaštvo su dužni da stvore preduslove za adekvatno učešće deteta u sudskom postupku. U tom smislu njihove obaveze su da:
 - Hitno postupaju i donose odluke koje omogućavaju fizičku, psihičku i socijalnu bezbednost deteta;
 - Zaštite dete od moguće medijske (zlo)upotrebe;
 - Primereno i pravovremeno informišu dete o svim relevantnim činjenicama, odnosno da sudija ili javni tužilac neposredno ili preko pomoćnog subjekta ispitivanja (psihologa, pedagoga, specijalnog pedagoga, socijalnog radnika i dr.) kog je odredio sudija ili javni tužilac, maloletnom licu već pri prvom kontaktu na primeren način objasne razloge ispitivanja, njegov položaj i prava, kao i značaj njegovog učešća u postupku i način na koji se u svakom delu postupka može lično ili preko zastupnika obratiti sudu/tužilaštvu);
 - Sprovedu radnje u pravcu osnaživanja maloletnog lica da izrazi autentično mišljenje i volju;
 - Postupaju obazrivo, uz puno poštovanje ličnosti deteta, uvažavanje kalendarskog uzrasta i specifičnosti razvojnog perioda u kom se dete nalazi, kao i njegovih posebnih individualnih osobenosti;

- Poštuju obavezu da se dete uvek sasluša u prisustvu roditelja, usvojioca ili staraoca, osim ukoliko sud ne odluči drugačije;
 - Poštuju obavezu zastupnika ili branilaca maloletnog lica da zastupaju njegov najbolji interes;
 - Uključe pomenute pomoćne subjekte ispitivanja kada se dete pojavljuje kao posebno osetljiv svedok ili oštećeni;
 - Koriste posebne tehnike, saslušanje putem audio i video linka;
 - Saslušaju dete, posebno maloletno lice mlađe od 14 godina, u za njega prirodnom ambijentu kad god je to moguće ili za tim postoji potreba.
- Ukoliko je dete stranka u postupku, sud treba da na osnovu mišljenja organa starateljstva, školskog psihologa ili druge ustanove sprovede proceduru utvrđivanja da li je dete sposobno da formira svoje mišljenje. Ako je centar za socijalni rad podneo tužbu za zaštitu prava deteta, dete nema status stranke u postupku;
 - Ako je dete starije od deset godina i sposobno za rasuđivanje, ono može da traži pravnog zastupnika; u suprotnom će mu ga dodeliti mu sud po službenoj dužnosti. Sud može sprovesti najviše dva saslušanja deteta žrtve nasilja, osim ako je to neophodno radi ostvarivanja svrhe krivičnog postupka, kada je sudija dužan da posebno vodi računa o zaštiti ličnosti deteta. Sudija po potrebi treba da obezbedi detetu mogućnost da svoj iskaz da u prostoriji odvojenoj od sudnice, koja je opremljena tehničkim sredstvima za prenos slike i zvuka. Ukoliko sud pojedinim licima dozvoli prisustvo raspravi, sudija ima obavezu da ih upozori da su dužni da čuvaju kao tajnu sve što se na raspravi sazna i da im ukaže na posledice;
 - Sudija treba da prilagodi pravila postupka da bi se poštovala posebne potrebe dece žrtava i ne sme da dozvoli suočavanje deteta žrtve sa optuženim;
 - Sudija treba da obavesti maloletno lice o njegovim pravima i ulozi u postupku, vremenskom rasporedu i toku postupka;
 - Sudija treba da dopusti da dete predstavi svoje lične interese i da razmotri gledišta, potrebe i preokupacije maloletnih lica. Radi iskazivanja mišljenja deteta sud treba da angažuje školskog psihologa, organ starateljstva ili drugu ustanovu. Ako je dete mlađe od deset godina, sud treba da mu omogući da izrazi svoje mišljenje i da ga vrednuje u skladu sa ocenom i mišljenjem organa starateljstva. Mišljenje deteta se pribavlja u prisustvu odrasle osobe od poverenja.

7. ODREĐIVANJE STATUSA

Međunarodni pravni okvir i standardi postupanja

Sa aspekta položaja stranaca, pravni status predstavlja skup njegovih prava i obaveza koji mu se, u skladu sa propisima, garantuju tokom trajanja njegovog boravka na teritoriji države. Zakonski određen set prava garantuje strancu određenu pravnu sigurnost od arbitrarnih ponašanja koja za posledicu mogu imati kršenje ljudskih prava.

Konvencija o pravima deteta predviđa da u svim aktivnostima koje se tiču dece, bez obzira na to da li ih preduzimaju javne ili privatne insitucije, najbolji interes deteta treba da bude od prvenstvenog značaja, sa ciljem iznalaženja trajnog rešenja u skladu sa potrebama deteta.⁵⁰¹ S tim u vezi, preduslov za obavljanje ovog procesa jeste da se detetu obezbedi pravni status, odnosno da se lice prepozna kao dete i omogući mu se pristup svim pravima garantovanim konvencijom. Dete bez pratnje može se uputiti u postupak zaštite svojih prava i mogu se preduzeti koraci za obezbeđivanje pravnog statusa tek po imenovanju staratelja,⁵⁰² što čini proceduralnu garanciju da će najbolji interes deteta biti poštovan. Takođe, pored staratelja, detetu se mora obezbediti i pravni zastupnik.⁵⁰³

Kada govorimo o pravnim statusima, možemo generalno razlikovati dve grupe statusa: izbegličku, odnosno međunarodnu zaštitu, i zaštitu u skladu sa nacionalnim sistemom dečje zaštite. Ukoliko se tokom razgovora sa detetom u bilo kom trenutku utvrdi da postoji rizik od progona i da je dete u potrebi za međunarodnom zaštitom, dete treba uputiti na postupak azila. Ukoliko ne postoje indicije da je dete⁵⁰⁴ u potrebi za međunarodnom zaštitom, ne treba ga upućivati na postupak azila, već mu treba pružiti zaštitu u skladu sa nacionalnim sistemom dečje zaštite. Dete ne treba podsticati da traži azil ukoliko to ne želi ili nije u potrebi za međunarodnom zaštitom, pri čemu država treba da omogući i druge načine zaštite prava dece migranata osim priznanja međunarodne zaštite. Uspostavljanje efikasnog sistema zaštite u okviru nacionalnog sistema dečje zaštite je posebno važno kako deca ne bi zloupotrebljavala azil, odnosno kako ne bi bila primorana da u nedostatku drugih statusa izraze nameru traženja azila i ako ne žele da traže azil u datoj zemlji.

Kako je što ranije postavljanje kompetentnog staratelja najvažnija proceduralna garancija poštovanja najboljeg interesa deteta u postupku određivanja pravnog statusa, policijski službenik ne treba samostalno da rešava pitanje statusa deteta, već isključivo u saradnji sa starateljem.⁵⁰⁵ To podrazumeva da detetu mora da bude postavljen staratelj pre određivanja njegovog pravnog statusa.

501 KPD, član 3.

502 CRC GC 6, para. 21.

503 *Ibid.*

504 *Ibid.*, para. 67.

505 *Ibid.*, para. 33.

U postupku utvrđivanja statusa deteta potrebno je uzeti u obzir njegove stavove i mišljenja.⁵⁰⁶ Potrebno je dete prvo informisati o pravima i dostupnim uslugama, mogućim postupcima zaštite prava, o posledicama određenih odluka i postupcima koji će se preduzeti, kao i o situaciji u njihovoj zemlji porekla. Informacije treba da budu prilagođene uzrastu i stepenu zrelosti svakog deteta. Ukoliko je detetu potrebna usluga prevodioca, prevodilac mu mora biti dostupan u svakoj fazi postupka.

Posebno je važno da se prilikom određivanja pravnog statusa poštuje princip zabrane proterivanja, odnosno prisilnog vraćanja u zemlju u kojoj bi detetov život ili sloboda bili ugroženi, odnosno gde dete može pretrpeti nepopravljivu štetu. Ova obaveza postoji bilo da je reč o zemlji u kojoj dete treba da bude neposredno premešteno, bilo o nekoj drugoj zemlji u koju bi bilo premešteno naknadno.⁵⁰⁷ U slučaju donošenja rešenja o udaljenju, procena rizika od proterivanja treba da bude sastavni deo ove procene.

Nacionalni pravni okvir – privremeni boravak

U kontekstu zaštite prava stranaca, njihov pravni status u RS se reguliše na osnovu:

- Zakona o strancima;
- Zakona o azilu i privremenoj zaštiti;
- Zakonu o državljanstvu.

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti uređuje status, prava i obaveze tražilaca azila i lica kojima je odobreno pravo na azil i privremena zaštita, načela, uslove i postupak za odobrenje i prestanak prava na azil i privremenu zaštitu, kao i druga pitanja od značaja za azil i privremenu zaštitu. Kad je u pitanju položaj dece bez pratnje, zakon pruža dodatne garancije tako što definiše pojam maloletnika bez pratnje,⁵⁰⁸ uvodi načelo zaštite najboljeg interesa deteta i određuje minimum okolnosti koje se moraju uzeti u obzir prilikom procene.⁵⁰⁹ Svi organi, institucije i organizacije koje učestvuju u primeni odredaba ovog zakona dužni su da postupaju prema deci u skladu s njihovim najboljim interesom. Zakon bliže definiše period postavljanja privremenog staratelja (čim se utvrdi činjenica da se radi o maloletniku bez pratnje) i sadrži odredbe koje uređuju ulogu staratelja u postupku i njegove obaveze.⁵¹⁰

506 U smislu člana 12 KPD.

507 CRC GC 6, para. 27.

508 ZoAPZ, član 2, st. 1, tačka 14.

509 ZoAPZ, član 10.

510 Dužan je da maloletnika bez pratnje neodložno informiše o postupku azila i njegovim pravima i obavezama, da bude prisutan prilikom registracije, podnošenja zahteva za azil i saslušanja štićenika, da ukoliko je to u najboljem interesu maloletnog lica, u njegovo ime podnese zahtev za azil, da podnese zahtev za izdavanje lične karte za tražioca azila i lične karte za lice kom je odobreno pravona azil.

Zakon o strancima predstavlja krovni propis kojim su uređene iregularne i regularne migracije, a koji reguliše i pitanje ulaska, kretanja i boravka stranca, kao i postupak njegovog vraćanja. Zakon dodatno reguliše okolnosti odbijanja ulaska u Republiku Srbiju, uslove ulaska i boravka bez vize, definiše vrste legalnog boravka koji strancu mogu biti odobreni, bliže definiše odredbe koje se odnose na nezakoniti boravak, načela u postupku vraćanja, donošenje rešenja o vraćanju stranca koji nezakonito boravi na teritoriji Republike Srbije, uz određivanje roka za dobrovoljni povratak.⁵¹¹

U skladu sa važećim pravnim propisima, mogući pravni statusi koje dete bez pratnje može da ima su:

- tražilac azila;⁵¹²
- osoba kojoj je odobreno pravo na utočište ili supsidijarnu zaštitu;⁵¹³
- osoba kojoj je odobreno pravo na privremenu zaštitu.⁵¹⁴
- osoba kojoj je odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga;⁵¹⁵
- Osoba kojoj je odobren privremeni boravak stranca za kog se pretpostavlja da je žrtva trgovine ljudima;⁵¹⁶
- osoba kojoj je odobren privremeni boravak za žrtve trgovine ljudima.⁵¹⁷

Osim navedenih (tzv. pozitivnih) pravnih statusa, koji podrazumevaju da dete u Republici Srbiji boravi na zakonit način, dete bez pratnje se na teritoriji Republike Srbije može naći i nezakonito, kada njegov boravak nije regulisan ni na jedan od gore pomenutih načina (tzv. negativni statusi). U tom slučaju nadležni organi mogu izdati:

- rešenje o vraćanju;⁵¹⁸
- rešenje o odlaganju prinudnog udaljenja.⁵¹⁹

U ovom delu Protokola više će biti reči o mogućim statusima u skladu sa Zakonom o strancima. O statusima u skladu sa Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti videti više u delu koji se odnosi na Postupak azila.

511 ZoS, član 1.

512 ZoAPZ, član 36.

513 ZoAPZ, član 38, st. 1 i 2.

514 ZoAPZ, član 74.

515 ZoS, član 61.

516 ZoS, član 62.

517 ZoS, član 63.

518 ZoS, član 77.

519 ZoS, član 84.

Privremeni boravak iz humanitarnih razloga

Deca izbeglice i migranti bez pratnje imaju pravo da podnesu zahtev za odobrenje privremenog boravka iz humanitarnih razloga.⁵²⁰ Ukoliko se zahtev odobri, tokom trajanja humanitarnog boravka dete bez pratnje ima sva prava kao i stranac kom je odobren privremeni boravak u Republici Srbiji, odnosno sva prava koja pripadaju strancu koji zakonito boravi na teritoriji Srbije. Ta prava podrazumevaju potpuni pristup obrazovanju, pravo na adekvatan životni standard i pravo na uživanje najvišeg standarda zdravstvenih usluga i usluga lečenja i oporavka.⁵²¹

Zahtev za odobrenje privremenog boravka podnosi se nadležnom organu – organizacionoj jedinici Ministarstva unutrašnjih poslova koja obavlja poslove u vezi sa kretanjem i boravkom stranaca,⁵²² na propisanom obrascu.⁵²³ U slučaju kada je reč o detetu bez pratnje ili razdvojenom detetu, zahtev za odobrenje privremenog boravka podnosi socijalni radnik u prisustvu deteta.⁵²⁴

Ono što razlikuje tu vrstu boravka od ostalih osnova odobrenja jeste mogućnost njegovog podnošenja i ako ne postoji odgovarajuća dokumentacija na osnovu koje se dokazuju određene činjenice.⁵²⁵ To znači da nije potrebno da dete poseduje važeći pasoš, dokaz o sredstvima za izdržavanje, prijavu adrese, dokaz o zdravstvenom osiguranju, dokaz o opravdanosti zahteva i dokaz o uplati administrativne takse. S druge strane, dokaz o opravdanosti zahteva najvažniji je dokument koji se prilaže prilikom podnošenja zahteva. Za njega ne postoji propisana forma, već može biti bilo koji relevantan dokument kojim se dokazuje postojanje određenih činjenica. U slučaju odobravanja privremenog boravka iz humanitarnih razloga za decu bez pratnje i razdvojenu decu to bi svakako bio nalaz i mišljenje nadležnog centra za socijalni rad. Iako je zakonom propisana mogućnost odobravanja privremenog boravka za decu bez pratnje i razdvojenu decu bez drugih uslova, ozbiljnost zahteva može se dodatno potkrepiti, na primer, dopisom škole koju dete pohađa, čime se u praksi ubrzava i sâm postupak odobravanja.

Poželjno je dostaviti i određeni dokaz o stanju u državi porekla stranca ukoliko mu tamo preti progon, izvršenje smrtne kazne ili mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, kao i drugo ozbiljno kršenje prava koja se jemče Ustavom, a imajući u vidu zabranu proterivanja na teritoriju gde postoji takav rizik.⁵²⁶

520 ZoS, član 61.

521 CRC GC 6, para. 41–49.

522 U Beogradu to je Uprava za strance Policijske uprave za grad Beograd. Poslove stranaca obavljaju i policijske uprave u još 26 gradova u Srbiji. Kontakti PU su dostupni na slećem linku: <https://bit.ly/3pbXrf6>.

523 Zahtev za odobrenje/produženje privremenog boravka – Obrazac 1. Pravilnika o bližim uslovima za odobrenje privremenog boravka, izgledu zahteva za odobrenje privremenog boravka, izgledu i načinu unošenja nalepnice privremenog boravka u stranu putnu ispravu, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2018, dostupno na: <http://bit.ly/3kHaHq0>, u daljem tekstu: Pravilnik o privremenom boravku.

524 Pravilnik o privremenom boravku, član 26.

525 ZoS, član 61, st. 2.

526 *Ibid.*, član 83.

Maloletnik bez pratnje ne sme biti prinudno udaljen, osim u slučaju kad je nadležni organ uverenja da će maloletnik biti vraćen članu porodice, staratelju ili odgovarajućoj ustanovi za prihvat dece.⁵²⁷ U slučaju povratka potrebno je pribaviti i pisanu saglasnost staratelja da je povratak bezbedan i da je u najboljem interesu deteta, kao i pisanu saglasnost roditelja, staratelja, druge osobe ili ustanove za prihvat dece koje će voditi računa o detetu po njegovom povratku u zemlju. Takođe, centar za socijalni rad i privremeni staratelj moraju biti uključeni u proces donošenja odluke o povratku deteta.

Važno je napomenuti da odobrenjem ove vrste privremenog boravka dete ne gubi pravo da traži azil. Staratelj može podneti zahtev za azil i u slučaju da je dete u verovatnoj potrebi za međunarodnom zaštitom, s obzirom na to da humanitarni boravak ne može da utiče negativno na verovatnoću da dete dobije međunarodnu zaštitu. Ukoliko nakon određenog vremena boravka deteta u Srbiji ono ipak izrazi nameru da traži azil, staratelj je dužan da detetu omogući da podnese zahtev za azil. Još jednom, staratelj je dužan da tu mogućnost predoči detetu pre preduzimanja postupaka za rešavanje pravnog statusa.

Privremeni boravak za pretpostavljene i identifikovane žrtve trgovine ljudima

U skladu sa Zakonom o strancima, detetu koje je iregularno ušlo na teritoriju Republike Srbije može se odobriti privremeni boravak po osnovu statusa pretpostavljene ili identifikovane žrtve trgovine ljudima.⁵²⁸ Ukoliko policijski službenik u postupku provere, odnosno utvrđivanja identiteta pretpostavi da je dete žrtva trgovine ljudima, dužan je da o tome odmah obavesti mesno nadležni centar za socijalni rad i Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, koji zatim preduzimaju mere zbrinjavanja deteta. Isto tako, ukoliko stručni radnik centra prilikom inicijalne procene pretpostavi da je dete žrtva trgovine ljudima, dužan je da odmah obavesti Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima i u koordinaciji sa istim preduzme mere zbrinjavanja pretpostavljene žrtve trgovine ljudima.⁵²⁹ Po prijavi, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima otpočinje proces identifikacije žrtve i istovremeno obaveštava Ministarstvo unutrašnjih poslova o pokretanju postupka identifikacije.⁵³⁰ Centar za zaštitu žrtava je, u saradnji sa starateljem, u obavezi i da dete za koje se pretpostavlja da je žrtva, informiše o uslovima za odobrenje privremenog boravka i drugim pravima.⁵³¹

Za dete za koje se pretpostavlja da je žrtva trgovine ljudima, može se odobriti privremeni boravak u trajanju od 90 dana.⁵³² Za vreme važenja privremenog boravka po ovom osnovu ne može se doneti

527 *Ibid.*

528 Pretpostavljena žrtva trgovine ljudima je osoba za koju postoji osnovana sumnja da može biti žrtva trgovine ljudima, ali koja nije formalno identifikovana od strane relevantnih državnih organa kao žrtva trgovine ljudima. Pretpostavljene žrtve imaju pravo na čitav niz usluga zaštite i na proceduralne garancije koje su na raspolaganju formalno identifikovanim žrtvama dok se njihov status ne utvrdi odlukom nadležnog organa.

529 U skladu sa unutrašnjim aktima Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, za svu decu izbeglice i migrante za koje postoji prijava da su žrtve trgovine ljudima, automatski se pokreće procena, odnosno identifikacija i dete do završetka identifikacije ima status pretpostavljene žrtve trgovine ljudima.

530 ZoS, član 62.

531 *Ibid.*

532 *Ibid.*

rešenje o vraćanju.⁵³³ Tokom privremenog boravka kao pretpostavljene žrtve trgovine ljudima dete ima pravo na prikladan i siguran smeštaj, psihološku i materijalnu pomoć, pristup hitnoj medicinskoj zaštiti, pristup obrazovanju, savetovanje i informisanje o njegovim zakonskim pravima i pravima koja su mu dostupna, i to na jeziku koji razume.⁵³⁴

Ukoliko Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima utvrdi da je dete žrtva trgovine ljudima, kao i da je radi njegove zaštite, opravka i bezbednosti nužno da ostane u Srbiji, ili ukoliko sud, tužilaštvo ili policija smatraju da je detetovo prisustvo neophodno zbog saradnje u krivičnom postupku, detetu će se odobriti privremeni boravak na period od godinu dana, sa mogućnošću produživanja pod istim uslovima.⁵³⁵ U odnosu na prava garantovana licima sa statusom pretpostavljene žrtve, dete kom je odobren privremeni boravak za žrtve trgovine ljudima, ima dodatno pravo na pristup tržištu rada i stručnom usavršavanju,⁵³⁶ kao i na medicinsku i drugu neophodnu pomoć.⁵³⁷ Prilikom odobravanja privremenog boravka za dete nadležni organ uzima u obzir najbolji interes maloletnika, njegov uzrast i zrelost.⁵³⁸

Predlog smernica za postupanje

Centar za socijalni rad/staratelj

- Potrebno je da stručni radnik centra za socijalni rad osigura da dete dobije neki od zakonitih statusa. Stručni radnik centra za socijalni rad, odnosno terenski radnik, dužan je da dete tokom prvog kontakta informiše o mogućim načinima zakonitog boravka u Republici Srbiji, odnosno o mogućnosti da izrazi nameru traženja azila, podnese zahtev za humanitarni boravak ili ostvari pravo na privremeni boravak na osnovu statusa pretpostavljene ili identifikovane žrtve trgovine ljudima;
- Radnik centra za socijalni rad dužan je da dete upozna sa rizicima i ograničenjima koje sa sobom nosi nezakonit boravak u Republici Srbiji;
- Ukoliko dete ne želi da izrazi nameru traženja azila u Republici Srbiji i ukoliko će dete provesti određeni period u Republici Srbiji, staratelj, odnosno voditelj slučaja deteta, dužan je da detetu detaljno objasni proceduru ostvarivanja prava na privremeni boravak i što pre podnese zahtev za odobrenje privremenog boravka;

533 *Ibid.*; Spajanje sa porodicom se u ovom slučaju vrši samo kada mesno nadležni centar za socijalni rad u saradnji sa Centrom za zaštitu žrtava trgovine ljudima utvrdi da je spajanje sa porodicom u najboljem interesu deteta.

534 *Ibid.*

535 ZoS, član 63.

536 *Ibid.*; Strancu sa odobrenim privremenim boravkom za žrtve trgovine ljudima koji nema dovoljno materijalnih sredstava za neophodno lečenje, nadležni državni organ za identifikaciju i koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima, samostalno ili u saradnji sa sistemom zdravstva, nadležnim centrom za socijalni rad i drugim pružaocima usluga i organizacijama, obezbediće dostupnost medicinske i druge neophodne pomoći.

537 *Ibid.*

538 *Ibid.*

- Stručni radnik centra za socijalni rad treba da preduzme sve mere kako bi dete što pre steklo pravo na boravak u Republici Srbiji, bilo kao tražilac azila, kada ima potrebu za međunarodnom zaštitom i ne može da se vrati u zemlju porekla zbog opravdanog straha od progona, bilo na osnovu privremenog boravka, a u skladu sa procenom najboljeg interesa deteta;
- Ukoliko je dete dobilo odluku o odobrenju ulaska, centar za socijalni rad je dužan da u roku tokom kog je detetu dozvoljen zakonit boravak u Republici Srbiji, reguliše pravni status deteta;
- Radnik centra/staratelj podnosi zahtev za odobrenje privremenog boravka iz humanitarnih razloga i pribavlja svu relevantnu dokumentaciju koja je od značaja za usvajanje podnetog zahteva;
- U slučaju da je dete pretpostavljena ili identifikovana žrtva trgovine ljudima, staratelj čini sledeće:
 - Primenjuje mere iz svoje nadležnosti radi omogućavanja hitne podrške žrtvi i zaštite njenih prava i interesa u saradnji sa Centrom;
 - Započinje postupak pronalaženja porodice (u cilju spajanja porodice) i donosi odluku o spajanju maloletnika sa porodicom, ako je to u najboljem interesu deteta;
 - Pruža podršku Centru i zajedno sa Centrom i drugim učesnicima donosi plan usluga za žrtvu, te učestvuje u njegovoj realizaciji.⁵³⁹

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima⁵⁴⁰

- O započetom postupku identifikacije žrtve trgovine ljudima obaveštava:
 - nadležnu organizacionu jedinicu MUP-a za suzbijanje trgovine ljudima i nadležno tužilaštvo, ukoliko je prijava sumnje na trgovinu ljudima primljena od drugih aktera preliminarne identifikacije; kao i
 - nadležni CSR,⁵⁴¹ ukoliko je u pitanju dete, kako bi se preduzele mere zaštite iz nadležnosti organa starateljstva, odnosno odredio staratelj koji će se starati o najboljem interesu deteta.
- Nadležnoj Policijskoj upravi MUP-a prema mestu boravka žrtve podnosi zahtev za odobrenje privremenog boravka,⁵⁴²
- Tokom identifikacije ostvaruje komunikaciju sa relevantnim akterima u datom slučaju radi prikupljanja informacija za potrebe identifikacije i koordinira pružanje podrške pretpostavljenoj žrtvi.

539 Vidi više: *Standardne operativne procedure za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima*, Kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima u Direkciji policije, MUP RS, 2018, str. 27–28.

540 *Ibid.*, str. 27.

541 Pravilnik o radu CSR bliže uređuje obavljanje delatnosti centra za socijalni rad u vršenju javnih ovlašćenja.

542 U skladu sa ZoS, član 62 i 63.

Ministarstvo unutrašnjih poslova

- Tokom prvog kontakta sa detetom bez pratnje, odnosno osobom za koju se pretpostavlja da je dete, službenik granične policije treba da omogući boravak na teritoriji Republike Srbije izdavanjem odluke o odobrenju ulaska, u okviru koje se navodi period tokom kog dete može zakonito da boravi na teritoriji Republike Srbije;
- Ukoliko policijski službenik stupi u kontakt sa detetom koje nezakonito boravi na teritoriji Republike Srbije, potrebno je da dete informiše o mogućnosti da podnese zahtev za azil i o mogućim načinima regulisanja pravnog statusa u Republici Srbiji, kao i da što pre obavesti centar za socijalni rad o prisustvu deteta;
- Nadležna Policijska uprava MUP-a odobrava privremeni boravak iz humanitarnih razloga;
- U slučajevima pretpostavljene ili identifikovane žrtve trgovine ljudima:⁵⁴³
 - Preduzima odgovarajuće mere zaštite žrtve, ako joj pretila opasnost od učinioca krivičnog dela ili drugih lica;
 - Nadležna Policijska uprava MUP-a prema mestu boravka žrtve (ako je strani državljanin), odobrava privremeni boravak pretpostavljenoj žrtvi;
 - Sarađuje sa Centrom/stručnim radnikom, kao i drugim učesnicima u identifikaciji, pružanju podrške i pomoći žrtvama⁵⁴⁴ i vrši procenu bezbednosnih rizika.

Nacionalni pravni okvir – rešenje o vraćanju i prinudno udaljenje

Rešenje o vraćanju i prinudno udaljenje

Strancu koji nezakonito boravi na teritoriji Republike Srbije, nadležni organ donosi rešenje o vraćanju i određuje rok za dobrovoljni povratak u kom je stranac dužan da napusti Republiku Srbiju.⁵⁴⁵ Ukoliko stranac ne napusti Republiku Srbiju u skladu sa rešenjem o vraćanju, biće prinudno udaljen iz Republike Srbije.⁵⁴⁶ To znači da se postupak vraćanja sprovodi u bilo kom slučaju kada se utvrdi da stranac, pa tako i dete, nezakonito boravi na teritoriji Republike Srbije.⁵⁴⁷ Zakon o strancima garantuje poštovanje najboljeg interesa deteta u postupku vraćanja, prisustvo prevodioca i dodatno potvrđuje važenje međunarodnih ugovora i obavezu nadležnog organa da postupa u skladu sa njima.⁵⁴⁸ Isto tako, ovaj zakon propisuje da je policijski službenik dužan da detetu obezbedi podršku centra za socijalni rad pre donošenja rešenja o vraćanju, što dodatno naglašava učešće stručnog radnika centra za socijalni rad u postupku.⁵⁴⁹ U tom postupku staratelj, odnosno pravni zastupnik, treba da insistira na tome da se prilikom donošenja rešenja o vraćanju moraju uzeti u obzir sledeći elementi: sigurnost, bezbednost

543 Vidi više: *Standardne operativne procedure za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima*, Kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima u Direkciji policije, MUP RS, 2018, str. 28.

544 ZoP, član 16.

545 ZoS, član 77.

546 *Ibid.*, st. 3.

547 ZoS, član 74.

548 *Ibid.*, član 75.

549 *Ibid.*

i drugi uslovi, uključujući društveno-ekonomske uslove; doček deteta po povratku; stavovi i mišljenje deteta; stavovi i mišljenje staratelja; nivo integrisanosti deteta u Republici Srbiji i trajanje perioda odvojenosti od svoje zemlje; pravo deteta na očuvanje identiteta (uključujući državljanstvo, ime i porodične odnose); potreba uspostavljanja kontinuiteta u podizanju deteta; etničko, versko, kulturno i jezičko poreklo deteta.⁵⁵⁰

Rešenje o vraćanju određuje i rok za dobrovoljni povratak u kom je stranac dužan da napusti Republiku Srbiju, akoji nemože biti kraći od sedam niti duži od trideset dana.⁵⁵¹ U toku roka za dobrovoljni povratak dete ostvaruje pravo na hitnu medicinsku pomoć, pravo na osnovno obrazovanje, kao i pravo da se uključi u program za podršku dobrovoljnog povratka.⁵⁵² Ipak, kada detetu nije dostupna briga roditelja i članova proširene porodice, udaljenje deteta ne treba da se sprovede pre nego što se unapred obezbede garancije i konkretne mere za brigu o detetu.⁵⁵³ U svakom slučaju mora se sprovesti pažljiva analiza najboljeg interesa deteta, a argumenti zasnovani na kontroli migracija ne mogu biti postavljeni ispred ostvarenja ovog interesa.⁵⁵⁴ Sâm povratak mora biti bezbedan, adekvatan potrebama deteta i mora uzeti u obzir pol deteta.⁵⁵⁵

S druge strane, ukoliko stranac ne napusti Republiku Srbiju u propisanom roku, pokrenuće se postupak prinudnog udaljenja. Naime, ukoliko stranac ne napusti Republiku Srbiju u roku koji mu je određen za dobrovoljni povratak, ili period za dobrovoljni povratak nije izrečen, ili je sudskom odlukom izrečena mera bezbednosti proterivanja ili zaštitna mera udaljenja stranca iz zemlje, stranac može biti prinudno udaljen.⁵⁵⁶ Međutim, kada su u pitanju dete bez pratnje, ono ne sme biti prinudno udaljeno na teritoriju gde mu preti progona i ozbiljno kršenje ljudskih prava, osim u slučaju kada je nadležni organ uverenja da će maloletnik biti vraćen članu porodice, staratelju ili odgovarajućoj ustanovi za prihvata dece.⁵⁵⁷ U slučaju povratka potrebno je pribaviti i pisanu saglasnost staratelja da je povratak bezbedan i da je u najboljem interesu deteta, kao i pisanu saglasnost roditelja, staratelja, druge osobe ili ustanove za prihvata dece koje će voditi računa o detetu po njegovom povratku u zemlju. Takođe, centar za socijalni rad i privremeni staratelj moraju biti uključeni u proces donošenja odluke o povratku deteta.

550 CRC GC 6, para. 84.

551 ZoS, član 77. Nadležni organ može produžiti period za dobrovoljni povratak strancu koji iz opravdanih razloga nije napustio Republiku Srbiju u roku koji mu je određen. Isto tako, nadležni organ može rešenjem o vraćanju naložiti strancu da napusti teritoriju Republike Srbije odmah ili u roku koji je kraći od sedam dana ako postoji rizik da stranac neće biti dostupan nadležnom organu radi sprovođenja prinudnog udaljenja ili ako stranac predstavlja opasnost po bezbednost Republike Srbije i njenih građana.

552 ZoS, član 77, st. 6.

553 CRC GC, para. 85.

554 *Ibid.*, para. 86.

555 *Ibid.*, para. 87.

556 ZoS, član 81.

557 *Ibid.*

Rešenje o odlaganju prinudnog udaljenja

Ukoliko nije moguće sprovesti prinudno udaljenje i ukoliko ne postoji drugi pravni osnov boravka, nadležni organ donosi rešenje o odlaganju prinudnog udaljenja, pri čemu dete ima ista prava kao i na osnovu rešenja o vraćanju.⁵⁵⁸ Stranac kom je prinudno udaljenje odloženo, ostvaruje pravo na hitnu medicinsku pomoć, u skladu sa odredbama zakona koji uređuje zdravstveno osiguranje, a u slučaju maloletnika i pravo na osnovno obrazovanje.⁵⁵⁹ Odlaganje prinudnog udaljenja se odobrava na period do godinu dana i može se produžiti.⁵⁶⁰ Protiv rešenja o odlaganju prinudnog udaljenja može se izjaviti žalba, koja ima suspenzivno dejstvo, tj. odlaže i izvršenje ovakvog rešenja, a o žalbi odlučuje MUP.⁵⁶¹

Predlog smernica za postupanje

Kao što je gore navedeno, nezakonit boravak deteta na teritoriji Republike Srbije kao krajnji ishod može imati prinudno udaljenje, te je potrebno osigurati da se takav ishod spreči, osim ukoliko nije sprovedeno u skladu sa principom najboljeg interesa deteta. Isto tako, ukoliko dete nezakonito boravi na teritoriji Republike Srbije, to može imati negativne posledice na dalje odluke u vezi sa ostankom, čak i ako postigne određen stepen integracije, i može dovesti do kršenja detetovih prava.

Centar za socijalni rad

- Ukoliko je dete dobilo rešenje o vraćanju, centar za socijalni rad dužan je da u roku koji je predviđen za prinudno udaljenje, reguliše pravni status deteta. U slučaju da je rok za prinudno udaljenje istekao, a dete ne može da se prinudno udalji i ne želi da izrazi nameru traženja azila, staratelj je dužan da što pre podnese zahtev za humanitarni boravak kako bi regulisao pravni status deteta;
- Ukoliko se donese rešenje o vraćanju, odnosno pokrene postupak prinudnog udaljenja, postupajući službenik centra za socijalni rad je dužan:
 - Da se postara da dete bude informisano na jeziku koji razume, da mu se omogući pisani prevod i da ga staratelj obrazloži;
 - Da ne potpiše rešenje ukoliko postupak nije sproveden na način u kom su uzeti u obzir sledeći elementi: sigurnost, bezbednost i drugi uslovi, uključujući društveno-ekonomske uslove; doček deteta po povratku; stavovi i mišljenje deteta; stavovi i mišljenje staratelja; nivo integrisanosti deteta u Republici Srbiji i trajanje perioda odvojenosti od svoje zemlje; pravo deteta na očuvanje identiteta; potreba uspostavljanja kontinuiteta u podizanju deteta; etničko, versko, kulturno i jezičko poreklo deteta;
 - Da bez odlaganja putem službene beleške ili pritužbe, odnosno drugog mehanizma zaštite

558 *Ibid.*, član 84.

559 *Ibid.*, st. 4.

560 *Ibid.*, član 85.

561 *Ibid.*, st. 4, 6 i 7.

prava deteta, skrene pažnju policijskom službeniku da je ta odluka u suprotnosti sa najboljim interesom deteta i da ne sadrži ocenu očekivanog tretmana i individualne garancije;

- Da na rešenje uloži žalbu Ministarstvu unutrašnjih poslova/Direkciji policije/Upravi granične policije i da, ukoliko tako utvrdi, istakne da u odnosu na dete nije sprovedena ocena očekivanog tretmana i nisu uzete individualne garancije, kao i da se pozove na odredbe Zakona o strancima u delu koji se odnosi na načela u postupku vraćanja, kao i na princip zabrane prinudnog udaljenja;
- Da koliko smatra da je to potrebno, obavesti Ministarstvo unutrašnjih poslova/Upravu granične policije i Ministarstvo za rad, boračka i socijalna pitanja o nepravilnom i nezakonitom postupanju policijskog službenika;
- Da predoči detetu mogućnost izražavanja namere da podnese zahtev za azil, ukoliko postupak azila nije vođen, odnosno da podnese zahtev za humanitarni boravak u Republici Srbiji.⁵⁶²

Kako bi očekivani tretman u zemlji prijema deteta bez pratnje ili razdvojenog deteta koje je u postupku vraćanja bio u skladu sa njegovim najboljim interesom, potrebno je da se:

- Proceni rizik u delu koji se odnosi na zabranu prinudnog udaljenja;
- Pribavi uverenje od države prijema da će se sa detetom postupati na adekvatan način;
- Procena rizika vrši kako na osnovu izjave koja se uzima od deteta, tako i na osnovu opštedostupnih izveštaja međunarodnih organizacija koji sadrže podatke o tretmanu i poštovanju ljudskih prava izbeglica i migranata generalno, ali i o tretmanu i poštovanju ljudskih prava razdvojene dece i dece bez pratnje;
- Izjava koja se uzima od deteta prevashodno odnosi na njegovo izjašnjenje da li želi ili ne želi da se vrati u treću zemlju ili zemlju porekla, i ako ne želi, koji su razlozi;
- Utvrdi da će detetu biti omogućen pristup teritoriji u zemlji prijema;
- Utvrdi da dete neće biti podvrgnuto mučenju i drugom surovom, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, kao i da neće biti vraćeno dalje u treću zemlju ili u zemlju porekla gde bi mu pretilo mučenje ili drugo surovo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje;
- Utvrdi da će se dete spojiti sa porodicom ili drugim starateljem, ili da će biti zbrinuto u odgovarajućoj ustanovi socijalne zaštite koja će moći da podmiri sve njegove potrebe;
- Utvrdi da će dete imati adekvatnu psihosocijalnu podršku prilagođenu njegovim individualnim potrebama;
- Utvrdi da dete neće biti smešteno u prihvatne centre ili centre za azil koji nisu bezbedni i prilagođeni dečjim potrebama i gde vladaju loši materijalni uslovi (prenaseljenost, loša higijena i nedostatak privatnosti) koji bi potencijalno mogli da navedu dete na boravak u neformalnom sistemu;
- Utvrdi da će dete biti zaštićeno od krijumčara i drugih organizovanih kriminalnih grupa koje mogu zloupotrebiti dete ili na bilo koji drugi način eksploatisati njegov ranjiv položaj.

562 Kada je odobren humanitarni boravak, rešenje o vraćanju više ne važi.

Ministarstvo unutrašnjih poslova

- Policijski službenik ne sme da donese rešenje o vraćanju deteta pre nego što obezbedi kontakt deteta sa predstavnicima centra za socijalni rad;
- Ukoliko nakon pružene podrške centra za socijalni rad dete ne želi da izrazi nameru da traži azil niti je pokrenut postupak za ostvarivanje privremenog boravka, policijski službenik će doneti rešenje o vraćanju;
- Prilikom donošenja rešenja o vraćanju nadležni organ mora uzeti u obzir sledeće elemente: sigurnost, bezbednost i druge uslove, uključujući društveno-ekonomske uslove; doček deteta po povratku, stavove i mišljenje deteta; stavove i mišljenje staratelja; nivo integriteta deteta u Republici Srbiji i trajanje perioda odvojenosti od svoje zemlje; pravo deteta na očuvanje identiteta; potrebu uspostavljanja kontinuiteta u podizanju deteta; etničko, versko, kulturno i jezičko poreklo deteta;
- Prilikom prinudnog udaljenja nadležni organ mora pribaviti individualne garancije, odnosno procenu očekivanog tretmana koja podrazumeva: procenu rizika u delu koji se odnosi na zabranu prinudnog udaljenja; pribavljanje uverenja od države prijema da će se sa detetom postupati na adekvatan način; konsultovanje izveštaja koji sadrže podatke o tretmanu i poštovanju ljudskih prava izbeglica i migranata generalno, ali i tretmana i poštovanja ljudskih prava razdvojene dece i dece bez pratnje; ispitavanje da li će detetu biti omogućen pristup teritoriji u zemlji prijema; utvrđivanje da dete neće biti podvrgnuto mučenju i drugom surovom, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, kao i da neće biti vraćeno dalje u treću zemlju ili u zemlju porekla gde bi mu pretilo mučenje ili drugo surovo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje;
- Nadležni organ ne sme da prinudno udalji dete bez pratnje, osim u slučaju da je uverenja da će dete biti vraćeno članu porodice, staratelju ili odgovarajućoj ustanovi za prihvatanje dece;
- Nadležni organ mora obezbediti pisani prevod dispozitiva rešenja o vraćanju i prevod pouke o pravnom leku na jezik koji dete razume ili se opravdano može pretpostaviti da ga razume.

8. POSTUPAK AZILA

Međunarodni pravni okvir i standardi

Pravo na azil prvi put je međunarodno priznato u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, u kojoj se proklamuje pravo svakoga da traži i u drugim zemljama uživa azil od proganjanja.⁵⁶³ Iako ne jemči pravo na azil, Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine predstavlja temelj međunarodnog izbegličkog prava jer sadrži definiciju izbeglice, uslove za prestanak izbegličkog statusa i razloge za isključenje iz izbegličke zaštite.⁵⁶⁴ Ona takođe predviđa čitav niz pretežno ekonomskih i socijalnih prava koja pripadaju osobama koje ispunjavaju uslove za izbegličku zaštitu.⁵⁶⁵

Član 1A(2) predviđa da se status izbeglice priznaje licu koje se „bojeći se opravdano da će biti progonjeno zbog svoje rase, svoje vere, svoje nacionalnosti, svoje pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja, nađe izvan zemlje čije državljanstvo ono ima i koje ne želi ili koje zbog tog straha neće da traži zaštitu te zemlje; ili koje, ako nema državljanstva a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imalo stalno mesto boravka, usled takvih događaja, ne može ili, zbog straha, ne želi da se u nju vrati“. Shodno tome, pojedinac potpada pod definiciju izbeglice u trenutku kada ispuni kriterijume navedene u članu 1A(2) Konvencije o statusu izbeglice, bez obzira na to da li strana država trenutnog boravka formalno priznaje taj status ili ne.⁵⁶⁶

563 *Universal Declaration*, član 14.

564 Konvencija o statusu izbeglica, Članovi 1A, 1C i 1 F.

565 *Ibid.*, član 20–34.

566 Vidi UNHCR, *Priručnik o postupk u ikriterijumima za određivanje izbegličkog statusa*, reizdanje, Beograd, 2017. para. 28.

Pored toga, pravo na azil ne obuhvata samo izbeglički status kao vid međunarodne zaštite, već i supsidijarnu zaštitu, koja se crpi iz međunarodnog prava ljudskih prava i principa zabrane vraćanja (*non-refoulement*), koji podrazumeva da se nijedan pojedinac ne može vratiti na teritoriju one države u kojoj mu pretili mučenje ili drugo surovo, neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje.⁵⁶⁷ Supsidijarna zaštita je bliže određena i u Direktivi Evropske unije br. 2011/95/EU,⁵⁶⁸ koja predviđa da pojedinac ispunjava uslove za supsidijarnu zaštitu kada se ne može kvalifikovati za status izbeglice ako se opravdano veruje da će data osoba ukoliko bude vraćena u zemlju porekla, biti izložena riziku od trpljenja ozbiljne nepravde i koja ne može i zbog takvog rizika ne želi da se stavi pod zaštitu te države.⁵⁶⁹ Ozbiljna nepravda podrazumeva pretnju smrtnom kaznom, mučenjem, neljudskim ili ponižavajućim postupanjem ili kažnjavanjem, ili ozbiljnu i individualnu pretnju po život, koja proističe iz neselektivnog i široko rasprostranjenog nasilja međunarodnog ili unutrašnjeg oružanog sukoba. Ova definicija supsidijarne zaštite prihvaćena je i u Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti.⁵⁷⁰

U kontekstu zaštite dece izbeglica poseban značaj ima Konvencija o pravima deteta, koja propisuje čitav set ljudskih prava za osobe mlađe od 18 godina. Uz Konvenciju je doneto više opštih komentara, a najveći značaj u kontekstu dece bez pratnje ima Opšti komentar br. 6,⁵⁷¹ u kom Komitet za prava deteta preciznije određuje sadržinu prava dece u pokretu predviđenih ovim instrumentom.

Konvencija o statusu izbeglica ne pravi razliku između dece i odraslih. Ovo je imalo za posledicu da su zahtevi za azil deteta tumačeni iz perspektive iskustva odrasle osobe. S tim u vidu, UNHCR je 2009. godine doneo Smernice o međunarodnoj zaštiti specifičnoj za decu tražioce azila.⁵⁷² Smernice naglašavaju postojanje specifičnih potreba za zaštitom dece i ukazuju na specifična prava i potrebe za zaštitom kada su u pitanju deca tražioc azila, pri čemu se mora prepoznati da postoje specifične forme progona dece, koje mogu biti osnov zahteva za azil, kao i da su deci zbog njihove osetljivosti potrebni dodatni mehanizmi podrške u postupku azila. Treba uzeti u obzir da deca teže nego odrasli mogu da artikulišu razloge za traženje azila i da teže doživljavaju i izražavaju svoje strahove. Deca često nemaju dovoljno godina ili zrelosti da iskustva koja su doživela, interpretiraju na način koji je od značaja za donošenje odluke o zahtevu za azil, pogotovo ako se radi o mlađoj deci. Isto tako, dete često nije svesno situacije rizika u kojoj se nalazi i ne može da percipira svoju osetljivost na adekvatan način. Nezrelost, osetljivost i zavisnost deteta mogu direktno uticati na to kako dete doživljava strah.⁵⁷³ U takvim uslovima:

567 Član 3 UN CAT i član 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

568 *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*, 20 December 2011, OJEU L 337/9, dostupno na: <http://bit.ly/3qO4NFy>, član 2.

569 *Ibid.*, član 15.

570 *Ibid.*, član 25.

571 CRC GC 6

572 *Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), (2009). HCR/GIP/09/08, <https://bit.ly/2JEeQwY>, u daljem tekstu: *Guidelines on International Protection*.

573 *The evolving capacities of the child*, Save the Children and UNICEF, 2005, p 29. <https://bit.ly/3n4H1ms>.

- Organi koji odlučuju o zahtevu za azil moraju da na objektivan način procene rizike sa kojima se dete može suočiti, što zahteva razmatranje različitih dokaza, uključujući i posebne informacije o zemlji porekla u vezi sa dečjom zaštitom, kao i pružanje dodatne podrške detetu u formulisanju svojih iskustava;⁵⁷⁴
- Specifične forme i manifestacije progona dece, koje su uslovljene njihovim godinama, nedostatkom zrelosti i osetljivošću, moraju se prepoznati u oceni njihovog zahteva za azil.⁵⁷⁵ Tako progon podrazumeva kršenja prava dece, kao što su nasilje, zlostavljanje, zanemarivanje i eksploatacija. Isto tako, deca mogu biti podložnija šteti nego odrasli i mogu određene faktore doživeti drugačije;
- Da bi se adekvatno procenila ozbiljnost određenog dela i uticaj koji ono ima na dete, potrebno je da se ispituju detalji svakog slučaja i prag progona prilagodi svakom pojedinačnom detetu;
- Deci su zbog njihove osetljivosti potrebni dodatni mehanizmi podrške u postupku azila, tj. potrebno je osigurati da se u postupku azila poštuju za decu specifična prava, a u skladu sa najboljim interesom deteta. Organi koji odlučuju o zahtevu za azil treba da obezbede dodatne mere podrške u odnosu na odrasle;
- Zahtevi za azil koji su podnela deca, bilo da su u pratnji ili ne, trebalo bi da se obrađuju prioritetno. Prioritetna obrada zahteva znači skraćeni period čekanja u svakoj fazi postupak azila, uključujući i donošenje odluke o podnetom zahtevu;⁵⁷⁶
- Inicijalno, pre početka postupka, deci je neophodno obezbediti dovoljno vremena za pripremu kako bi na adekvatan način iznela razloge napuštanja zemlje porekla, ali i druge okolnosti koje se odnose na put do zemlje u kojoj su tražila azil;
- Detetu mora odmah biti imenovan staratelj, odnosno pravni zastupnik, koji će pružati podršku detetu tokom čitavog trajanja postupka.⁵⁷⁷ Takođe, detetu je potrebno vreme da bi izradilo odnos poverenja sa svojim starateljem i osećalo se sigurno;⁵⁷⁸
- Dete mora imati pravo da izražava svoje stavove, odnosno da aktivno učestvuje u postupku azila. Detetovo lično prepričavanje iskustva od suštinskog je značaja za utvrđivanje njegove zaštite;
- Važno je detetu pružiti sve informacije na jeziku koje ono razume, uključujući informacije o njegovom pravu na privatnost i poverljivost, kao i omogućiti mu da izrazi svoje stavove bez ikakve prinude, ograničenja ili straha od odmazde;⁵⁷⁹
- Prilikom komunikacije sa detetom, u svakom trenutku moraju se uzeti u obzir starost, pol, kulturno poreklo i zrelost deteta, kao i način dolaska u zemlju u kojoj je dete podnelo zahtev za azil.⁵⁸⁰

574 *Guidelines on International Protection*, para. 12.

575 *Ibid.*, para. 18.

576 *Ibid.*, para. 66.

577 *Ibid.*, para. 69.

578 *Ibid.*

579 *Ibid.*, para. 70.

580 *Ibid.*, para. 71.

Nacionalni pravni okvir

Postupak azila regulisan je Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti. Međutim, na određena pitanja obima, sadržine i obaveza osoba na koje se primenjuje ovaj zakon, supsidijarno se primenjuju Zakon o strancima, Zakon o upravljanju migracijama,⁵⁸¹ Zakon o opštem upravnom postupku⁵⁸² i Zakon o upravnim sporovima.

U okviru postupka azila detetu može biti odobreno pravo na utočište ili supsidijarnu zaštitu. Pravo na utočište (status izbeglice) odobrava se detetu bez pratnje koje se nalazi van zemlje porekla i koje opravdano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog uverenja, a zbog čega ne može ili ne želi da prihvati zaštitu te države. Supsidijarna zaštita odobrava se detetu ukoliko postoje opravdani razlozi koji ukazuju na to da će se povratkom u državu porekla ili državu uobičajenog boravišta suočiti sa stvarnim rizikom od trpljenja ozbiljne nepravde i koje nije u mogućnosti ili zbog takvog rizika ne želi da prihvati zaštitu te države.

Postupak azila u Republici Srbiji regulisan je pre svega Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti.

Postupak azila u prvom stepenu odvija se kroz četiri faze:⁵⁸³

- izražavanje namere za podnošenje zahteva za azil;
- podnošenje zahteva za azil;
- saslušanje (ukoliko je potrebno);
- donošenje odluke po podnetom zahtevu.

581 Zakon o upravljanju migracijama, *Sl. glasnik RS*, br. 107/2012, dostupno na: <http://bit.ly/2NXU6Cr>, u daljem tekstu: ZoUM.

582 Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 18/2016 i 95/2018 – autentično tumačenje, dostupno na: <https://bit.ly/307JJ1q>, u daljem tekstu: ZoUP.

583 Postupak azila je upravni postupak i u formalnom (užem) smislu, koji se smatra započetim trenutkom podnošenja zahteva za azil pred Kancelarijom za azil.

Izražavanje namere za traženje azila i izdavanje potvrde o registraciji

Dete može da izrazi nameru da traži azil, usmenim ili pisanim putem, prilikom granične kontrole na ulasku u Republiku Srbiju ili na teritoriji Republike Srbije, pred ovlašćenim policijskim službenikom, ili u centru za azil i prihvatilištu za strance.⁵⁸⁴ Dete nameru da traži azil izražava uz prisustvo staratelja⁵⁸⁵ ili nameru da traži azil u ime maloletnog lica bez pratnje može da izrazi i sâm staratelj.⁵⁸⁶

Nakon što dete izrazi nameru da podnese zahtev za azil, počinje proces registracije. Tokom registracije policijski službenik fotografiše dete i uzima mu otiske prstiju, pri čemu se detetu koje je mlađe od 14 godina ne uzimaju otisci prstiju.⁵⁸⁷ Prilikom registracije dete ima obavezu da lična i druga dokumenta pokaže policijskom službeniku tokom identifikacije.⁵⁸⁸ Radi utvrđivanja identiteta i pronalaženja ličnih isprava policijski službenik ima pravo da pregleda dete.⁵⁸⁹ Policijski službenik ima pravo na privremeno zadržavanje svih isprava i dokumenata deteta koji mogu biti od značaja za postupak azila, o čemu se izdaje potvrda.⁵⁹⁰ Nakon izvršene registracije policijski službenik detetu izdaje potvrdu o registraciji. Ukoliko dete izbegava registraciju ili ne saraduje, primenjuju se propisi koji regulišu pravni položaj stranaca.⁵⁹¹

Dete se nakon registracije upućuje u centar za azil ili drugi objekat predviđen za smeštaj tražilaca azila, gde mora da se javi u roku od 72 sata.^{592, 593} Prilikom smeštaja biće obavljen zdravstveni pregled deteta, a zatim će detetu biti obezbeđen smeštaj i osnovni materijalni uslovi za život. Ukoliko se dete bez opravdanog razloga ne javi u centar za azil ili drugi objekat predviđen za smeštaj izbeglica u roku od 72 sata, primenjuju se propisi o pravnom položaju stranaca.⁵⁹⁴

Podnošenje zahteva za azil

Postupak azila pokreće se podnošenjem zahteva za azil službeniku Kancelarije za azil najkasije u roku od 15 dana od dana registracije.⁵⁹⁵ Ukoliko se detetu kom je izdata potvrda da traži azil, u roku od 15 dana ne omogući da podnese zahtev za azil, ono to može učiniti popunjavanjem zahteva za azil u naknadnom roku od osam dana od dana isteka roka i dostavljanjem istog Kancelariji za azil.⁵⁹⁶ Pre nego

584 ZoAPZ, član 35.

585 *Ibid.*, član 12.

586 *Ibid.*, član 11.

587 *Ibid.*, član 35.

588 *Ibid.*

589 *Ibid.*, član 35.

590 *Ibid.*

591 *Ibid.*

592 *Ibid.*

593 U skladu sa članom 41 ZoAPZ, postupak azila se u slučaju zahteva deteta ne može voditi na granici ili u tranzitnom prostoru.

594 *Ibid.*

595 *Ibid.*, član 36.

596 *Ibid.*

što dete podnese zahtev za azil, potrebno je da dete bude informisano o postupku azila i o svojim pravima i obavezama. Za informisanje deteta odgovorni su staratelj⁵⁹⁷ i predstavnici Kancelarije za azil, koji su dužni da dete pouče o njegovim pravima i obavezama, a posebno o pravu na boravak, pravu na besplatnog prevodioca tokom postupka, pravu na pravnu pomoć, kao i o pravu na pristup UNHCR-u.⁵⁹⁸ Dete bez pratnje zahtev za azil podnosi lično, uz obavezno prisustvo staratelja, ili zahtev za azil u ime deteta može podneti i staratelj kada je to u najboljem interesu deteta.⁵⁹⁹

U roku od tri dana od dana kada je tražilac podneo zahtev za azil, Kancelarija za azil je dužna da mu na propisanom obrascu izda ličnu kartu za tražioca azila, koja mu do okončanja postupka azila služi kao identifikacioni dokument i kao potvrda da ima pravo na boravak i slobodu kretanja u Republici Srbiji. Lična karta, koja važi šest meseci, izdaje se licu starijem od 16 godina, a na zahtev staratelja i licu starijem od deset godina.⁶⁰⁰

Saslušanje

Nakon prijema podnetog zahteva službenik Kancelarije za azil saslušava dete u vezi sa činjenicama i okolnostima koje su od značaja za odlučivanje u podnetom zahtevu za azil. To se odnosi na identitet deteta, razloge za traženje azila, kretanje deteta nakon što je napustilo državu porekla, kao i da li je tražilo azil u drugoj državi.⁶⁰¹ Ukoliko su podneti dokazi dovoljni za usvajanje zahteva za azil, saslušanje se može izostaviti.⁶⁰²

Donošenje odluke po podnetom zahtevu

Kancelarija za azil u prvostepenom postupku može doneti sledeće odluke:⁶⁰³

- usvaja zahtev i odobrava pravo na utočište;
- usvaja zahtev i dodeljuje supsidijarnu zaštitu;
- odbija zahtev kao neosnovan.

Odluka o zahtevu za azil donosi se najkasnije u roku od tri meseca od dana podnošenja zahteva za azil, odnosno dopuštenog naknadnog zahteva za azil, a može se produžiti za još tri, odnosno šest

597 *Ibid.*, član 12.
598 *Ibid.*, član 36.
599 *Ibid.*, član 12.
600 *Ibid.*, član 89.
601 *Ibid.*, član 37.
602 *Ibid.*
603 *Ibid.*, član 38.

meseci.⁶⁰⁴ Ukoliko je u državi porekla tražioca azila stanje privremeno nesigurno, Kancelarija za azil može doneti odluku o zahtevu za azil u roku od 12 meseci, pri čemu na svaka tri meseca proverava stanje u državi porekla tražioca azila i obaveštava o tome tražioca azila.⁶⁰⁵

Odluka kojom se odbacuje zahtev za azil može se doneti bez ispitivanja ukoliko je moguće primeniti koncept prve države azila,⁶⁰⁶ odnosno koncept sigurne treće države.^{607, 608} Ukoliko se primenjuje koncept prve države azila, odnosno sigurne treće države, dete se mora o tome obavestiti kako bi mu se omogućilo do ospori primenu navedenih koncepata.

Postupak o zahtevu za azil se može obustaviti ako tražilac odustane od zahteva, i to ako povuče zahtev pisanom izjavom, ako se ne odazove na saslušanje bez opravdanog razloga ili odbije da dâ iskaz, ako ne obavesti Kancelariju za azil o promeni adrese boravka u roku od tri dana ili ako napusti Republiku Srbiju bez znanja Kancelarije za azil, a za to ne iznese opravdane razloge. Ukoliko se postupak obustavi, određuje se rok u kom stranac mora da napusti teritoriju Republike Srbije, ako nema drugi osnov za boravak. Tražilac azila može podneti zahtev za povraćaj u pređašnje stanje, o čemu odlučuje Kancelarija za azil.

Naknadni zahtev za azil

Zakon prepoznaje i institut naknadnog zahteva za azil, koji se podnosi nakon pravosnažne odluke kojom je odbijen zahtev za azil, usvojena i dodeljena supsidijarna zaštita ili nakon odluke o obustavi postupka zbog povlačenja zahteva.⁶⁰⁹ Naknadni zahtev za azil tražilac može podneti ako obezbedi dokaze da su se okolnosti relevantne za odobravanje prava na azil bitno izmenile ili dokaze koje iz opravdanih razloga nije izneo u prethodnom postupku.^{610, 611} Dopuštenost naknadnog zahteva za azil procenjuje se na osnovu novih činjenica i dokaza, a u vezi sa činjenicama i dokazima iznetim u prethodnom postupku azila. Ako utvrdi da je naknadni zahtev za azil dopušten, nadležni organ ukida prethodnu odluku i ponovo odlučuje o osnovanosti zahteva.⁶¹²

604 *Ibid.*, član 39.

605 *Ibid.*

606 U skladu sa članom 42 ZoAPZ, prvom državom azila smatra se država u kojoj je tražiocu priznat status izbeglice, ako se tražilac još uvek može pozvati na tu zaštitu ili u kojoj tražilac uživa efektivnu zaštitu, uključujući garancije koje proizlaze iz načela zabrane proterivanja ili vraćanja.

607 U skladu sa članom 44 ZoAPZ, sigurnom državom porekla smatra se ona država za koju se na osnovu pravnog stanja, primene propisa i opštih političkih okolnosti utvrdi da u njoj ne postoje dela proganjanja, odnosno ne pretil rizik od trpljenja ozbiljne nepravde. U skladu sa članom 45 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, sigurna treća država je država u kojoj je tražilac siguran od progona ili rizika od trpljenja ozbiljne nepravde, u kojoj uživa garancije koje su propisane u načelu zabrane proterivanja ili vraćanja i u kojoj postoji mogućnost pristupa efikasnom postupku odobrenja i uživanja zaštite u skladu sa Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine.

608 ZoAPZ, član 42.

609 *Ibid.*, član 2.

610 *Ibid.*, član 46.

611 Na osnovu člana 27 ZoAPZ, u skladu sa načelom *sur place*, ako tražilac podnese naknadni zahtev za azil, bitne činjenice i dokazi nastali nakon pravosnažnosti odluke, a koji se odnose na utvrđivanje ispunjenosti uslova za odobrenje prava na azil, ne mogu se zasnivati isključivo na okolnostima koje je tražilac prouzrokovao ličnim postupanjem kako bi ispunio uslove za odobrenje prava na azil.

612 *Ibid.*

Komisija za azil i Upravni sud

U postupku azila značajnu ulogu imaju i Komisija za azil i Upravni sud. Komisija za azil je organ nadležan za odlučivanje o žalbama na odluke Kancelarije za azil.⁶¹³ Protiv prvostepenih odluka donetih u postupku azila može se izjaviti žalba u roku od 15 dana od dana prijema prvostepene odluke, koja ima suspenzivno dejstvo.⁶¹⁴ Komisiju čine predsednik i osam članova, koje imenuje vlada na četiri godine. Komisija odlučuje većinom glasova od ukupnog broja članova. Protiv konačnih rešenja Komisije za azil može se pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom.⁶¹⁵ Opšti rok za podnošenje tužbe iznosi 30 dana od dana dostavljanja konačne odluke Komisije za azil.⁶¹⁶

Predlog smernica za postupanje

Ministrastvo unutrašnjih poslova

- Obezbeđuje nesmetani pristup teritoriji svakom detetu izbeglici ili migrantu bez pratnje;
- Prilikom podnošenja zahteva za azil službenik Kancelarije za azil je dužan da informiše dete o postupku azila i njegovim pravima i obavezama;
- Službenik Kancelarije za azil dužan je da tokom trajanja postupka azila vodi računa i primenjuje načelo najboljeg interesa deteta, uzimajući u obzir dobrobit, socijalni razvoj i poreklo i mišljenje deteta;
- Službenik Kancelarije za azil stara se da postupak po zahtevu za azil deteta ima prioritet u odnosu na druge postupke i da traje najkraće moguće;
- Službenik Kancelarije za azil stara se da staratelj deteta bude prisutan prilikom registracije i drugih službenih radnji u postupku azila (podnošenje zahteva, saslušanje), kao i da je prilikom tih radnji obezbeđeno prisustvo prevodioca;
- Službenik Kancelarije za azil mora da obezbedi prevodioca tokom postupka azila.

613 *Ibid.*, član 21.

614 *Ibid.*, član 95.

615 *Ibid.*, član 22.

616 Zakon o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS*, br. 111/2009, dostupno na: <http://bit.ly/2NZoSen>, član 18.

Centar za socijalni rad

- Stručni radnik centra za socijalni rad dužan je da za svako dete proceni potrebu za međunarodnom zaštitom i ukoliko utvrdi da postoji potreba za međunarodnom zaštitom, informiše dete o mogućnosti da podnese zahtev za azil i obezbedi mu pravno savetovanje, ukoliko je zainteresovano;
- Centar za socijalni rad je dužan da dete koje izrazi nameru da podnese zahtev za azil odmah stavi pod starateljstvo kako bi mu se omogućio pristup postupku azila;
- Pre nego što dete podnese zahtev za azil, staratelj je dužan da informiše dete o postupku azila i njegovim pravima i obavezama;
- Staratelj treba da bude prisutan kada dete izrazi nameru da podnese zahtev za azil, odnosno da izrazi nameru traženja azila u ime deteta;
- U roku od tri dana nakon podnošenja zahteva za azil staratelj u ime deteta podnosi zahtev za izdavanje lične karte, ukoliko je dete uzrasta 10–16 godina;
- Staratelj je dužan da prati rad pravnog zastupnika i poštovanje prava deteta u postupku azila i ukoliko dolazi do kršenja prava deteta ili do neadekvatnog postupanja pravnog zastupnika ili službenika kancelarije za azil, o tome obaveštava voditelja slučaja;
- Staratelj je prisutan je prilikom saslušanja u postupku azila;
- Staratelj je u obavezi da dete obavesti i informiše o donetoj odluci u postupku azila;
- U slučaju da dete dobije pravo na azil ili privremenu zaštitu, staratelj u ime deteta podnosi zahtev za izdavanje lične karte i putne isprave (ukoliko je dete uzrasta 10–16 godina).

9. PROCENA NAJBOLJEG INTERESA I DONOŠENJE ODLUKE O NAJBOLJEM INTERESU

Međunarodni pravni okvir

Konvencija o pravima deteta nalaže da u svim aktivnostima⁶¹⁷ koje se tiču dece, prvenstveni značaj mora imati najbolji interes deteta.⁶¹⁸ Najbolji interes deteta je koncept koji ima za cilj da osigura potpuno i delotvorno uživanje svih prava utvrđenih u okviru Konvencije o pravima deteta, kao i celovit razvoj deteta.⁶¹⁹ Sintagma „prvenstveni značaj“ naglašava da se najbolji interes deteta ne može razmatrati na istom nivou sa ostalim faktorima koji utiču na odluku.⁶²⁰

Koncept najboljeg interesa deteta je neraskidivo povezan sa pravom deteta na slobodno izražavanje mišljenja o svim pitanjima koja ga se tiču.⁶²¹ U tom cilju detetu posebno treba da bude pružena mogućnost da bude saslušano u svim postupcima koji ga se tiču, bilo neposredno, bilo preko zastupnika ili odgovarajućeg organa, na način koji je u skladu sa procesnim pravilima nacionalnog zakona.⁶²²

Razmatranje najboljeg interesa deteta

Prilikom razmatranja najboljeg interesa može se razmatrati najbolji interes pojedinačnog deteta i najbolji interes grupe dece. Kada se radi o odluci koja se odnosi na pojedinačno dete, najbolji interes deteta se ne sme poistovećivati sa najboljim interesom dece kao grupe.⁶²³ To znači da najbolji interes ranjivog deteta ne može biti jednak najboljem interesu druge ranjive dece, već se mora procenjivati u svakom pojedinačnom slučaju.⁶²⁴ U slučaju donošenja kolektivnih odluka, najbolji interes deteta treba razmotriti uzimajući u obzir okolnosti u kojima se nalazi konkretna grupa dece ili deca uopšte.⁶²⁵ Uvid u okolnosti u kojima se nalazi grupa dece se može ostvariti na sledeće načine:⁶²⁶

617 Prema para. 17 i 18 CRC GC 14, pojam „aktivnost“ obuhvata sve odluke, akte, postupanja, predloge, usluge, postupke i druge mere, kao i nedelovanje i nepreduzimanje akcija.

618 KPD, član 3.

619 CRC GC 14, para. 4.

620 *Ibid.*, para. 37.

621 *Ibid.*, para. 43.

622 KPD, član 12 st. 2.

623 CRC GC 14, para. 24.

624 *Ibid.*, para. 76.

625 *Ibid.*, para. 32.

626 *UNHCR Guidelines on BIA 2018*, str. 29.

- Redovnim i sistematičnim konsultacijama sa decom kako bi se obezbedilo da se njihovi stavovi čuju;
- Prikupljanjem i analizom podataka (razvrstanih prema polu i uzrastu);

Uspostavljanjem mehanizama za pružanje povratnih informacija i podnošenje žalbi;

- Uvažavanjem najboljeg interesa dece prilikom raspodele sredstava i uspostavljanja prioriteta programa koji se tiču sve dece ili određenih grupa dece;
- Obezbeđivanjem da smernice, javne politike, planovi, sporazumi i standardne operativne procedure na adekvatan način reflektuju okolnosti u kojima se nalaze deca;
- Sprovođenjem procene uticaja postojećih programa na prava dece i predviđanje uticaja predloženih politika, programa i raspodela sredstava.

Kada se razmatra najbolji interes pojedinačnog deteta, procena najboljeg interesa deteta može se sprovesti u bilo kojoj situaciji, a o najboljem interesu deteta odlučuje se kada je potrebno da se donese važna odluka koja se odnosi na dete u odsustvu ili protiv volje roditelja/staratelja, kada odluke imaju dalekosežne posledice na dobrobit i život deteta, kao i kada je identifikovano dete u povećanom riziku i kada su potrebne kontinuirane intervencije radi sprečavanja ili reagovanja na nasilje, eksploataciju, zlostavljanje ili zanemarivanje, ili pak postoji sukob između različitih prava deteta.⁶²⁷ U određivanju prioriteta mera zaštite deteta i njihovog hronološkog sleda najbolji interes deteta mora biti vodeći princip.⁶²⁸

Najbolji interes deteta je dinamičan i promenljiv i zahteva procene u skladu sa konkretnim kontekstom i okolnostima,⁶²⁹ kao i sa činjenicom da se sposobnosti deteta razvijaju tokom vremena.⁶³⁰ Iz tog razloga, umesto donošenja konačnih i nepovratnih odluka, donosioci odluka treba da razmotre mere koje je moguće revidirati ili prilagoditi, na taj način što će se, osim potreba deteta, razmotriti i mogući razvoji događaja i njihov uticaj na razvoj deteta, koji će se analizirati sa kratkoročnog i dugoročnog stanovišta.⁶³¹

Procena najboljeg interesa deteta

Procena najboljeg interesa deteta se sastoji od evaluacije i dovođenja u ravnotežu svih elemenata koji su potrebni za donošenje odluke u konkretnoj situaciji u korist određenog deteta.⁶³² Ona ne zahteva formalni postupak, ali je potrebno da se sprovodi sistematično od trenutka identifikacije deteta bez

627 *Ibid.*, str. 35.

628 CRC GC 6, para. 31.

629 CRC GC 14, para. 1.

630 *Ibid.*, para. 84.

631 *Ibid.*

632 *Ibid.*, para. 47.

pratnje ili razdvojenog deteta.⁶³³ Procena najboljeg interesa deteta je ključna pre sprovođenja svake aktivnosti koja se tiče pojedinačnog deteta, osim ako je potrebno sprovesti postupak donošenja odluke.⁶³⁴

Procenu najboljeg interesa deteta najbolje je sprovesti uz učešće multidisciplinarnog tima i uz obavezno učešće deteta.⁶³⁵ Potrebno je da osoblje koje učestvuje u proceni bude kvalifikovano i da poseduje odgovarajuće veštine i znanja iz oblasti dečje zaštite.⁶³⁶ Sa procenom se započinje što pre po identifikovanju deteta u riziku, a ukoliko postoji rizik od povrede prava deteta, procena najboljeg interesa deteta treba da počne odmah.⁶³⁷

Komitet za prava deteta predložio je elemente koje treba procenjivati prilikom sprovođenja procene najboljeg interesa deteta, s tim da tu listu ne treba posmatrati kao konačnu, već je treba prilagođavati svakoj pojedinačnoj situaciji u kojoj se procena vrši.⁶³⁸ Listu čine sledeći elementi:⁶³⁹

- Mišljenje deteta;
- Identitet deteta;
- Očuvanje porodične sredine i održavanje odnosa sa značajnim osobama;
- Zbrinjavanje, zaštita i bezbednost deteta;
- Ranjive situacije;
- Pravo na zdravlje;
- Pravo na obrazovanje.

Prilikom razmatranja konkretnog slučaja može se desiti da su pojedini elementi međusobno u suprotnosti. U tom slučaju je potrebno uporediti elemente i utvrditi rešenje koje je u skladu sa najboljim interesom deteta ili dece.⁶⁴⁰

Mišljenje deteta je ključni element za procenu najboljeg interesa deteta.⁶⁴¹ Dete treba da donese odluku da li i na koji način želi da bude saslušano, a Komitet za prava deteta preporučuje da se detetu

633 UNHCR *Guidelines on BIA 2018*, str. 30.

634 *Ibid.*

635 CRC GC 14, para. 47.

636 UNHCR *Guidelines on BIA 2018*, str. 47.

637 *Ibid.*

638 CRC GC 14, para. 80.

639 *Ibid.*, para. 53–79.

640 *Ibid.*, para. 81.

641 UNHCR *Guidelines on BIA 2018*, str. 30.

uvek pruži mogućnost da neposredno izrazi svoje mišljenje o pitanju,⁶⁴² bez pritisaka.⁶⁴³ Stručno osoblje koje sprovodi procenu ima, između ostalog, i ulogu da ohrabri i podrži dete da se uključi u proces donošenja odluke, pa je neizostavni deo procene najboljeg interesa deteta i sprovođenje intervjua sa samim detetom.⁶⁴⁴ Da bi ostvarilo svoje pravo na izražavanje mišljenja, dete treba da bude obavješteno o situaciji, mogućim odlukama koje će se doneti, njihovim posledicama, ali i načinu na koji će se od njega tražiti da izrazi svoje mišljenje.⁶⁴⁵ Dete ne treba ispitivati češće nego što je to neophodno, naročito kada se radi o štetnim događajima jer je saslušanje samo po sebi težak proces i može da ima traumatski uticaj na dete.⁶⁴⁶ Mišljenje deteta treba da bude uzeto u obzir u skladu sa njegovom zrelošću, koju treba procenjivati u odnosu na stepen telesnog, emotivnog, kognitivnog i socijalnog razvoja deteta,⁶⁴⁷ a ne nužno vezivati za uzrast.⁶⁴⁸ Realizacija prava deteta na izražavanje mišljenja treba da se sprovede kroz sledeće korake:⁶⁴⁹

- pripremu za saslušanje, odnosno obavještanje o pravu da bude saslušano i o značenju tog prava;
- saslušanje;
- procenu sposobnosti deteta da formira sopstveno mišljenje;
- povratnu informaciju o pažnji posvećenoj mišljenju deteta;
- prigovore, pravne lekove i naknade u slučaju zanemarivanja ili kršenja ovog prava.

Kada se najbolji interes deteta ili dece proceni ili se o njemu donese odluka, može se dogoditi da je on u suprotnosti sa interesom drugih, poput druge dece, javnosti, roditelja i sl. U tom slučaju je neophodno pažljivo razmotriti interese svih zainteresovanih strana kako bi se postigao odgovarajući kompromis.⁶⁵⁰ Prilikom razmatranja prava ostalih aktera donosilac odluke treba da ima u vidu prvenstveni značaj najboljeg interesa deteta.⁶⁵¹

Kao ishod procene najboljeg interesa treba da se kreiraju detaljna procena situacije, snaga i kapaciteta deteta, kao i preporuke za odgovarajuću zaštitu i intervencije ili se pak može doći do zaključka da je potrebno sprovesti postupak donošenja odluke o najboljem interesu.⁶⁵² Podatke dobijene kroz postupak procene treba beležiti jer se oni mogu koristiti za praćenje napretka situacije.⁶⁵³

642 UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard*, 20 July 2009, CRC/C/GC/12, dostupno na: <https://bit.ly/2MHrc9f>, para. 35, u daljem tekstu: CRC GC 12.

643 *Ibid.*, para. 22.

644 *UNHCR Guidelines on BIA 2018*, str. 47.

645 CRC GC 12, para. 25.

646 *Ibid.*, para. 24.

647 CRC GC 14, para. 83.

648 CRC GC 12, para. 29.

649 *Ibid.*, para. 40–47.

650 CRC GC 14, para. 39.

651 *Ibid.*

652 *UNHCR Guidelines on BIA 2018*, str. 48.

653 *Ibid.*

Donošenje odluke o najboljem interesu deteta

Za razliku od procene, donošenje odluke o najboljem interesu deteta predstavlja formalni proces, koji se sprovodi pre donošenja naročito bitnih odluka koje se tiču deteta.⁶⁵⁴ Ono se ne primenjuje u slučaju svakog deteta,⁶⁵⁵ već samo ako odluka ima ozbiljan i trajan efekat na dete, a naročito ako roditelji nisu prisutni da daju pristanak ili onda kada je potrebno pridati veći značaj jednom pravu ili grupi prava deteta u odnosu na ostala.⁶⁵⁶ Donošenje odluke o najboljem interesu se obavezno sprovodi u tri situacije:⁶⁵⁷

- Pri identifikaciji najprikladnijeg trajnog rešenja za decu bez pratnje i razdvojenu decu u povećanom riziku;⁶⁵⁸
- Pri identifikaciji najprikladnijih opcija za decu u riziku u izuzetnim situacijama;
- Pri donošenju odluka koje mogu da uključe razdvajanje deteta od roditelja protiv njihove volje.

U proceduri donošenja odluke treba da učestvuju stručnjaci iz relevantnih oblasti koji su prošli obuku iz oblasti tehnika za obavljanje razgovora sa decom, a uskladu sa polom i uzrastom deteta.⁶⁵⁹ Osim mišljenja stručnjaka, neophodno je saslušati i mišljenje deteta i razmotriti ga u skladu sa uzrastom i zrelošću deteta.⁶⁶⁰ Kako bi se dete podstaklo na učešće, proces donošenja odluke o najboljem interesu treba da se odvija u prijateljskoj i bezbednoj atmosferi.⁶⁶¹

Kada se donose značajne odluke o detetu u riziku, najbolji interes deteta možda nije lako odrediti.⁶⁶² Ukoliko se desi da prilikom procedure donošenja odluke o najboljem interesu deteta nije moguće sa sigurnošću utvrditi koje dugoročno rešenje je u njegovom najboljem interesu, a pri tome se dete integrisalo u zajednicu u kojoj boravi, trebalo bi nastaviti sa trenutnim privremenim smeštajem i sprovoditi redovne evaluacije u slučaju promene okolnosti, a najmanje godinu dana.⁶⁶³ Ukoliko se dogodi da nije moguće doneti odluku o trajnom rešenju u razumnom roku, poput situacija kada ne postoje mogućnosti za trajna rešenja i kada nije izgledno da će se te mogućnosti pojaviti u dogledno vreme, procedurom donošenja odluke o najboljem interesu deteta se može razmotriti i da li je dugoročno zbrinjavanje deteta kroz trenutni modalitet u najboljem interesu deteta.⁶⁶⁴

654 *Ibid.*, str. 30.

655 *Ibid.*, str. 44.

656 *Ibid.*, str. 80.

657 *Ibid.*, str. 30.

658 Najbolji interes razdvojene dece u povećanom riziku se utvrđuje kada postoji osnov da se veruje da je dete izloženo ili će verovatno biti izloženo zlostavljanju ili zanemarivanju od odrasle odgovorne osobe; kada povratak u zemlju porekla predstavlja naročit rizik po detetova prava na život u porodičnoj sredini, život, opstanak i razvoju/ili bezbedno okruženje; kada je potrebno kreirati razvijeniji (*more developed*) plan usluge kao deo trajnog rešenja za dete; kada dete odbija predloženo trajno rešenje; kada bi predloženo trajno rešenje rezultiralo razdvajanjem deteta od osobe koja se o njemu stara, osim u slučaju spajanja sa porodicom.

659 CRC GC 6, para. 20.

660 *UNHCR Guidelines on BIA 2018*, str. 30.

661 CRC GC 6, para. 20.

662 *UNHCR Guidelines on BIA, 2018*, str. 82.

663 *Ibid.*, str. 72.

664 *Ibid.*, str. 73.

Mehanizmi i garancije za adekvatno sprovođenje procene i donošenje odluke o najboljem interesu deteta mogu da budu sledeći:⁶⁶⁵

- Obezbeđivanje detetu prava da izrazi sopstveno mišljenje putem pružanja informacija deci i prikupljanje informacija od njih, posredno ili neposredno;
- Utvrđivanje činjenica od strane adekvatno obučениh stručnjaka;
- S obzirom na to da deca i odrasli na različite načine doživljavaju protok vremena, preporučuje se da se prednost u rešavanju daje postupcima i predmetima koji se tiču dece;
- Potrebe i karakteristike deteta treba da procenjuju samo kvalifikovani stručnjaci;
- Pravno zastupanje deteta prilikom procene ili donošenja odluke o njegovom najboljem interesu od strane suda ili drugih odgovarajućih tela;
- Svaka odluka koja se tiče deteta treba da bude opravdana i obrazložena, a ukoliko postoji neslaganje sa mišljenjem deteta, obrazloženje treba da ukaže na to da je najbolji interes deteta od primarnog značaja bez obzira na neslaganje deteta sa odlukom; svi faktori treba da budu opisani i potrebno je da se obrazloži razlog pripisivanja većeg značaja određenim faktorima;
- Uspostavljanje mehanizama za proveru ili reviziju odluka kada deluje da odluke nisu donete u skladu sa najboljim interesom deteta;
- Postavljanje staratelja i uspostavljanje mehanizama praćenja i procene kvaliteta starateljstva radi osiguravanja zaštite i zastupanja.

Komitet za prava deteta navodi i sledeće obaveze države u obezbeđivanju poštovanja najboljeg interesa deteta i prava deteta da iznese sopstveno mišljenje o svim pitanjima koja ga se tiču:⁶⁶⁶

- Provera i povlačenje svih deklaracija koje ograničavaju pravo deteta da izrazi svoje mišljenje;
- Poštovanje najboljeg interesa deteta prilikom koordinacije i sprovođenja politika na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou;
- Obezbeđivanje uslova za podršku i ohrabrenje dece da izraze svoje mišljenje i obezbeđivanje da se ovim mišljenjima pruži dužna pažnja, kroz odredbe ukorenjene u zakonima i propisima, uz redovnu proveru delotvornosti;
- Poštovanje najboljeg interesa deteta prilikom raspodele nacionalnih sredstava za programe i mere usmerene na ostvarivanje prava deteta i u aktivnostima za koje je dodeljena međunarodna ili razvojna pomoć;

665 CRC GC 14, paras. 89, 92–94, 96–98 i CRC GC 6, paras. 33, 35.

666 CRC GC 14, para. 15 i CRC GC 12, para. 49.

- Informisanje i edukacija o praktičnoj primeni koncepta najboljeg interesa deteta svih koji donose odluke koje se tiču dece;
- Obezbeđivanje obuke u vezi sa ovim pravom za sve stručnjake koji rade sa decom ili za decu, uključujući advokate, sudije, policiju, socijalne radnike, službenike u zajednici, psihologe, pružaoce nege, službenike u zatvorima i ustanovama za smeštaj dece, nastavnike, lekare i druge zdravstvene radnike, javne službenike i zvaničnike, oficire u postupcima azila i druge;
- Osnaživanje nezavisnosti ustanova za ljudska prava, poput ombudsmana ili komesara sa širokim ovlašćenjima u pogledu dečjih prava;
- Uspostavljanje postupka i mehanizma za pritužbe, pravne lekove i naknade;
- Informisanje dece, njihovih porodica i staratelja kroz odgovarajuće formulacije i na jeziku koji razumeju kako bi razumeli pravo da najbolji interes deteta bude od primarnog značaja, kao i uspostavljanje odgovarajućih uslova koji će omogućiti deci da izraze svoje mišljenje i posvećivanje dužne pažnje tom mišljenju;
- Sprovođenje borbe protiv negativnih stavova i shvatanja koji ograničavaju potpuno ostvarivanje ovih prava.

Jedan od načina za obezbeđivanje poštovanja najboljeg interesa deteta je dodeljivanje staratelja, koji mora biti informisan i konsultovan o svim pitanjima koja se tiču deteta.⁶⁶⁷ Staratelj može učestovati u procesima razmatranja najboljeg interesa i na taj način doprineti poštovanju najboljeg interesa deteta.⁶⁶⁸ Jedna od uloga staratelja je da usmerava i savetuje dete kako bi ono nadoknadio nedostatak znanja, iskustva i razumevanja.⁶⁶⁹ Kako dete stiče više znanja, odnos staratelja treba da se menja od vođenja i usmeravanja ka međusobnoj komunikaciji na jednakoj osnovi jer stavovi deteta postaju sve važniji.⁶⁷⁰

U sudskim i upravnim postupcima detetu treba da bude dodeljen i zakonski zastupnik.⁶⁷¹ Njegova glavna uloga je da zastupa najbolji interes deteta, pri čemu treba interese deteta da razdvoji od interesa drugih osoba, poput roditelja, staratelja, ustanove i sl.⁶⁷² Zastupnik treba da ima dovoljno znanja i razumevanja različitih aspekata procesa donošenja odluke, kao i iskustvo u radu sa decom kako bi na adekvatan način zastupao interese dece pred nadležnim organima.⁶⁷³

Nevladine organizacije mogu imati raznovrsnu ulogu u primeni procedura vezanih za najbolji interes deteta. Njihova uloga se može ogledati u neposrednoj primeni i vođenju procedura koje se tiču najboljeg interesa deteta, u funkciji voditelja slučaja, supervizora ili evaluatora, a mogu raditi i

667 CRC GC 6, para. 33.

668 *EASO Practical Guide on BIA*, str. 19.

669 CRC GC 12, para. 84.

670 CRC GC 14, para. 44.

671 *Ibid.*, para. 96.

672 CRC GC 12, para. 37.

673 *Ibid.*, para. 36.

na osposobljavanju osoba angažovanog u nadležnim organima.⁶⁷⁴ Nevladine organizacije mogu i da pružaju ekspertske usluge i sprovode nadzor nad uslugama dečje zaštite.⁶⁷⁵

Nacionalni pravni okvir

Pravni okvir koji se odnosi na procenu i utvrđivanje najboljeg interesa deteta obuhvata pre svega:

- Porodični zakon;
- Zakon o socijalnoj zaštiti;
- Zakon o azilu i privremenoj zaštiti;
- Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad.

Konvencija o pravima deteta u SFR Jugoslaviji je ratifikovana 1990. godine, čime je i Srbija preuzela obavezu prilagođavanja nacionalnog pravnog okvira odredbama Konvencije. Najbolji interes deteta ističe se u većem broju zakona, ali nije dovoljno specifikovan, što otežava njegovu implementaciju. Porodičnim zakonom je propisano da je svako dužan da se rukovodi najboljim interesom deteta u svim aktivnostima koje se tiču deteta.⁶⁷⁶ Zakon o socijalnoj zaštiti kao načelo socijalne zaštite propisuje najbolji interes korisnika,⁶⁷⁷ kao i pravo korskornika na učešće u donošenju odluka.⁶⁷⁸ Zakonodavni okvir eksplicitno propisuje i da voditelj slučaja⁶⁷⁹ i supervizor⁶⁸⁰ moraju da poštuju najbolji interes korisnika u svim postupcima. Takođe, Zakon o azilu i privremenoj zaštiti predviđa da sve aktivnosti koje se sprovode sa detetom u procesu obezbeđivanja statusa i međunarodne zaštite moraju biti u skladu sa najboljim interesom deteta.⁶⁸¹ Najbolji interes deteta je prepoznat i u oblasti pravosuđa u slučaju tužbe za zaštitu prava deteta,⁶⁸² kao i u oblasti zdravstvene zaštite⁶⁸³ i obrazovanja.⁶⁸⁴

Iako zakonodavni okvir Repulike Srbije ne definiše proceduru procene najboljeg interesa deteta, odnosno donošenja odluke o najboljem interesu deteta, centar za socijalni rad, kao organ starateljstva, nadležan je za poštovanje i donošenje odluka o zaštiti prava i najboljem interesu deteta. Stručni metod putem kog se obezbeđuju podaci za donošenje stručnih i pravnih odluka u ovom smislu je metod vođenja slučaja. U slučaju kada je identifikovano dete bez pratnje ili razdvojeno dete, centar

674 UNHCR *Guidelines on BIA 2018*, str. 38.

675 *Ibid.*, str. 39.

676 PZ, član 6, st. 1.

677 ZoSZ, član 26.

678 *Ibid.*, član 35.

679 Pravilnik o radu CSR, član 30.

680 *Ibid.*, član 32.

681 ZoAPZ, član 10.

682 PZ, član 266, st. 1.

683 ZoZZ, član 20, st. 2.

684 ZoOSOV, članovi 18, 60, 76 i 85.

za socijalni rad pokreće postupak vođenja slučaja po službenoj dužnosti, pri čemu voditelj slučaja odmah otpočinje početnu procenu.^{685, 686} Početna procena se vrši kako bi se odredio dalji sadržaj rada sa detetom⁶⁸⁷ i u tom smislu predstavlja osnov za donošenje odluka, kako pravnih odluka, tako i daljih koraka u radu i primeni stručnih procedura. Ukoliko su potrebni dodatni podaci radi pružanja adekvatnih usluga, voditelj slučaja može sprovesti i usmerenu procenu, koja po pravilu traje do 30 radnih dana, uz mogućnost produženja za još 30 radnih dana.⁶⁸⁸ Iako zakonodavni okvir ne spominje eksplicitno da se u okviru početne procene vrši i procena najboljeg interesa deteta, početna procena, odnosno usmerena procena, po svom sadržaju u velikoj meri odgovara proceni najboljeg interesa.⁶⁸⁹ U tom smislu, proces vođenja slučaja se uspostavlja kao osnov za procenu najboljeg interesa.

Dete i njegov staratelj moraju biti aktivno uključeni u donošenje odluke o osnovnom sadržaju rada.⁶⁹⁰ Na osnovu početne procene kreira se početni plan usluga, najkasnije u roku od 15 dana od kada je započet rad sa detetom⁶⁹¹ i može se doneti dok još uvek traje usmerena procena.⁶⁹² U izradi plana moraju učestvovati dete i njegov staratelj, zajedno sa drugim značajnim osobama iz detetovog okruženja i pružaocima usluga iz drugih službi.⁶⁹³ Voditelj slučaja prilikom kreiranja plana mora voditi računa o polu, etničkom i kulturnom poreklu deteta, jeziku, veroispovesti, životnim navikama, razvojnim potrebama i potrebama za dodatnom podrškom u svakodnevnom funkcionisanju deteta.⁶⁹⁴

Odluke tokom početne procene donosi voditelj slučaja, a razmatra ih sa supervizorom⁶⁹⁵ uz konsultativnu podršku pravnika.⁶⁹⁶ U slučaju kada je voditelju slučaja potrebna podrška stručnjaka drugih specijalnosti ili kada je to obavezno,⁶⁹⁷ odluku tokom početne procene može doneti i stručni tim koji formira rukovodilac službe.⁶⁹⁸ Stručni tim čine supervizor, voditelj slučaja i stručnjaci posebnih specijalnosti iz centra za socijalni rad ili drugih ustanova i organizacija.⁶⁹⁹ To znači da do završetka početne procene voditelj slučaja nije u obavezi da konsultuje dete i njegovog staratelja prilikom donošenja odluka, što nije u skladu sa najboljim interesom deteta.

685 *Ibid.*, član 48.

686 Pravilnik o radu CSR uspostavlja dosta kompleksan i administrativno zahtevan postupak reagovanja u kontekstu neodložnih intervencija. Naime, u okviru neodložne intervencije sa početnom procenom se otpočinje odmah. Kako početnu procenu sprovodi voditelj slučaja na osnovu plana početne procene koji razvija sa supervizorom, a kako je pre toga potrebno da supervizor, rukovodilac ili direktor rasporedi voditelja slučaja na dati predmet, potrebno je u realizaciju neodložne intervencije uključiti veliki broj radnika centra za socijalni rad.

687 Pravilnik o radu CSR, član 53, st. 1.

688 *Ibid.*, član 59.

689 *Ibid.*, član 56.

690 ZoSZ, član 35; Pravilnik o radu CSR, član 53, st. 3–4.

691 Pravilnik o radu CSR, član 66.

692 *Ibid.*, član 69, st. 2.

693 *Ibid.*, član 68, st. 1.

694 ZoSZ, član 26.

695 *Ibid.*, član 58.

696 *Ibid.*, član 33.

697 Formiranje stručnog tima obavezno je u postupcima za koje je zakonom i podzakonskim aktima utvrđeno da se obavljaju timski, kada se donosi odluka o zasnivanju usvojenja, kada se razmatra starateljski izveštaj, kada se odlučuje o davanju prethodne saglasnosti staratelju.

698 Pravilnik o radu CSR, član 38.

699 *Ibid.*

Zakon o socijalnoj zaštiti jasno propisuje da dete ima pravo da, u skladu sa uzrastom i zrelošću, učestvuje i da slobodno izrazi svoje mišljenje u svim postupcima u kojima se odlučuje o njegovim pravima,⁷⁰⁰ kao i da ima pravo na informisanje o svim podacima koji su značajni za utvrđivanje socijalnih potreba i o tome kako te potrebe mogu biti zadovoljene.⁷⁰¹ Isto tako, dete koje je navršilo 15 godina života ima pravo na uvid u spise predmeta, a u ime lica mlađeg od 15 godina to pravo ima zakonski zastupnik.⁷⁰²

U postupku donošenja odluka dete učestvuje u skladu sa standardima vođenja slučaja. Postupak vođenja slučaja propisuje nekoliko standarda u cilju obezbeđivanja participacije deteta u postupku donošenja odluka:

- Postupak početne procene predviđa razgovor sa detetom, a u skladu sa uzrastom i komunikacionim sposobnostima deteta;⁷⁰³
- Voditelj slučaja je dužan da upozna dete o rezultatima početne procene, osim ukoliko to može ugroziti bezbednost korisnika ili istragu;⁷⁰⁴
- Voditelj slučaja dužan je da osigura aktivno učešće deteta u određivanju sadržaja rada na osnovu početne procene;⁷⁰⁵
- Dete, u skladu sa uzrastom i zrelošću, treba da bude uključeno u ponovni pregled i evaluaciju, zajedno sa starateljem;⁷⁰⁶
- Postoji procedura procene zrelosti deteta za učešće u postupku donošenja odluke o smeštaju, kao i standardi za učešće deteta u skladu sa zrelošću, koji garantuju prilagođenost tehnike participacije i uslove koji su prijateljski za dete;
- Centar za socijalni rad dužan je da zastupa interese i prava korisnika i da obezbedi jednak pristup uslugama, pri čemu je zabranjena diskriminacija po svim osnovama, uključujući rasu, pol, starost, nacionalnu pripadnost, veroispovest, kulturu i jezik.⁷⁰⁷ Iako Zakon o socijalnoj zaštiti u okviru načela zabrane diskriminacije navodi i „druga lična svojstva“, ne navodi se eksplicitno pravni status kao osnov za zabranu diskriminacije.

S obzirom na to da se najbolji interes deteta obezbeđuje kroz pristup vođenja slučaja, vodeću ulogu prilikom procene potreba i preuzimanja mera radi zaštite deteta ima voditelj slučaja, koji te postupke i koordinira.⁷⁰⁸ U neposrednom radu sa detetom voditelj slučaja treba u svim fazama postupka da upozna dete sa mogućnostima službe i njegovim pravima da aktivno učestvuje u postupku zaštite.⁷⁰⁹

700 ZoSZ, član 35.

701 *Ibid.*, član 34.

702 *Ibid.*

703 *Ibid.*, član 55.

704 *Ibid.*, član 57.

705 *Ibid.*, član 53.

706 Pravilnik o radu CSR, član 79.

707 ZoSZ, član 25.

708 *Ibid.*, član 31.

709 *Ibid.*, član 32, st. 1.

Jedan od osnovnih mehanizama zaštite najboljeg interesa deteta bez pratnje jeste postavljanje privremenog staratelja, čija je uloga da se savesno stara o ličnosti deteta bez pratnje i da zastupa njegove interese,⁷¹⁰ samostalno ili u saradnji sa organom starateljstva.⁷¹¹ Staratelj je dužan da se stara da čuvanje, podizanje, vaspitavanje i obrazovanje maloletnog šticećenika što pre dovede do njegovog osposobljavanja za samostalan život.⁷¹² Zato je potrebno da procenjuje potrebe i sposobnosti šticećenika i da svoj pristup prilagođava mogućnostima deteta. Ukoliko voditelj slučaja proceni da je potrebno da ga uključi, staratelj može učestvovati u proceni potreba i određivanju mera zaštite deteta.⁷¹³

Organizacije civilnog društva mogu na različite načine učestvovati u radu sa detetom bez pratnje i razdvojenim detetom i samim tim mogu imati važnu ulogu u obezbeđivanju statusa, smeštaja i obrazovanja, u integraciji i drugim oblastima. Iz tog razloga mišljenje predstavnika tih organizacija koji su neposredno uključeni u rad sa detetom, može biti relevantno prilikom procene i odlučivanja o najboljem interesu deteta i te organizacije mogu učestvovati u postupku procene i odlučivanja, ukoliko voditelj slučaja smatra da je to potrebno.⁷¹⁴

Korisnik koji nije zadovoljan pruženom uslugom, postupkom ili ponašanjem pružaoca usluga može podneti pritužbu nadležnom organu.⁷¹⁵ Za nadzor nad radom centara za socijalni rad zaduženo je Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju. U slučaju kršenja prava deteta, ukoliko pravni lekovi nisu dali željeni efekat, u postupak zaštite najboljeg interesa može biti uključen i zaštitnik građana.

Organ starateljstva može pokrenuti tužbu za zaštitu prava deteta u slučaju kršenja bilo kog prava deteta.⁷¹⁶ U slučaju da dođe do spora za zaštitu prava deteta, sud je uvek dužan da se rukovodi najboljim interesom deteta.⁷¹⁷ Ako sud utvrdi da je u sporu za zaštitu prava deteta ono sposobno da formira svoje mišljenje⁷¹⁸ i da je to u najboljem interesu deteta, dužan je da uključi dete u sudski proces, i to tako što će:^{719, 720}

710 *ibid.*, član 135, st. 2.

711 *ibid.*, član 137.

712 ZoSZ, član 136, st. 1.

713 Pravilnik o radu CSR, član 54, st. 2.

714 *ibid.*, član 54, st. 2.

715 ZoSZ, član 39.

716 PZ, član 263, st. 1–2.

717 *ibid.*, član 266, st. 1.

718 Prema članu 65, st. 4 PZ, dete koje je navršilo deset godina života može slobodno i neposredno da izrazi svoje mišljenje u svakom sudskom i upravnom postupku u kom se odlučuje o njegovim pravima.

719 PZ, član 65, st. 3.

720 Prema članu 268, st. 2 PZ, ova pravila su dužni da poštuju svi organi koji vode postupke ako se ti postupci odnose i na prava deteta.

- Osigurati da dete blagovremeno dobije sve informacije koje su mu potrebne;
- Dozvoliti detetu da izrazi svoje mišljenje i posvetiti mu dužnu pažnju u skladu sa uzrastom i zrelošću;
- Utvrditi mišljenje deteta na način i na mestu koje je u skladu sa njegovim godinama i zrelošću.

Predlog smernica za postupanje

Svi akteri

- Svi akteri koji rade sa decom i koji stupe u kontakt sa detetom pre terenskog radnika centra za socijalni rad, odnosno voditelja slučaja, a koji su za to obučeni, uključujući tu predstavnike organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija, treba da obaveste centar za socijalni rad o prisustvu deteta na njegovoj teritoriji i da do dolaska terenskog radnika, odnosno voditelja slučaja, osiguraju zadovoljenje neodložnih potreba deteta i bezbednost deteta;
- Ukoliko bilo koji akter donosi odluke koje se odnose na decu izbeglice i migrante bez pratnje kao grupu, potrebno je da poštuje najbolji interes dece i prilikom donošenja odluke u obzir uzme mišljenje dece, raspoložive podatke i okolnosti u kojima se nalaze deca, kao i procenu uticaja odluka na prava dece.

Sistem socijalne zaštite

Centar za socijalni rad:

- Voditelj slučaja, po zaduživanju od strane supervizora ili rukovodioca službe, treba da započne početnu procenu odmah, s obzirom na posebnu ranjivost dece bez pratnje. Na osnovu raspoloživih podataka voditelj slučaja, u saradnji sa supervizorom ili rukovodiocem službe, treba da isplanira sledeće elemente procene:
 - s kim će kontaktirati;
 - ko će sve biti intervjuisan;
 - ko će još biti uključen u postupak početne procene;
 - način prikupljanja podataka;
 - vremenski okvir za sprovođenje potrebnih aktivnosti.
- Prilikom procene voditelj slučaja je dužan da ohrabri dete da učestvuje u proceni, odnosno da osigura njegovo učešće i mišljenju deteta posveti dužnu pažnju, u skladu sa zrelošću deteta;

- Početna procena treba da obuhvata, između ostalog, mišljenje deteta, identitet deteta, procenu odnosa sa značajnim osobama i porodicom, zbrinjavanje, zaštitu i bezbednost deteta, zdravstvenu situaciju, obrazovanje i ranjivost deteta;
- Ukoliko je potrebno da se donese odluka tokom realizacije početne procene, voditelj slučaja treba da je razmotri sa supervizorom, odnosno rukovodiocem službe. Sve donete odluke voditelj slučaja treba da obrazloži u pisanoj formi, a odluke koje se donose vezano za dalje korake u radu sa detetom i druge odluke koje se donose van upravnog postupka, voditelj slučaja treba da beleži u Listu praćenja. Prilikom donošenja bilo koje odluke voditelj slučaja dužan je da omogući detetu da izrazi mišljenje i to mišljenje uzme u obzir, a u skladu sa uzrastom i zrelošću deteta;
- O rezultatima početne procene upoznaće dete i staratelja, osim ukoliko to nije u suprotnosti sa najboljim interesom deteta;
- Po završenoj početnoj proceni, a najkasnije u roku od 15 dana od početka rada sa detetom, voditelj slučaja treba da donese predlog početnog plana usluga, u saradnji sa detetom, njegovim starateljem, drugim značajnim osobama iz detetovog okruženja i predstavnicima drugih službi koje su uključene u rad sa detetom i konačno u saradnji sa supervizorom odlučuje o njegovom sadržaju, dinamici realizacije i rokovima za evaluaciju. Na taj način obezbeđuje se participacija svih aktera u zaštiti, pri čemu se određivanjem roka za evaluaciju plana uspostavlja osnov za prilagođavanje rada promeni u okolnostima;
- Kao formalni mehanizam participacije deteta predviđeno je informisanje deteta o početnom planu usluga i usvajanje samog plana od strane deteta i staratelja kroz potpisivanje plana, pri čemu je voditelj slučaja dužan da plan dostavi detetu, odnosno staratelju;
- Ukoliko voditelj slučaja proceni da je potrebno da prikupi dodatne informacije radi pružanja adekvatnih usluga, može otvoriti postupak usmerene procene. Planom usmerene procene voditelj slučaja treba da obuhvati sledeće elemente:
 - na koje oblasti će se procena usmeriti;
 - koga iz okruženja deteta treba uključiti u dalju procenu, s kim će se sve kontaktirati i ko će biti intervjuisan;
 - za koje oblasti je potrebno uključiti druge stručne radnike centra za socijalni rad, a za koje iz drugih ustanova i službi;
 - da li će u postupak biti uključeni predstavnici policije, zdravstvenih službi i drugi;
 - način prikupljanja neophodnih podataka;
 - vremenski okvir za sprovođenje aktivnosti.
- Na osnovu procene, a u skladu sa najboljim interesom deteta, voditelj slučaja, zajedno sa supervizorom, najkasnije u roku od 60 dana od započinjanja rada sa detetom donosi plan usluga i mera za dete, kojim se definišu mere koje će biti sprovedene u zaštiti deteta;

- Centar za socijalni rad kroz supervizijski pregled, u okviru kolegijuma službe ili na posebno organizovanoj konferenciji, najmanje jednom u šest meseci vrši ponovni pregled i evaluaciju usluge. Centar u ponovni pregled treba da uključi dete i njegovog staratelja, a u skladu sa okolnostima i predstavnike drugih službi i ustanova koje pružaju usluge detetu, kao i druge značajne osobe za dete. Ponovnim pregledom Centar treba da utvrdi:
 - da li preduzete usluge i mere odgovaraju na potrebe korisnika;
 - koje prepreke i okolnosti ometaju napredak prema postavljenim ciljevima i ishodima;
 - da li su utvrđeni rokovi odgovarajući i da li ih treba prilagođavati;
 - da li preduzete mere odgovaraju ciljevima rada sa detetom.
- Osim u okviru ponovnog pregleda i evaluacije usluge, voditelj slučaja je dužan da procenu ponovi u bilo kojoj situaciji kada dođe do promene okolnosti;
- Prilikom procene, razvoja plana, ponovnog pregleda i evaluacije centar za socijalni rad je dužan da najboljem interesu deteta posveti prvenstveni značaj u donošenju odluka i da to jasno dokumentuje;
- U svim postupcima koje vodi centar za socijalni rad, dete ima pravo da učestvuje, ali ne i obavezu. Ukoliko dete ne želi da direktno učestvuje u postupcima, interese deteta zastupaće staratelj;
- Ukoliko utvrdi da je detetu uskraćeno pravo garantovano Porodičnim zakonom, organ starateljstva može pokrenuti tužbu za zaštitu prava deteta. U tom slučaju organ starateljstva može izraditi nalaz i stručno mišljenje na zahtev suda;
- Voditelj slučaja dužan je da dete informiše o žalbenom mehanizmu i osigura dostupnost žalbenog mehanizma za dete;
- Nacionalni zakonodavni okvir ne prepoznaje formalni postupak donošenja odluke o najboljem interesu deteta, kao ni situacije kada je potrebno osigurati formalne garancije poštovanja najboljeg interesa deteta. Ipak, sâm postupak planiranja predstavlja jednu od procedura koja pruža mogućnost uspostavljanja multidiscipliniranog tima u cilju donošenja odluka o zaštiti deteta, te voditeljima slučaja pruža osnov za primenu principa donošenja odluke o najboljem interesu. Isto tako, u kompleksnim situacijama voditelj slučaja može da organizuje usmerenu procenu ili konferenciju slučaja.

Privremeni staratelj:

- Staratelj je dužan da u svakoj situaciji razmatra najbolji interes deteta;
- Staratelj mora da zastupa najbolji interes deteta u donošenju svih odluka koje se tiču deteta. Da bi to mogao da radi na adekvatan način, privremeni staratelj mora da održava redovan kontakt i uspostavi odnos poverenja sa detetom;

- Prilikom razmatranja potencijalnih odluka, obaveza staratelja je da dete upozna sa situacijom, uputi ga u procedure donošenja odluka, moguće odluke i njihove posledice i objasni način na koji će od njega biti traženo mišljenje, kao i da učesnicima ukaže na kratkoročne i dugoročne uticaje odluke na dete i da obezbedi da su donete mere u skladu sa potrebama i željama deteta;
- Staratelj mora da konsultuje voditelja slučaja kada je potrebno doneti odluku o školovanju deteta, preuzimanju medicinskog zahvata nad štitičnikom, preuzimanju pravnih poslova deteta starijeg od 14 godina i preuzimanju pravnih poslova kojima se upravlja i raspolaže prihodom deteta starijeg od 15 godina. Kada je neophodno zastupanje deteta u postupku ostvarivanja prava na azil, staratelj mora konsultovati organ starateljstva kako bi se detetu obezbedio najadekvatniji pravni zastupnik. U tom slučaju staratelj je dužan da prisustvuje svakom razgovoru deteta i pravnog zastupnika;
- U slučaju da dete želi da uloži žalbu u vezi sa nekim od aspekata podrške, poput zaštite, obrazovanja, zdravstvene zaštite i sl., uloga staratelja je da detetu obezbedi pristup žalbenim mehanizmima.

10. PRONALAZENJE TRAJNOG REŠENJA

Međunarodni pravni okvir i standardi

Svakom detetu bez pratnje i razdvojenom detetu u potrebi za međunarodnom zaštitom potrebno je pronaći odgovarajuće trajno rešenje kako bi mu se obezbedio adekvatan životni standard, što obuhvata i fizičku i pravnu bezbednost. U pogledu trajnog rešenja za izbeglice postoje tri mogućnosti: lokalna integracija, dobrovoljni povratak u zemlju porekla i preseljenje u treću zemlju. Osim ovih, može se pribeci i nekoj od komplementarnih putanja, koje predstavljaju mogućnosti da dete dobije zaštitu po osnovu obrazovanja, rada i sl.⁷²¹

Odluka o trajnom rešenju se za decu bez pratnje i razdvojenu decu koja se nalaze u dodatnom riziku, donosi se na osnovu odluke o najboljem interesu deteta, bez obzira na to da li se radi o lokalnoj integraciji,⁷²² povratku u zemlju porekla ili o preseljenju.^{723, 724} U slučaju razdvojene dece koja nisu u dodatnom riziku, odluka o trajnom rešenju se može doneti i na osnovu procene najboljeg interesa deteta.⁷²⁵

Lokalna integracija prati dobijanje statusa izbeglice i podršku za osposobljavanje izbeglica da samostalno žive u zajednici. Ona se sastoji od četiri dimenzije: pravne, socio-kulturne, ekonomske i građansko-političke.⁷²⁶ Nakon što se izbeglicama odobri pravni status i reguliše boravak, omogućava im se da uživaju ista prava kao i državljani u pristupu institucijama, uslugama i službama za spajanje porodice u državi azila.⁷²⁷ Lokalna integracija se može smatrati za najpogodnije rešenje u slučaju dece:⁷²⁸

- za koju povratak u zemlju porekla nije moguć;
- koja nisu voljna da se vrate u zemlju porekla iz specifičnih razloga uprkos poboljšanju u sveukupnoj situaciji u zemlji porekla;
- koja su uspostavila bliske porodične, socijalne, kulturne ili ekonomske veze sa državom u kojoj su dobila azil.

721 UNHCR Guidelines on BIA 2018, str. 78.

722 Ibid., str. 77.

723 Ibid., str. 76.

724 Ibid., str. 78.

725 UNHCR Guidelines on BIA 2018, str. 76, 77, 78.

726 UNHCR Guidelines on BIA 2018, str. 77.

727 Ibid.

728 Ibid.

Podrška prilikom integracije treba da bude individualizovana, pri čemu za svako dete treba pažljivo razmotriti pravo deteta na sopstveni identitet, koji može biti ugrožen usled procesa integracije.⁷²⁹

Dobrovoljni povratak u zemlju porekla ima za cilj bezbedan i dostojanstven povratak, odnosno povratak u uslove fizičke, pravne i materijalne bezbednosti, čiji krajnji cilj treba da bude potpuno obnavljanje zaštite izbeglice od strane države porekla.⁷³⁰ Detetu treba pružiti sve potrebne informacije i omogućiti donošenje odluke o dobrovoljnom povratku.⁷³¹ Prilikom dobrovoljnog povratka deteta bez pratnje potrebno je obezbediti dodatne procesne garancije kako bi se nadomestilo odsustvo roditelja,⁷³² što se ogleda u:⁷³³

- Obezbeđivanju starateljske zaštite i zbrinjavanja u saradnji sa nadležnim organima dečje zaštite u zemlji porekla;
- Razvijanju individualnog plana usluge za detetovu održivu reintegraciju, u saradnji sa prethodno određenim starateljem i pružaocem usluge smeštaja u zemlji porekla, ukoliko ne postoji mogućnost da se dete vrati u sopstvenu porodicu;
- Potvrđivanju da će dete u zemlji porekla biti zbrinuto i da će mu biti obezbeđen pristup hrani, zdravstvenim i obrazovnim uslugama reintegracije, i da će se obezbediti nastavak potrage za porodicom kada je to neophodno.

Posebnu pažnju treba obratiti na decu koja su u zemlji porekla učestvovala u oružanim sukobima jer njihov povratak može dovesti u pitanje prihvatanje od strane porodice i zajednice i dovesti do novih izazova u reintegraciji.⁷³⁴

Preseljenje je oblik trajnog rešenja kojim se izbeglica koji ne može postići druga dva oblika trajnih rešenja, premešta iz zemlje azila u drugu državu koja je prihvatila da ga primi i da mu odobri trajno nastanjenje,⁷³⁵ dakle, kada to izuzetna situacija zahteva i kada postoje uslovi. U skladu sa rezolucijama Generalne skupštine UN i prema sopstvenom statutu, mandat za sprovođenje postupka preseljenja ima UNHCR.⁷³⁶ Preseljenje je pre svega namenjeno izbeglicama čiji su život, sloboda, bezbednost, zdravlje ili osnovna ljudska prava ugroženi u državi izbeglištva,⁷³⁷ pa prioritet pri razmatranju preseljenja kao opcije treba dati izbeglicama sa akutnom potrebom za pravnom ili fizičkom zaštitom, među koje spadaju i deca bez pratnje i razdvojena deca,⁷³⁸ onda

729 *Ibid.*

730 *UNHCR Field Handbook on BID*, str. 51.

731 *Ibid.*, str. 54.

732 *UNHCR Guidelines on BIA 2018*, str. 77.

733 *Ibid.*, str. 78.

734 *Ibid.*

735 *Ibid.*, 76.

736 *Ibid.*

737 *Ibid.*

738 *Ibid.*

kada za njih ne postoji druga opcija u vidu dobrovoljnog povratka u zemlju porekla ili lokalne integracije. Preseljenje, za razliku od druga dva oblika trajnih rešenja, nije pravo izbeglica i ne postoji obaveza država da private izbeglice kroz ovaj program. UNHCR u okviru svog mandata identifikuje izbeglice koje su u potrebi za preseljenjem, ali države prihvata donose odluku u skladu sa svojim nacionalnim politikama i imigracionim propisima. Države koje nude mesta izbeglicama u okviru preseljenja imaju pravo da odlučuju u svakom pojedinačnom slučaju. One obično sprovode nezavisnu proceduru utvrđivanja izbegličkog statusa i mogu primeniti i neke dodatne kriterijume i sprovesti dodatne intervjuje nezavisno od procene UNHCR-a. Preseljenje nije realistična opcija za najveći deo izbegličke populacije, iskoristi je samo nekoliko hiljada izbeglica širom sveta. Samo 1% izbeglica u svetu bude preporučeno za proceduru preseljenja svake godine, a samo oko 10% od izbeglica u potrebi za preseljenjem na kraju bude i preseljeno u treću zemlju.

U određenim slučajevima preseljenje može biti u najboljem interesu deteta bez pratnje koje je istovremeno i izbeglica, ali ne treba pretpostavljati da je to rešenje najprikladnije za svako dete, već ga treba razmatrati u svakom pojedinačnom slučaju,⁷³⁹ uključujući i kroz prizmu realne mogućnosti da se preseljenje i sprovode. Prilikom razmatranja preseljenja kao opcije treba uzeti u obzir potrebe za zaštitom i druge potrebe deteta, kao i programe koje države preseljenja koje su identifikovane kao one koje u tom trenutku prihvataju ovu kategoriju, nude deci bez pratnje i razdvojenoj deci u cilju zadovoljavanja tih potreba.⁷⁴⁰ Jedan od bitnih faktora je i potencijalno spajanje sa porodicom, zbog čega je potrebno da služba koja rukovodi preseljenjem bude upoznata sa regulativom vezanom za spajanje porodice u zemlji preseljenja.⁷⁴¹

Komplementarne putanje mogu biti dostupne u različitim oblicima, kao što je obezbeđivanje školarina, stipendija, pripravničkog staža ili mogućnost za spajanje porodice u trećim državama.⁷⁴² Prilikom razmatranja komplementarnih putanja, u obzir se uzimaju sledeći faktori:⁷⁴³

- Da li su dostupna druga održiva rešenja, poput humanitarnog boravka, dobrovoljnog povratka, lokalne integracije ili preseljenja;
- Da li treća zemlja može da obezbedi zaštitu od prisilnog vraćanja. To bi trebalo da obezbedi detetu mogućnost da ostane u zemlji, dobije pravni savet i traži azil u toj zemlji nakon završetka obrazovanja, rada ili drugog programa, ako tada ne bude u mogućnosti da se vrati u zemlju azila ili porekla;
- Da li dete ima pravo na legalan status i pravo da dobije lična dokumenta u trećoj zemlji;
- Da li je detetu moguće obezbediti, ili da li već prethodno poseduje, putnu ispravu po osnovu Konvencije o izbeglicama ili drugu putnu ispravu prilagođenu međunarodnim standardima;
- Da li će dete imati pristup pojednostavljenoj proceduri dobijanja vize i ulaska u treću zemlju;

739 UNHCR *Guidelines on BIA 2018*, str. 76.

740 *Ibid.*

741 *Ibid.*

742 *Ibid.*

743 *Ibid.*

- Da li će dete imati mogućnost ponovnog ulaska u zemlju azila ili mogućnost spajanja sa porodicom nakon privremenog odlaska u treću zemlju;
- Da li će detetu izbeglici biti dostupni institucionalni mehanizmi i procedure za pravnu podršku i zaštitu od diskriminacije, eksploatacije ili drugih rizika;
- Da li će detetu biti dostupne neophodne usluge, poput zdravstvenih, obrazovnih, pravnih i savetodavnih usluga, usluga psihosocijalne podrške, smeštaja, prevođenja, kontakta sa dijasporom i širom zajednicom u trećoj zemlji;
- Da li će izbeglica bez utvrđene nacionalnosti moći da dobije pristup pravima zagarantovanim licima bez državljanstva i/ili u nekom trenutku moći da stekne državljanstvo treće zemlje;
- Da li će potrebe, interesovanja i specifične okolnosti deteta, uključujući i kulturološki kontekst, specifične obrazovne i razvojne potrebe, smetnje u razvoju ili nemogućnost dostavljanja potrebnih dokumenata, biti adekvatno razmotrene od strane treće zemlje;
- Da li su informacije o komplementarnim putanjama, uslugama i administrativnoj podršci pružene detetu blagovremeno, na jasan, transparentan i nediskriminišući način;
- Da li je dete na odgovarajući način savetovano o svim aspektima komplementarnih putanja i da li je uzrastu i zrelosti deteta posvećena dovoljna pažnja naspram identifikovanih rizika.⁷⁴⁴

Nacionalni pravni okvir

Nacionalni pravni akti kojima je uređeno donošenje odluke o trajnom rešenju za dete bez pratnje ili razdvojeno dete su:

- Zakon o upravljanju migracijama;
- Zakon o strancima;
- Zakon o azilu i privremenoj zaštiti;
- Zakon o socijalnoj zaštiti;
- Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad;
- Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil;
- Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj;⁷⁴⁵

⁷⁴⁴ UNHCR *Guidelines on BIA 2018*, str. 79.

⁷⁴⁵ Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj, *Sl. glasnik RS*, br. 63/2015, 56/2018, dostupno na: <https://bit.ly/3b9uNWQ>, član 7, u daljem tekstu: Uredba o prioritetima za smeštaj.

- Uredba o utvrđivanju Programa za podršku dobrovoljnog povratka stranaca za period od 2019. do 2021. godine.⁷⁴⁶

Odluka o trajnom rešenju mora biti doneta u skladu sa najboljim interesom deteta. S obzirom na to da se najbolji interes deteta procenjuje kroz postupak vođenja slučaja, centar za socijalni rad je najbolje pozicioniran kao organ koji može identifikovati najpogodniji oblik trajnog rešenja za dete. Ipak, u realizaciji procene i donošenja odluke,⁷⁴⁷ voditelj slučaja centra za socijalni rad ne treba da deluje samostalno, već da uključi dete i njegovog staratelja, ali i predstavnike drugih službi i ustanova koje učestvuju u neposrednom radu sa detetom.⁷⁴⁸

S druge strane, realizacija trajnog rešenja za dete, ukoliko se radi o lokalnoj integraciji ili dobrovoljnom povratku, predstavlja pre svega obavezu Komesarijata za izbeglice i migracije. U skladu sa međunarodnim propisima, jedina organizacija koja ima nadležnost za preseljenje dece u treću zemlju jeste UNHCR.

Utvrđivanje, predlaganje i preduzimanje mera za integraciju lica kojima je priznato pravo na azil, kao i predlaganje programa za podršku dobrovoljnog povratka stranaca koji nezakonito borave na teritoriji Republike Srbije u zemlju njihovog porekla, u nadležnosti je Komesarijata za izbeglice i migracije.⁷⁴⁹ Za potrebe obavljanja tih poslova Komesarijat treba da saraduje sa organima državne uprave, organizacijama i ustanovama koje obavljaju delatnost socijalne zaštite, zdravstva, obrazovanja i nauke i udruženjima, a može ostvarivati i saradnju sa nadležnim organima drugih država i međunarodnim organizacijama koje se bave pitanjima iz oblasti migracija.⁷⁵⁰

Licu kom je priznato pravo na utočište, obezbeđuje se uključivanje u društveni, kulturni i privredni život, u skladu sa mogućnostima Republike Srbije.⁷⁵¹ Uključivanje sprovodi Komesarijat kroz:⁷⁵²

- potpuno i pravovremeno informisanje o pravima, mogućnostima i obavezama;
- učenje srpskog jezika;
- upoznavanje sa srpskom istorijom, kulturom i ustavnim poretком;
- pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem;
- pomoć u ostvarivanju prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu;
- pomoć pri uključivanju na tržište rada.

746 Uredba o utvrđivanju Programa za podršku dobrovoljnog povratka stranaca za period od 2019. do 2021. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 10/2019, dostupno na: <https://bit.ly/3uJZtWF>, u daljem tekstu: Uredba o dobrovoljnom povratku.

747 Pravilnik o radu CSR, član 53, st. 3–4.

748 *Ibid.*, član 68, st. 1.

749 ZoUM, član 10, st. 2.

750 *Ibid.*, član 11.

751 *Ibid.*, član 16.

752 Uredba o uključivanju azilanata, član 2.

Takođe, na zahtev lica ili na predlog ustanove socijalne ili zdravstvene zaštite, licu kom je odobreno pravo na azil, Komesarijat može odobriti pravo na jednokratnu novčanu pomoć u slučaju posebne socijalne ili zdravstvene potrebe, najduže za period od jedne godine od dana pravosnažnosti rešenja o odobravanju prava na utočište ili dodeli supsidijarne zaštite.⁷⁵³ Ukoliko postoji potreba, odnosno lice kom je odobreno pravo na azil u Srbiji, nije u mogućnosti da samostalno obezbedi smeštaj za sebe (i svoju porodicu), troškove korišćenja i održavanja stambenog prostora, kao i troškove smeštaja, ishrane i neophodne obuće i odeće snosi Komesarijat.⁷⁵⁴ Komesarijat obezbeđuje stambeni prostor davanjem na korišćenje stambenog prostora koji je u vlasništvu države, a na koji polaže pravo na korišćenje,⁷⁵⁵ iznajmljivanjem stambenog prostora,⁷⁵⁶ nadoknađivanjem troškova smeštaja u ustanovu socijalne ili zdravstvene zaštite⁷⁵⁷ ili davanjem novčane pomoći radi iznajmljivanja stambenog prostora, najduže u trajanju od jedne godine od pravosnažnosti rešenja o priznavanju prava na utočište ili supsidijarnu zaštitu.⁷⁵⁸

Za svako lice kom je odobreno pravo na azil, Komesarijat donosi plan integracije za period od godinu dana.⁷⁵⁹ U izradi plana integracije učestvuju i nadležni centar za socijalni rad, obrazovna ustanova, Nacionalna služba za zapošljavanje, zdravstvena ustanova i, po potrebi, drugi organi jedinice lokalne samouprave.⁷⁶⁰ Plan sadrži informacije od značaja za odlučivanje o vidu pomoći koju treba obezbediti licu kom je odobreno pravo na azil, kao što su informacije o polu, uzrastu, nivou obrazovanja, porodičnom statusu, zanimanju, radnom iskustvu i druge informacije od značaja za predlaganje odgovarajućih aktivnosti.⁷⁶¹

Za svu decu korisnike usluga socijalne zaštite koja ne žive sa svojim roditeljima, a najkasnije na uzrastu od 14 godina, centar za socijalni rad dužan je da sačini plan za napuštanje zaštite i emancipaciju.⁷⁶² Plan kreira voditelj slučaja u saradnji sa detetom, starateljem, radnicima ustanove u koju je dete smešteno i drugim relevantnim službama i osobama.⁷⁶³ Plan treba da sadrži opis načina na koji će svaka utvrđena potreba deteta biti zadovoljena.⁷⁶⁴

Strancu koji nezakonito boravi na teritoriji Republike Srbije, uz odluku o vraćanju određuje se i rok za dobrovoljni povratak u kom je dužan da napusti zemlju.⁷⁶⁵ Pristup programu za podršku dobrovoljnog povratka imaju i lica kojima je dodeljen azil, lica o čijem zahtevu je doneta negativna odluka, ali i lica čiji je status ukinut ili prestao.⁷⁶⁶ Donošenjem tih odredbi država se obavezala na sprovođenje programa

753 *Ibid.*, član 8.

754 Uredba o prioritetima za smeštaj, član 7.

755 *Ibid.*, član 5, st. 1.

756 *Ibid.*, član 5, st. 2.

757 *Ibid.*, član 2, st. 4.

758 *Ibid.*, član 9.

759 Uredba o uključivanju azilanata, član 9.

760 *Ibid.*, član 9.

761 *Ibid.*

762 Pravilnik o radu CSR, član 75, st. 1.

763 *Ibid.*, član 75, st. 2.

764 *Ibid.*, član 75, st. 6.

765 ZoS, član 77.

766 ZoAPZ, član 23.

podrške dobrovoljnom povratku, dok je pitanje načina na koji će ona tu obavezu da realizuje ostalo otvoreno.

Vlada Republike Srbije je 2019. godine donela Uredbu o dobrovoljnom povratku. U skladu sa Uredbom, Program podrške sprovodi Komesarijat za izbeglice i migracije i u realizaciji može saradivati sa Međunarodnom organizacijom za migracije (IOM) i drugim međunarodnim i nevladinim organizacijama koje se bave pružanjem humanitarne pomoći strancu kom je određen rok za dobrovoljni povratak.⁷⁶⁷ Sredstva za realizaciju Programa se obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije. Program podrške predviđa sledeće korake u organizaciji i realizaciji dobrovoljnog povratka stranca u zemlju porekla:

- Informisanje – potencijalnom korisniku se pružaju potpune i pravovremene informacija o mogućnosti dobrovoljnog povratka, na jeziku koji razume, a po potrebi i uz savetovanje sa predstavnicima Komesarijata;
- Savetovanje – prilikom savetovanja predstavnici Komesarijata treba da razmotre relevantne izveštaje o stanju u zemlji povratka, upoznaju korisnika sa činjeničnim stanjem u zemlji i objasne individualni proces povratka. Ako korisnik ima specifične zdravstvene potrebe, Komesarijat treba da mu pruži informacije o dostupnosti potrebnih zdravstvenih usluga. Savetovanje deteta bez pratnje i razdvojenog deteta mora se obaviti uz prisustvo staratelja. Ukoliko postupak povratka zahteva više vremena od predviđenog, Komesarijat treba da obavesti MUP o potrebi produženja roka za dobrovoljni povratak, u cilju završetka savetovanja;
- Podnošenje molbe i registracija korisnika – korisnik popunjava molbu na srpskom i engleskom jeziku, po potrebi uz pomoć prevodioca;
- Pripreme za dobrovoljni povratak – za vreme trajanja pripreme Komesarijat obezbeđuje materijalne uslove prihvata, zdravstvenu zaštitu, pristup osnovnom i srednjem obrazovanju, pomoć pri prikupljanju putnih dokumenata, procenu zdravstvene sposobnosti korisnika za samostalno putovanje i pomoć pri organizaciji putovanja;
- Pružanje pomoći pri dobrovoljnom povratku – Komesarijat samostalno ili u saradnji sa IOM ili drugim akterima obezbeđuje pomoć pri organizovanju odlaska na aerodrom i na aerodromu, prilikom obavljanja potrebnih formalnosti. Pre prelaska graničnog prelaza korisnik potpisuje izjavu o dobrovoljnom odlasku iz Republike Srbije na srpskom i engleskom jeziku, po potrebi uz pomoć prevodioca.

Ukoliko se dete bez pratnje ili razdvojeno dete odluči na dobrovoljni povratak, Komesarijat treba da vodi računa o najboljem interesu deteta i načelu jedinstva porodice. Organizovanje povratka se realizuje uz pisanu saglasnost staratelja u Srbiji i porodice ili osobe koja će o detetu voditi računa po povratku. U proces donošenja odluke o dobrovoljnom povratku mora biti uključena služba za decu i mlade organa starateljstva.

⁷⁶⁷ *Ibid.*, član 3.

Predlog smernica za postupanje

Sistem socijalne zaštite

- Po identifikaciji deteta bez pratnje i razdvojenog deteta, a najkasnije u roku od 60 dana od kada je započet rad sa detetom, voditelj slučaja, u saradnji sa supervizorom ili rukovodiocem službe, mora da donese plan stalnosti za dete. U ovoj fazi voditelj slučaja može definisati više različitih alterantivnih ciljeva stalnosti;
- Voditelj slučaja je u obavezi da za svako dete koje ne živi sa svojim roditeljima, donese plan za samostalan život i emancipaciju najkasnije do detetovih navršanih 14 godina života. U izradu plana voditelj slučaja treba da uključi i dete, u skladu sa uzrastom i zrelošću, njegove roditelje/staratelja, i druge značajne službe i osobe. Ni u okviru tog plana ne mora se definisati jedno trajno rešenje kao konačni ishod;
- Najkasnije u roku od dve godine organ starateljstva treba da pristupi pronalaženju trajnog rešenja za dete. Odluka o trajnom rešenju se donosi na osnovu postupka donošenja odluke o najboljem interesu deteta, pri čemu voditelj slučaja treba da se rukovodi sledećim:
 - načelom najboljeg interesa deteta;
 - načelom uvažavanja stavova deteta;
 - načelom jedinstva porodice, uključujući i verovatnoću za buduće spajanje porodice;
 - procenom postojećeg modaliteta zbrinjavanja deteta;
 - procenom kontinuiteta i održivosti modaliteta zbrinjavanja;
 - Poštovanjem etničkog, jezičkog, religijskog i kulturnog porekla deteta;
 - Razmatranjem svih raspoloživih opcija za trajno rešenje.
- U slučaju da je detetu bez pratnje ili razdvojenom detetu odobren azil u Republici Srbiji, organ starateljstva dužan je da u skladu sa tim sprovede ponovni pregled i evaluaciju i sačini izmene planova, ukoliko je potrebno;
- Centar za socijalni rad učestvuje u izradi plana integracije za dete koji donosi Komesarijat za izbeglice i migracije. Plan integracije za dete se u tom slučaju donosi u skladu sa planom za samostalan život i emancipaciju deteta, odnosno planom usluga i mera koje je doneo organ starateljstva. Voditelj slučaja i supervizor iz organa starateljstva su dužni da u svim fazama postupka obezbede poštovanje najboljeg interesa deteta;
- Organ starateljstva može tražiti od Komesarijata da finansira troškove smeštaja deteta kom je odobren azil u ustanovu socijalne zaštite, odnosno kod drugog pružaoca usluga socijalne zaštite, ali i u slučaju da Komesarijat odbije, stručni tim organa starateljstva je dužan da donese

zaključak o smeštaju deteta u ustanovu socijalne zaštite, po osnovu Zakona o socijalnoj zaštiti, ukoliko je to u najboljem interesu deteta;

- U slučaju da je kao trajno rešenje utvrđen dobrovoljni povratak, staratelj deteta koje inicira proceduru dobrovoljnog povratka, mora da prisustvuje savetovanju šticećenika, kao i da potvrdi odluku šticećenika o dobrovoljnom povratku. Takođe, staratelj je u obavezi da pre povratka deteta dostavi saglasnost u kojoj se navodi da je povratak bezbedan.

Komesarijat za izbeglice

- Ukoliko je dete smešteno u centar za azil ili drugi objekat namenjen tražiocima azila, pripadnici Komesarijata koji su aktivno uključeni u rad sa detetom treba da učestvuju u kreiranju plana integracije deteta kom je odobreno pravo na azil;
- Detetu kom je odobreno pravo na azil, Komesarijat obezbeđuje potpune i pravovremene informacije o pravima, dužnostima, mogućnostima zapošljavanja, obrazovanja i ličnog usavršavanja i projektima namenjenim uključivanju u društveni, kulturni i privredni život. Informacije može preneti detetu u štampanom ili elektronskom obliku, na jeziku koji dete razume ili se opravdano veruje da ga razume. Ukoliko dete to zahteva, pripadnici Komesarijata su dužni da informacije pruže i usmeno. Komesarijat je dužan da detetu koje se samo prijavilo, obezbedi pohađanje časova srpskog jezika i pisma, kao i naknadu troškova puta ukoliko se časovi srpskog jezika ne mogu obezbediti u mestu prebivališta deteta, najkasnije u roku od dva meseca od pravosnažnosti rešenja o odobravanju prava na azil. Takođe, Komesarijat je dužan da detetu koje je dobilo azil, obezbedi i uključivanje u program upoznavanja srpske kulture u trajanju od najviše 30 sati godišnje;
- Detetu kom je odobreno pravo na azil, Komesarijat je dužan da u saradnji sa školama i udruženjima pruži podršku prilikom uključivanja u obrazovni sistem putem: obezbeđivanja udžbenika i školskog pribora; pomoći u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava; obezbeđivanja pomoći pri učenju i finansijsku pomoć radi uključivanja u vannastavne aktivnosti;
- Detetu starijem od 15 godina kom je odobreno pravo na azil, a koje je završilo osnovnu školu, Komesarijat u saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje treba da obezbedi podršku za uključivanje u tržište rada kroz: pomoć u pribavljanju dokumenata neophodnih za prijavljivanje na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje i agencija za zapošljavanje; pomoć u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava; obezbeđivanje uključivanja u dodatno obrazovanje i obuke u skladu sa potrebama tržišta rada; pomoć u uključivanju u mere aktivne politike zapošljavanja;
- Ukoliko dete ima posebne socijalne ili zdravstvene potrebe, na zahtev deteta ili ustanove socijalne zaštite, Komesarijat može odobriti jednokratnu novčanu pomoć detetu kom je odobreno pravo na azil, najduže u periodu od jedne godine od dana pravosnažnosti odluke o odobravanju prava na azil;

- Komesarijat na osnovu plana za samostalan život i emancipaciju deteta, koji je doneo organ starateljstva, ima obavezu da kreira plan integracije za svako dete kom je odobreno pravo na azil. Plan integracije Komesarijat je dužan da predstavi detetu na jeziku koji razume ili za koji se osnovano veruje da ga razume. Komesarijat, uz organ starateljstva, treba da prati realizaciju plana i predlaže njegove izmene;
- Detetu koje ima pravosnažno rešenje o odobrenom pravu na azil i koje nema prihode kojima bi moglo da reši pitanje svog smeštaja,⁷⁶⁸ Komesarijat je dužan da obezbedi smeštaj u vidu stana, novčanih sredstava za zakup stana ili naknade troškova za smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili zdravstvenu ustanovu;
- U slučaju da su korisniku obezbeđena sredstva za zakup stambenog prostora, Komesarijat nakon mesec dana od donošenja odluke o odobravanju sredstava treba da proveri da li korisnik zaista koristi privremeni smeštaj za koji je namenjeno davanje novčane pomoći;
- Komesarijat po službenoj dužnosti na svakih šest meseci preispituje uslove za korišćenje prava na smeštaj. Pre navršavanja godine dana od pravosnažnosti odluke o odobrenom pravu na azil, Komesarijat obaveštava korisnika o prestanku prava na korišćenje stambenog prostora.



FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION

REGIONAL SUPPORT TO
PROTECTION-SENSITIVE
MIGRATION MANAGEMENT
IN THE WESTERN BALKANS
AND TURKEY
PHASE II

