Pregledni naučni rad
UDK:321.022:364(497.6RS)
DOI:10.7251/ZND2601325V

JAVNE POLITIKE U OBLASTI ZAŠTITE DJECE U REPUBLICI SRPSKOJ

Prof. dr Nevenko Vranješ
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Banjoj Luci[229]

Apstrakt: *U teoriji i praksi ljudskih prava i socijalne politike djeca spadaju u ranjive grupe. U najranjivije grupe ubrajaju se djeca bez roditeljskog staranja, djeca u siromaštvu, djeca sa smetnjama u razvoju, djeca migranata i izbjeglice, djeca žrtve nasilja i djeca manjinskih zajednica. Takođe, ove kategorije su i predmet mnogobrojnih međunarodnih konvencija, rezolucija i sporazuma. Prava djece, zaštita djece i najbolji interes djeteta su ustavom garantovane vrijednosti. Drugim riječima, dječija zaštita je djelatnost od opšteg odnosno javnog interesa kojoj se posvećuje posebna pažnja. Javne politike predstavljaju odluke i aktivnosti koje javni subjekti donose i sprovode u određenoj društvenoj oblasti s ciljem prevencije i rješavanja određenih problema. Predmet ovog rada su javne politike u oblasti zaštite djece u Republici Srpskoj. Javne politike u oblasti dječije zaštite u Republici Srpskoj zasnivaju se na posebnim zakonima i strategijama kojima se uređuje sistem socijalne i dječije zaštite, nosioci, korisnici i prava korisnika. Shodno predmetu, rad istražuje strateški, zakonodavni, institucionalni i sadržajni okvir javnih politika koje se provode u Republici Srpskoj u ovoj oblasti. Cilj je da se kroz sveobuhvatnu analizu sagleda stanje javnih politika kroz prizmu međunarodnih standarda, te da se ispita njihov kapacitet i efikasnost ali i manjkavosti. Najzad rad nudi i preporuke redefinisanja postojećih kao i donošenje novih rješenja u ovoj oblasti. U radu se koriste metode analize sadržaja, pravne egzegeze, statistička i komparativna metoda u odnosu na odabrane međunarodne standarde i praksu drugih zemalja.*

Ključne riječi: *djeca, javne politike, dječija zaštita, Republika Srpska i pronatalitetna politika*

UVOD

Javne politike obično se definišu kao skup odluka, mjera i aktivnosti koje nadležni organi vlasti preduzimaju (ili svjesno ne preduzimaju) kako bi odgovorili na određene društvene probleme i potrebe. One obuhvataju ciljeve koje vlast želi da ostvari, instrumente kojima se ti ciljevi dostižu, kao i procese u kojima različiti akteri (državni organi, javna preduzeća, javne ustanove, jedinice lokalne samouprave, organizacije civilnog društva i građani), utiču na oblikovanje i provođenje tih odluka (Petak i Petković, 2014: 94). U literaturi se često govori o „ciklusu javnih politika“ koji obuhvata faze identifikovanja problema, formulacije politika, donošenja odluka, implementacije i evaluacije, pri čemu se naglašava da je riječ o dinamičnom, a ne strogo linearnom procesu (ALDI, 2007: 10). Dizajniranje politika podrazumijeva razvijanje modela uzročnosti, instrumentacije i evaluacije, a zatim pronalaženje načina za povezivanje ova tri modela (Peters, 2005: 349).

Dječija zaštita, posmatrana u kontekstu javnih politika, predstavlja posebno područje socijalne politike usmjereno na obezbjeđivanje uslova za siguran razvoj djeteta, zaštitu od rizika i podršku porodicama sa djecom. Prema Zakonu o dječjoj zaštiti Republike Srpske, dječija zaštita je djelatnost

[229] nevenko.vranjes@fpn.unibl.org

od opšteg interesa za Republiku, koju čine organizovane aktivnosti usmjerene na podršku rađanju djece, usklađivanje rada i roditeljstva, pomoć porodici u ostvarivanju njenih funkcija i poboljšanje materijalnog položaja porodica sa djecom (Zakon o dječijoj zaštiti Republike Srpske, 2017/2023). Time dječija zaštita zadobija dvostruku dimenziju: s jedne strane ona je pravno definisan skup prava i usluga, a s druge strane javna politika kroz koju se ti standardi prevode u konkretne programe, mjere i budžetska izdvajanja.

U radu će se javne politike u oblasti zaštite djece u Republici Srpskoj posmatrati sa dva aspekta, kao normativno-strateški okvir koji definiše ciljeve, principe i instrumente zaštite djece, ali i kao skup praktičnih rješenja čija se djelotvornost može ocjenjivati kroz njihove efekte na položaj djece, posebno onih iz ranjivih grupa. Takvo pojmovno određenje omogućava da se analiza ne ograniči samo na formalne propise, nego da obuhvati i način njihove primjene, institucionalne kapacitete i stepen usklađenosti sa međunarodnim standardima prava djeteta. Najzad, utvrđuje se i stepen realizacije kao i efikasnosti i efektivnosti postojećih javnih politika.

Sistem dječije zaštite u Republici Srpskoj čini socijalna zaštita djece, koja je prije svega uređena Zakonom o socijalnoj zaštiti koji uređuje prava djece na socijalnu zaštitu kada se nađu u stanju socijalne potrebe, Porodičnim zakonom koji uređuje prava djece u porodično-pravnim odnosima, Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici koji uređuje zaštitu djece od nasilja u porodici i garantuje posebnu pomoć i zaštitu djetetu koje je žrtva nasilja u porodici, Zakonom o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku koji utvrđuje posebna pravila postupanja prema djeci koja se nalaze u sukobu sa zakonom i djeci koja su žrtve ili svjedoci krivičnih djela po kojima su dužni da postupaju sudovi, tužilaštva, ovlašćena službena lica, organi starateljstva, porodice, škole i institucije na svim nivoima društvene zajednice i Zakonom o posebnom registru lica pravosnažno osuđenih za krivična djela seksualne zloupotrebe i iskorišćavanja djece kojim se uređuje vođenje Posebnog registra lica pravosnažno osuđenih za krivična djela seksualne zloupotrebe i iskorišćavanja djece kao i posebne mjere koje se sprovode prema licima pravosnažno osuđenim za krivična djela seksualne zloupotrebe i iskorišćavanja djece u cilju obezbjeđivanja zaštite djece od seksualne zloupotrebe kao i prava djece i njihovih roditelja, usvojitelja ili staratelja koja su uređena Zakonom o dječjoj zaštiti (Vlada Republike Srpske)

MEĐUNARODNI OKVIR ZAŠTITE DJECE

Polazna tačka za razumijevanje javnih politika u oblasti zaštite djece jeste međunarodni sistem zaštite ljudskih prava, a posebno Konvencija o pravima djeteta Ujedinjenih nacija. Ovaj dokument afirmiše dijete kao subjekt prava i obavezuje države potpisnice da obezbijede poštovanje, zaštitu i ostvarivanje građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava djece. Konvencija UN-a o pravima djeteta ističe četiri osnovna načela: nediskriminacija po bilo kom osnovu; pravo na život, preživljavanje i razvoj; poštovanje mišljenja djeteta prema dobu zrelosti i najbolji interes djeteta (UN, 1989: Ar. 2-3). Ovim se postavljaju standardi prema kojima se vrednuju nacionalne politike i mjere u oblasti dječije zaštite. UN Konvencija o pravima djeteta obavezuje države članice da preduzmu sve potrebne zakonodavne, administrativne i ostale mjere radi osiguranja ostvarivanja svakog prava iz Konvencije za svako dijete (član 4). Mjere na kojima UN Komitet za prava djeteta insistira odnose se, prije svega, na donošenje dugoročnog strateškog dokumenta za djecu kako bi se obezbijedila efikasnija promocija i ostvarivanje prava djece, kroz provođenje međunarodnih i domaćih standarda koji se odnose na djecu.

Pored Konvencije o pravima djeteta, relevantni su i Fakultativni protokoli, koji se bave specifičnim, teškim povredama prava, kao što su: Protokol o učešću djece u oružanim sukobima; Protokol o prodaji djece, dječijoj prostituciji i dječijoj pornografiji i Protokol o postupku komunikacije (UN, 2000a, 2000b, 2011). Protokol o učešću djece u oružanim sukobima podiže minimalnu starosnu

granicu za direktno učešće u ratnim dejstvima i prinudno regrutovanje sa 15 na 18 godina. Obavezuje države da demobilišu "djecu vojnike" i pruže im fizičku i psihološku rehabilitaciju. Protokol o prodaji djece, dječijoj prostituciji i pornografiji strogo kriminalizuje ove teške zloupotrebe i obavezuje države da gone počinioce bez obzira na to gdje se zločin desio (univerzalna jurisdikcija). Poseban akcenat stavlja na zaštitu prava i privatnosti djece žrtava tokom sudskih postupaka. Protokol o postupku komunikacije je revolucionaran mehanizam koji omogućava samoj djeci (ili njihovim zastupnicima) da podnesu direktne žalbe Komitetu UN-a u Ženevi. Ovo je moguće tek kada se iscrpe sva pravna sredstva pred domaćim sudovima, a prava su i dalje prekršena.

O pravima djece postoje i dvije haške konvencije. Konvencija o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece iz 1980. godine (Hague Conference on Private International Law, 1980) i Konvencija o zaštiti djece i saradnji u oblasti međunarodnog usvojenja iz 1993. godine (Hague Conference on Private International Law, 1993). Konvencija o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece za cilj ima hitan i siguran povratak djeteta u državu njegovog uobičajenog boravišta ukoliko ga je jedan roditelj nezakonito odveo preko granice. Konvencija ne rješava ko će dobiti starateljstvo, već samo vraća dijete tamo gdje bi nadležni sud trebao da o tome odlučuje. Konvencija o zaštiti djece i saradnji u oblasti međunarodnog usvojenja uspostavlja stroga pravila i procedure kako bi se osiguralo da međunarodno usvojenje bude isključivo u najboljem interesu djeteta. Njen primarni cilj je sprečavanje otmice, prodaje i trgovine djecom pod krinkom humanitarnog usvajanja.

Iz nadležnosti Savjeta Evrope donesene su: Evropska konvencija o ljudskim pravima (1950. godine), Lanzarote konvencija (2007. godine) i Evropska konvencija o ostvarivanju dječijih prava (1996. godine). Evropska konvencija o ljudskim pravima (Council of Europe, 1950) pored toga što štiti sve građane, njen Član 8 (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) redovno se koristi pred Evropskim sudom za ljudska prava za zaštitu djece. Preko nje se rješavaju slučajevi neopravdanog oduzimanja starateljstva, nezaštite od nasilja u porodici ili prava djece migranata. Lanzarote konvencija (Council of Europe, 2007) je prvi međunarodni ugovor koji države obavezuje da proglase krivičnim djelom apsolutno sve oblike seksualnog zlostavljanja djece, uključujući zlostavljanje unutar porodice i putem interneta (npr. vrbovanje ili *grooming*). Izuzetno je važna jer se fokusira na prevenciju, zaštitu djece i strogo krivično gonjenje. Evropska konvencija o ostvarivanju dječijih prava osigurava (Council of Europe, 1996) da djeca imaju pravo da budu informisana i da izraze svoje mišljenje u sudskim postupcima koji ih se tiču (poput razvoda roditelja). Daje im pravo na posebnog, nezavisnog zastupnika ukoliko su im interesi u sukobu sa interesima vlastitih roditelja.

Najzad, Međunarodna organizacija rada usvojila je dvije konvencije: Konvencija br. 138 o minimalnim godinama starosti (International Labour Organization, 1973) i Konvencija br. 182 o najgorim oblicima dječijeg rada(International Labour Organization, 1999). Konvencija br. 138 o minimalnim godinama starosti zahtijeva od država da utvrde minimalnu starosnu granicu za zapošljavanje, koja ne smije biti niža od godina u kojima se završava obavezno osnovno školovanje (najčešće je to 15 godina). Konvencija br. 182 o najgorim oblicima dječijeg rada obavezuje države na hitnu zabranu i potpunu eliminaciju dječijeg ropstva, prisilnog rada, dječije prostitucije, korištenja djece za kriminal (npr. šverc droge) i svakog rada koji ugrožava njihovo zdravlje, sigurnost ili moral.

Tragom navedenog, zaključujemo, da međunarodni pravni okvir za zaštitu djece nije jedan izolovan dokument, već kompleksna i višeslojna mreža pravno obavezujućih instrumenata. Ovaj sistem se razvijao decenijama kroz različite međunarodne organizacije kako bi odgovorio na specifične prijetnje po djecu. Možemo ga podijeliti na četiri glavna stuba: Univerzalni stub (UN): daje osnovu svih dječijih prava (Konvencija o pravima djeteta) i bavi se najtežim kršenjima prava djece (korištenje djece u ratu, prodaja, prostitucija i dr,). Prekogranični stub (Haške konvencije): nudi praktična pravna rješenja za civilne sporove koji prelaze granice država, prevashodno za slučajeve međunarodne otmice i usvojenja. Regionalni stub (Savjet Evrope): pruža snažne mehanizme zaštite na

evropskom tlu, stavljajući fokus na zaštitu od seksualnog zlostavljanja (Lanzarote konvencija), procesna prava pred sudovima i pravo na porodični život (Evropski sud za ljudska prava). Radno-ekonomski stub (ILO): strogo reguliše minimalnu starosnu granicu za rad i bezuslovno zabranjuje najgore oblike dječijeg rada i ekonomske eksploatacije.

Ovi međunarodni dokumenti, a posebno Konvencija UN-a, transformisali su položaj djeteta. Dijete više nije samo "objekat zaštite" ili vlasništvo roditelja, već samostalni nosilac ljudskih prava (uključujući pravo da se njegovo mišljenje čuje i uvaži u sudskim postupcima). Nadalje, proklamovan je princip "najboljeg interesa djeteta" koji predstavlja krovni standard svih navedenih konvencija. Bilo da se radi o dodjeli starateljstva, međunarodnom usvojenju ili povratku otetog djeteta, sve odluke sudova i državnih organa moraju se donositi prvenstveno u najboljem interesu djeteta. Ratifikacijom ovih ugovora, međunarodni standardi postaju dio unutrašnjeg pravnog poretka. Države su pravno obavezane da usklade svoje porodične, krivične i radne zakone sa ovim međunarodnim normama (npr. zabrana zapošljavanja mlađih od 15 godina prema ILO konvenciji). Najzad, stavljen je fokus na prevenciju i strogo kažnjavanje. Noviji dokumenti, poput Lanzarote konvencije i UN protokoli, ne bave se samo posljedicama, već zahtijevaju univerzalnu jurisdikciju (gonjenje počinilaca svuda u svijetu) i kriminalizaciju modernih oblika zlostavljanja (poput zlostavljanja putem interneta).

Ovi akti zahtijevaju od država da razvijaju sveobuhvatne strategije za zaštitu djece, posebno one iz ranjivih grupa, te da obezbijede adekvatna budžetska sredstva, mehanizme praćenja i dostupnost usluga. U tom smislu međunarodni okvir ne samo da definiše minimalne standarde, već djeluje i kao referentni okvir za reforme i unapređenje domaćih javnih politika.

PRAVNI OKVIR ZAŠTITE DJECE U REPUBLICI SRPSKOJ

U Republici Srpskoj, usklađivanje sa međunarodnim standardima dječije zaštite (UN konvencije, Haške i ILO konvencije, te instrumenti Savjeta Evrope) izvršeno je kroz nekoliko ključnih zakona.

Novi Porodični zakon Republike Srpske (usvojen 2023. godine) napravio je ogroman iskorak u zaštiti prava djeteta, direktno inkorporišući međunarodne principe (Porodični zakon, 2023/2025). Uvažavajući imperativni princip najboljeg interes djeteta, Porodični zakon Republike Srpske izričito propisuje da u svim aktivnostima koje se tiču djeteta, bilo da ih preduzimaju roditelji, javne ustanove ili sudovi, najbolji interes djeteta mora biti od prvenstvenog značaja (Porodični zakon, 2023: Član 60, 84, 90, 98). Nadalje, propisujući fizičko i psihičko nasilje nad djetetom, kao razlog za oduzimanje roditeljskog prava, ovaj zakon implementira međunarodne preporuke. Drugim riječima, Porodični zakon izričito zabranjuje fizičko kažnjavanje i ponižavajuće postupanje prema djeci u svrhu vaspitanja. Nadalje, Porodični zakon propisuje i pravo djeteta na mišljenje, što je usklađeno sa Evropskom konvencijom o ostvarivanju dječijih prava. Naime, dijete koje je starije od deset godina 10 i koje je sposobno da shvati značenje spora, ima pravo da u sudskom postupku slobodno izrazi svoje mišljenje, koje sud mora uzeti u obzir. Dijete takođe ima pravo na posebnog zastupnika ako su njegovi interesi u sukobu sa interesima roditelja. U pogledu ograničenja kod usvojenja, usvojenje djeteta od strane stranog državljanina dopušteno je samo izuzetno, ako se za dijete ne može naći usvojilac u domaćoj državi i ako ministarstvo nadležno za poslove socijalne zaštite ocijeni da je to u najboljem interesu djeteta (što je u skladu sa Haškom konvencijom o međunarodnom usvojenju).

Jedan od važnih zakona za prava djece jeste i Zakon o dječjoj zaštiti Republike Srpske (Zakon o dječjoj zaštiti Republike Srpske, 2017/2023). Ovaj zakon reguliše prava na materinski dodatak, dodatak na djecu, pomoć za opremu novorođenčeta, određene naknade, pomoći, refundacije i druga prava čiji je cilj podrška porodici i smanjenje dječijeg siromaštva.

Zakon o socijalnoj zaštiti važeći u Republici Srpskoj (Zakon o socijalnoj zaštiti, 2012/2022) definiše ulogu centara za socijalni rad kao ključnih organa starateljstva koji intervenišu kada roditelji

zanemaruju ili zloupotrebljavaju svoja prava, preduzimajući mjere od nadzora nad roditeljskim pravom do izdvajanja djeteta iz porodice (kao krajnje mjere, ponovo rukovodeći se najboljim interesom djeteta).

U pogledu radnog angažmana djece, Republika Srpska je direktno implementirala konvencije Međunarodne organizacije rada (ILO 138 i 182). U tom smislu, propisano je da se radni odnos može zasnovati samo sa licem koje je navršilo 15 godina života te da lica mlađa od 18 godina ne mogu raditi na naročito teškim fizičkim poslovima, radovima pod zemljom ili pod vodom, niti na poslovima koji bi mogli štetno uticati na njihovo zdravlje i razvoj. Zabranjen im je noćni rad i prekovremeni rad.

Krivično zakonodavstvo RS je pretrpjelo značajne izmjene, prvenstveno zbog usklađivanja sa Lanzarote konvencijom Vijeća Evrope (zaštita od seksualnog iskorištavanja). Republika Srpska je prva u BiH usvojila Zakon o posebnom registru lica pravosnažno osuđenih za krivična djela seksualne zloupotrebe i iskorištavanja djece (Zakon o posebnom registru,,, 2023). Ovaj zakon ima snažnu preventivnu funkciju jer sprječava osuđena lica da rade u školama, vrtićima i drugim institucijama koje rade sa djecom. Nadalje, Krivični zakonik Republike Srpske (Krivični zakonik Republike Srpske, 2017/2025) propisuje stroge kazne za obljubu nad djetetom, upoznavanje djeteta sa pornografijom, iskorištavanje djece za pornografiju, kao i za iskorištavanje djeteta putem informaciono-komunikacionih tehnologija (tzv. dječija pornografija na internetu i *grooming*). U pogledu zaštite djece žrtava/svjedoka, u krivičnom postupku, djeca žrtve ili svjedoci imaju poseban tretman kako bi se izbjegla sekundarna viktimizacija. Tako se koriste ispitivanje uz pomoć stručnih lica, korišćenje audio-video tehnike kako se dijete ne bi sretalo sa optuženim i sl. Zakon o zaštiti i postupanju s djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku usvojen je 2010. godine, a počeo se primjenjivati početkom 2011. godine (Zakon o zaštiti i postupanju s djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku, 2010). Ovim zakonom se uvodi multidisciplinarni i holistički pristup djetetu u kontaktu sa zakonom. Usvajanjem ovog zakona ostvaren je značajan napredak u pogledu zaštite dječijih prava i to djece čiju je nad kojom je počinjeno krivično djelo i djece počinilaca krivičnih djela.

Pravni okvir Republike Srpske u oblasti dječije zaštite predstavlja sveobuhvatan sistem koji je u potpunosti napustio tradicionalno shvatanje djeteta kao objekta roditeljskog prava i prihvatio modernu paradigmu djeteta kao aktivnog nosioca ljudskih prava. Kroz analizu porodičnog, krivičnog i radnog zakonodavstva jasno se uočava direktna implementacija najviših međunarodnih standarda i njihovo prilagođavanje domaćim društvenim prilikama.

Upoređujući različite grane prava unutar ovog okvira, primjećuje se snažna međusobna povezanost u ostvarivanju istog cilja, a to je najbolji interes djeteta. Porodično zakonodavstvo djeluje preventivno i korektivno unutar same porodice te uvodi značajne promjene poput apsolutne zabrane fizičkog kažnjavanja i obaveznog uvažavanja mišljenja djeteta u sudskim postupcima. Sa druge strane krivično zakonodavstvo djeluje represivno i zaštitno prema spoljašnjim prijetnjama. Republika Srpska je u tom segmentu napravila pionirski iskorak u regionu uspostavljanjem posebnog registra lica osuđenih za seksualnu zloupotrebu djece čime je pokazala nultu toleranciju prema pedofiliji i ispunila stroge zahtjeve evropskih konvencija.

Radno i socijalno zakonodavstvo nadopunjuju ovu zaštitu stvarajući sigurnosnu mrežu za najranjivije kategorije. Postavljanjem jasne starosne granice od petnaest godina za ulazak na tržište rada te strogim ograničenjima za rad maloljetnika domaći sistem uspostavlja balans između sticanja radnih navika i zaštite psihofizičkog razvoja djeteta. Sistem socijalne zaštite istovremeno interveniše tamo gdje porodica zakaže i obezbjeđuje neophodnu podršku kroz nadzor i materijalna davanja.

Konačni zaključak je da Republika Srpska posjeduje izuzetno moderan i usklađen pravni normativni okvir koji formalno zadovoljava sve svjetske standarde dječije zaštite. Najveći izazov za društvo i institucije više ne leži u pukom donošenju adekvatnih zakona već u njihovoj dosljednoj primjeni u praksi te u obezbjeđivanju dovoljnih ljudskih i materijalnih kapaciteta u centrima za socijalni rad i pravosuđu koji te zakone svakodnevno sprovode.

STRATEŠKI PLANOVI I POLITIKE ZAŠTITE DJECE U REPUBLICI SRPSKOJ

U Republici Srpskoj trenutno su na snazi sljedeći strateški dokumenti koji tretiraju oblast zaštite djece: Program za rani rast i razvoj djece u Republici Srpskoj za period od 2022. do 2028. godine (Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, 2021); Strategija socijalne zaštite Republike Srpske za period 2023-2029.(Vlada Republike Srpske, 2023); Strategija socijalne uključenosti Republike Srpske (2021–2027) (Vlada Republike Srpske, 2021); Strategija za suzbijanje nasilja u porodici Republike Srpske za period 2026-2032. godine (Vlada Republike Srpske, 2026). 2023: 4). Vlada Republike Srpske usvojila je Strategiju socijalne zaštite Republike Srpske za period 2023–2029. godine, koja predstavlja ključni strateško-planski dokument kojim se usmjerava razvoj sistema socijalne zaštite u njegova tri najvažnija aspekta: socijalnoj, dječijoj i porodično-pravnoj zaštiti. Opredjeljenje Vlade Republike Srpske bilo je da se pristupi izradi strateškog dokumenta koji će predstavljati osnovu za proaktivno i odgovorno upravljanje cjelokupnim sistemom socijalne zaštite u narednom sedmogodišnjem periodu. Ovo je prva Strategija socijalne zaštite Republike Srpske, a predstavlja napor institucija i ustanova sistema socijalne zaštite da, realizacijom aktivnosti proizašlih iz strateških ciljeva, koordinisano i sistemski rade na razvoju i unapređenju kvaliteta usluga u oblasti socijalne, dječije i porodično-pravne zaštite, te time doprinesu i razvoju Republike Srpske. Jedan od osnovnih zadataka Strategije, odnosno resornog ministarstva i ustanova socijalne zaštite, kao glavnih nosilaca aktivnosti, jeste podizanje kvaliteta pružanja usluga. Strategijom socijalne uključenosti Republike Srpske za period od 2021 do 2027. godine jasno je naglašeno da su djeca i mladi najznačajniji resurs razvoja Republike Srpske. Suočena sa kontinuiranim padom njihovog udjela u ukupnoj populaciji Republika Srpska poduzima čitav niz mjera na republičkom i lokalnim nivoima koje imaju za cilj zaustavljanje tih procesa i njihovog preusmjeravanja u pravcu pozitivnih ishoda.

Program za rani rast i razvoj djece u Republici Srpskoj za period od 2022. do 2028. godine je jedan od najvažnijih aktuelnih strateških dokumenata koji se odnosi na najmlađu populaciju, izrađen uz podršku UNICEF-a. Dokument predstavlja holistički pristup razvoju djece, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, ranoj detekciji smetnji u razvoju i ranoj intervenciji. Ovo je nastavak prethodnog istoimenog programa (2016–2020). Sadrži i Akcioni plan koji je integrisan u okviru samog dokumenta kroz operativne planove Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske, koji definišu zaduženja zdravstvenih ustanova, centara za socijalni rad i predškolskih ustanova. Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite podnosi Vladi Republike Srpske periodične i godišnje izvještaje o realizaciji, dok nezavisne evaluacije sprovode partnerske organizacije kao što je UNICEF. Opšti cilj ovog dokumenta je podsticanje brige za djecu u ranim uzrastima. Kao posebni ciljevi navode se: zdrava trudnoća, zdravi početak života; stvaranje prilika za rano učenje; dobro zdravlje; sigurna porodica i zajednica i jačanje i unapređivanje usluga u ranom uzrastu (Program, 2022: 48-59). Izvještaji po Akcionom planu nisu javno raspoloživi.

Strategija socijalne zaštite Republike Srpske za period 2023-2029 zamijenila je dugogodišnji ključni dokument u ovoj oblasti - Strategiju unaprjeđenja socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja u Republici Srpskoj (2015–2020). Nakon njenog isteka, mjere za zaštitu ove kategorije djece integrisane su u šire okvire socijalne zaštite. Krajem 2023. godine usvojena je i nova krovna Strategija socijalne zaštite u Republici Srpskoj. Fokus Strategije je na deinstitucionalizaciji (smanjenje broja djece u domovima), razvoju hraniteljstva, jačanju centara za socijalni rad i podršku biološkim porodicama u riziku. Strateški ciljevi navedeni u ovoj strategiji su: 1) omogućiti razvoj novih i unapređenje kvaliteta postojećih usluga uz bolje ciljanje potreba korisnika u sistemu socijalne zaštite; 2) stalno unaprijeđivati sistem dječije i porodično-pravne zaštite sa fokusom na razvoj preventivnih mjera podrške i 3) povećati stepen izgrađenosti u socijalnoj, dječijoj i porodično-pravnoj zaštiti i jačati

mehanizme međusektorske podrške i saradnje. Ova strategija ima pripadajući Akcioni plan. Ne nalazimo izvještaje ministarstva o realizaciji strategije. Za prethodnu strategiju (2015-2020), ministarstvo je izradilo Evaluacioni izvještaj. U izvještaju se navodi da je od ukupno šest određenih prioritetnih strateških oblasti napredak postignut u četiri od njih. Riječ je o oblastima preventivne zaštite, hraniteljstva, institucionalnog zbrinjavanja i podrške mladima u procesu osamostaljivanja. Strateški ciljevi i programski prioriteti koji se odnose na usvajanje i starateljstvo i dalje ostaju otvoreni. Njihova realizacija planirana je u narednom periodu, prije svega kroz primjenu novog Porodičnog zakona, koji je počeo da važi 01.09.2023. godine

Strategija socijalne uključenosti Republike Srpske (2021–2027) predstavlja sveobuhvatan dokument javne politike čiji je primarni cilj unaprjeđenje kvaliteta života najranjivijih kategorija stanovništva i sistemsko smanjenje siromaštva u Republici Srpskoj. Glavna svrha ove strategije ogleda se u prevazilaženju ukorijenjenih sistemskih prepreka i stvaranju adekvatnih uslova za podizanje životnog standarda onih društvenih grupa koje su socijalno isključene ili se nalaze na marginama društva, pri čemu se jasno prepoznaje da socijalna isključenost najčešće nastaje kao direktna posljedica siromaštva, nedostatka obrazovanja, nezaposlenosti ili različitih oblika diskriminacije. U tom kontekstu, dokument je specifično fokusiran na poboljšanje socio-ekonomskog položaja nekoliko ključnih ranjivih grupa, među kojima se posebno ističu djeca i mladi, sa posebnim osvrtom na pojedince koji dolaze iz siromašnih porodica ili su bez roditeljskog staranja, zatim lica sa invaliditetom, nezaposlena lica pri čemu se posebna pažnja posvećuje nekvalifikovanim radnicima i mladima koji aktivno traže zaposlenje, te starijim licima i ostalim marginalizovanim grupama stanovništva. Kako bi se postigao viši stepen socijalne kohezije i uključenosti, strategija kao apsolutne prioritete u oblasti socijalne zaštite definiše kontinuirani razvoj socijalnih usluga u lokalnoj zajednici, što podrazumijeva osnaživanje lokalnih mehanizama i usluga podrške čime bi se omogućilo da ranjive grupe ostanu integrisane u svom prirodnom okruženju, umjesto da budu izolovane i smještene u različite institucije. Usko povezana sa ovim prioritetom je i nužnost procesa deinstitucionalizacije, koja podrazumijeva jasnu orijentaciju ka značajnom smanjenju broja korisnika u velikim, zatvorenim socijalnim ustanovama i postepeni prelazak na zbrinjavanje u hraniteljskim porodicama ili manjim, prilagođenim stambenim jedinicama uz adekvatnu podršku zajednice. Pored toga, kao ključni element za uspješnu implementaciju navedenih socijalnih politika prepoznata je i međusektorska saradnja sa nevladinim sektorom, koja zahtijeva obezbjeđivanje sistemske institucionalne podrške razvoju privatnog i civilnog sektora, te intenziviranje njihove sinergije sa javnim sektorom u procesu pružanja inovativnih i dostupnih socijalnih usluga. Važno je naglasiti da je značajan dio ovog strateškog dokumenta posvećen analizi i saniranju posljedica pandemije virusa korona, pri čemu se apostrofira činjenica da su restriktivne mjere i prateća ekonomska kriza ostavile razorne socijalno-ekonomske posljedice po cjelokupno društvo, naročito negativno utičući na mentalno zdravlje stanovništva, materijalni položaj porodica i stabilnost tržišta rada, zbog čega su mjere aktuelne socijalne politike morale biti hitno redefinisane i sistemski prilagođene ovim novim, nepredviđenim izazovima. Konačno, cjelokupna strategija je metodološki i suštinski usklađena sa globalnim Ciljevima održivog razvoja Ujedinjenih nacija, prvenstveno sa onim ciljevima koji se eksplicitno odnose na iskorjenjivanje siromaštva u svim njegovim oblicima, smanjenje postojećih društvenih nejednakosti, te obezbjeđivanje adekvatne zdravstvene zaštite, opšteg prosperiteta i kvalitetnog, inkluzivnog obrazovanja za sve članove društva. Strategija je definisala sljedeće ciljeve socijalnog uključivanja: Unaprijeđenje socijalnog položaja djece, mladih i porodica sa djecom; Borba protiv siromaštva; Izjednačavanje mogućnosti i ukidanje diskriminacije lica sa invaliditetom; Sigurna starost; Potpuna rodna ravnopravnost i Izgradnja tolerantnog društva za sve (Strategija socijalne uključenosti Republike Srpske (2021–2027), 2020).

Strategija za suzbijanje nasilja u porodici Republike Srpske za period 2026-2032. godine je planski dokument kojim Republika Srpska sistematski uređuje prevenciju, zaštitu žrtava i postupanje

prema počiniocima nasilja u porodici. Njome se utvrđuju ciljevi, mjere i nosioci aktivnosti (institucije sistema, centri za socijalni rad, policija, pravosuđe, zdravstvene i obrazovne ustanove) u sedmogodišnjem periodu, kako bi se nasilje smanjilo, žrtve bile bolje zaštićene, a institucionalni odgovor bio usklađen i efikasan. Na osnovu definisanih strateških fokusa i predložene vizije razvoja, utvrđuju se sljedeći sveobuhvatni strateški ciljevi: 1) prevencija nasilja u porodici, kroz podizanje svijesti i edukacije; 2) jačanje sistema zaštite, pomoći i podrške žrtvama nasilja u porodici; 3) efikasno procesuiranje učinilaca krivičnih djela nasilja u porodici i 4) praćenje sprovođenja zakona, politika i mjera protiv nasilja u porodici. Kako se radi o dokumentu koji je tek započeo sa implementacijom ovog momenta je nemoguće sagledati stanje njegove realizacije. Republika Srpska ima kontinuitet strateškog planiranja u ovoj oblasti od 2010. godine. Usvojene su sljedeće strategije: prva Strategija za borbu protiv nasilja u porodici do 2013, zatim Strategija za suzbijanje nasilja u porodici (2014-2019) i Strategija za suzbijanje nasilja u porodici (2020-2024). Na zvaničnom sajtu ministarstva porodice, omladine i sporta, nalazimo Informaciju o implementaciji Strategije za suzbijanje nasilja u porodici (2014-2019. godina). U navedenoj Informaciji se konstatuje, da Ministarstvo porodice, omladine i sporta u skladu sa Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici prati cjelokupno stanje u oblasti nasilja u porodici, a na osnovu evidencija nadležnih organa i ustanova, tj. subjekata zaštite od nasilja u porodici (policije, centara za socijalni rad/službi socijalne zaštite, zdravstvenih ustanova, obrazovnih ustanova i nadležnih sudova). Prema podacima koji su prikupljani u prethodnom periodu u Republici Srpskoj, žrtve nasilja u porodici su u najvećem broju žene i djeca, te da se situacija u Republici Srpskoj u pogledu nasilja u porodici nije različita u odnosu na razvijene evropske zemlje. U posmatranom izvještajnom periodu kao postignuća su navedeni: usvajanje Izmjena i dopuna Zakona o zaštiti od nasilja u porodici; značajan broj realizovanih obuka policijskih službenika, socijalnih, zdravstvenih i drugih radnika po ovoj tematici i jačanje kapaciteta sigurnih kuća u Republici Srpskoj. Kao problemi u implementaciji Strategije navode se: nedostatak finansijskih sredstava i slaba održivost (zavisnost od donatorskih sredstava); slabost u koordinaciji između nadležnih institucija i visok procenat recidiva počinilaca (Informacija o implementaciji Strategije za suzbijanje nasilja u porodici (2014-2019. godina), 2020).

PRONATALITETNA POLITIKA I PRAVA PO OSNOVU ZAKONA O DJEČIJOJ ZAŠTITI U REPUBLICI SRPSKOJ

Smanjenje nataliteta predstavlja univerzalni demografski izazov koji pogađa sva razvijena društva. Sve veći broj ekonomski naprednih zemalja, suočava se s fertilitetom ispod nivoa potrebnog za održavanje stanovništva. Navedeno važi i za Republiku Srpsku. Ovaj trend ne samo da utiče na demografsku strukturu, već ima i dalekosežne ekonomske i socijalne posljedice, smanjujući broj radno sposobnog stanovništva odgovornog za osiguravanje kvaliteta života svih građana, naročito onih koji zahtijevaju dodatnu društvenu podršku (Marinković, 2014: 7). Opisani proces nastaje usljed smanjenja broja žena u fertilnom periodu, planiranja porodice, produženog školovanja, povećanja stepena obrazovanja stanovništva, kasnog sklapanja braka, postojanja kontrole rađanja, povećanja steriliteta, migracija i sl. Takođe, izmijenjena je i struktura porodice pa tako u porodicama u Republici Srpskoj dominiraju samci, jednoroditeljske porodice, vanbračne zajednice i porodice sa jednim ili dvoje djece. Potrebno je praviti razliku između termina populaciona politika i termina planiranje porodice. Populaciona politika je dio socijalne politike i mjere populacione politike ne moraju nužno izazivati promjene u rađanju. One teže harmonizaciji odnosa u društvu. Planiranje porodice je egzaktniji pojam i podrazumijeva određivanje željenog broja djece (*Ibid*, str. 7).

Prema zvaničnim statističkim podacima Republika Srpska od 2002. godine pa do danas bilježi negativan prirodni priraštaj koji se u 2002. godini kretao u iznosu od – 644 do -6184 koliko iznosi u 2025. godini. Shodno ovakvim kretanjima država je u obavezi da preduzima mjere pronatalitetne

politike. Pronatalitetna politika predstavlja skup mjera koje država provodi kako bi potakla natalitet i povećala broj stanovnika. Zapravo radi se o javnoj politici koja je usmjerena na povećanje broja rođenih odnosno nataliteta (Uporediti: Milinković, 1996: 99-109).

U nastavku rada dajemo poređenje broja rođenih u Republici Srpskoj za petogodišnji period

Tabela 1. Poređenje broja rođenih i umrlih u Republici Srpskoj za petogodišnji period (2020-2024)

Godina	Broj rođenih	Broj umrlih	Prirodni priraštaj
2020	9.161	16.582	-7.421 (-6,5 ‰)
2021	9.274	19.002	-9.728 (-8,6 ‰)
2022	9.118	16.263	-7.145 (-6,4 ‰)
2023	9.309	13.508	-4.199 (-3,7 ‰)
2024	9.227	14.136	-4.909 (-4,4 ‰)
Prosjek za pet godina	9.217	15.898	-6.804 (-5,92 ‰)

Izvor: Republički zavod za statistiku – Demografska statistika, Statistički bilten za 2024. godinu

Izloženi podaci jasno pokazuju trajni negativan prirodni priraštaj u Republici Srpskoj u cijelom petogodišnjem periodu 2020–2024. U svakoj godini broj umrlih je značajno veći od broja rođenih, pa se stanovništvo prirodno smanjuje za nekoliko hiljada ljudi godišnje. Najgora godina je 2021, sa skoro 10.000 ljudi više umrlih nego rođenih (−8,6 ‰), što vjerovatno ima veze i sa posljedicama pandemije. Nakon toga se negativan priraštaj nešto smanjuje (−3,7 ‰ u 2023), ali i dalje ostaje jasan trend depopulacije. Petogodišnji prosjek prirodnog priraštaja oko −5,9 ‰ znači da je pad broja stanovnika kroz prirodno kretanje konstantan, a ne slučajan izuzetak. Suštinski, nema znaka demografskog oporavka. Istina rađa se stabilno oko 9.200–9.300 djece godišnje, ali je broj umrlih mnogo veći, pa bez ozbiljnih pronatalitetnih i migracionih politika RS dugoročno ulazi u demografsko starenje i smanjenje stanovništva.

U nastavku rada bavićemo se pravima iz dječije zaštite s osvrtom na socijalne i pronatalitetne mjere i ciljeve.

Prava iz dječije zaštite prema članu 10. Zakona o dječijoj zaštiti su: 1) Pomoć za opremu novorođenčeta (član 11-12.); Materinski dodatak (član 13-16.); Dodatak na djecu (član 17-25.); Refundacija naknade plate za vrijeme korišćenja porodiljskog odsustva (član 26-29.); Refundacija naknade plate za vrijeme rada sa polovinom punog radnog vremena radi pojačane njege djeteta do tri godine života (član 30-31.); Refundacija naknade plate za vrijeme rada sa polovinom punog radnog vremena radi pojačane njege i staranja o djetetu sa smetnjama u razvoju (član 32-33a.); Zadovoljavanje razvojnih potreba djece (član 34-35.); Pronatalitetna naknada za trećerođeno i četvrtorođeno dijete (član 36.) i Naknada roditelju-njegovatelju ili njegovatelju (članovi: 36a-36g.) (Javni fond za dječiju zaštitu Republike Srpske, 2026).

Pravo na pomoć za opremu novorođenčeta ima majka ili drugo lice u skladu sa Zakonom o dječjoj zaštiti koja ima prebivalište u Republici Srpskoj, najmanje godinu dana prije rođenja djeteta. Pravo se ostvaruje za svako novorođeno dijete u porodici nezavisno od materijalnog statusa porodice i mjesta rođenja djeteta. Ovo pravo se ostvaruje jednokratno u novčanom iznosu od 500 KM.

Materinski dodatak u Republici Srpskoj iznosi 406 KM mjesečno (za 2025. godinu) i namijenjen je isključivo nezaposlenim majkama koje imaju prebivalište u RS najmanje godinu dana prije porođaja, mada se ovaj uslov može ispuniti i preko prebivališta oca djeteta, kao i u slučaju stranih državljanki sa regulisanim boravkom. Redovna isplata traje 12 mjeseci za prvo i drugo dijete, odnosno 18 mjeseci za blizance i svako treće i naredno dijete. Sistem pruža i snažnu zaštitu u teškim životnim situacijama, pa se tako u slučaju smrti majke ili napuštanja djeteta pravo isplate prenosi na oca, dok je u slučaju tragičnog gubitka bebe majci zagarantovana isplata od najmanje 60 dana, koja se uz ljekarsku procjenu potrebnu za fizički i psihički oporavak može produžiti i do maksimalnih 12 mjeseci. Dodatak na djecu u Republici Srpskoj isplaćuje se za prvo, drugo, treće i četvrto dijete do

njihove 15. godine (uz redovno školovanje), a odobrenje zavisi od strogog imovinskog cenzusa po kojem mjesečni prihodi po članu porodice ne smiju prelaziti iznose od 180 do 207 KM, dok procijenjena vrijednost pokretne imovine (npr. automobila) mora biti manja od 11.700 KM. Mjesečni iznosi za 2025. godinu iznose 117,18 KM za prvo, drugo i četvrto dijete, te 169,26 KM za treće dijete. S druge strane, djeca iz osjetljivih kategorija, uključujući djecu sa smetnjama u razvoju, djecu pod starateljstvom, te djecu čiji roditelji primaju socijalnu pomoć ili tuđu njegu, ostvaruju ovo pravo potpuno nezavisno od materijalnog statusa i reda rođenja. Za ove ranjive grupe dodatak je uvećan i iznosi 208,32 KM mjesečno, a starosna granica za primanje se pomjera do 18., odnosno do 26. godine života ukoliko se redovno školuju.

Pravo na refundaciju naknade plate za vrijeme porodiljskog odsustva omogućava poslodavcima, preduzetnicima i licima koja obavljaju samostalnu profesionalnu djelatnost da povrate sredstva koja isplaćuju radnicama tokom porodiljskog bolovanja. Za ostvarivanje ovog prava, neophodno je da su korisnik refundacije i porodilja uredno registrovani u Poreskoj upravi Republike Srpske, te da su doprinosi za dječju zaštitu redovno uplaćivani za sve zaposlene radnike, kako godinu dana prije, tako i tokom samog odsustva. Dodatni ključni uslovi su da porodilja ima prijavljeno prebivalište u Republici Srpskoj najmanje godinu dana prije početka odsustva, da joj je poslodavac zvanično odobrio korišćenje bolovanja, i da joj poslodavac redovno isplaćuje naknadu plate za sve vrijeme trajanja porodiljskog odsustva.

Pravo na refundaciju naknade plate za vrijeme rada sa polovinom punog radnog vremena radi pojačane njege djeteta do tri godine života omogućava poslodavcima, preduzetnicima i licima u samostalnoj djelatnosti da povrate sredstva isplaćena roditelju koji koristi ovu mjeru. Da bi se ovo pravo ostvarilo, neophodno je da su korisnik refundacije i zaposleni roditelj uredno registrovani u Poreskoj upravi Republike Srpske, te da se doprinosi za dječiju zaštitu redovno uplaćuju ne samo za tog roditelja, već i za sve ostale zaposlene radnike. Pored toga što poslodavac mora zvanično odobriti ovakav režim rada i redovno isplaćivati naknadu radniku, ključni medicinski uslov za odobrenje je prilaganje stručnog nalaza ovlašćenog doktora medicine o potrebi pojačane njege djeteta, pri čemu taj nalaz ne smije biti stariji od šest mjeseci.

Pravo na zadovoljavanje razvojnih potreba djece ostvaruje se kroz tri ključna programa Fonda usmjerena na podršku, socijalizaciju i inkluziju najranjivijih kategorija. Centralni projekat je "Socijalizacija djece Republike Srpske", koji omogućava ljetovanje u Bečićima za djecu uzrasta od 6 do 15 godina (odnosno do 18 godina za djecu sa smetnjama u razvoju) koja dolaze iz socijalno ugroženih porodica ili imaju zdravstvene poteškoće. Pored toga, Fond pruža sistemsku podršku manifestacijama od opšteg interesa za djecu, poput obilježavanja "Dječije nedjelje", festivala i sportskih takmičenja, dok treći važan segment obuhvata program sufinansiranja boravka u predškolskim ustanovama za djecu bez roditeljskog staranja i djecu sa smetnjama u razvoju, koji se realizuje u saradnji sa nadležnim ministarstvima.

Pronatalitetna naknada za trećerođeno i četvrtorođeno dijete je jednokratna novčana pomoć koja iznosi 600 KM za treće, odnosno 450 KM za četvrto dijete, a isplaćuje se majci potpuno nezavisno od materijalnog statusa porodice ili mjesta rođenja djeteta. Osnovni uslov je da majka ima prijavljeno prebivalište u Republici Srpskoj najmanje godinu dana prije porođaja, mada zakon dozvoljava izuzetak po kojem se pravo može ostvariti i ukoliko taj vremenski uslov ispunjava otac djeteta. Ovu naknadu mogu dobiti i majke koje su strane državljanke, pod uslovom da imaju regulisan stalni ili privremeni boravak u trajanju od najmanje godinu dana, da je dijete rođeno na teritoriji RS, te da majka ne prima sličnu vrstu pomoći u svojoj matičnoj državi.

Naknada roditelju-njegovatelju ili njegovatelju je specifično pravo namijenjeno jednom od roditelja (ili njegovatelju) koji zbog cjelodnevne brige o djetetu sa teškim smetnjama u razvoju ne može biti zaposlen, jer je djetetu neophodna konstantna tuđa njega i pomoć. Ovo pravo se može ostvarivati najduže do navršene 30. godine života djeteta, uz osnovni uslov da ono nije smješteno u

ustanovu za dnevno zbrinjavanje ili hraniteljsku porodicu. Iznos ove naknade je zakonski vezan za 100% iznosa najniže plate u Republici Srpskoj iz prethodne godine, što znači da se redovno usklađuje. Kroz ovu izuzetno važnu mjeru, sistem prepoznaje da njega djeteta sa invaliditetom predstavlja posao na puno radno vrijeme, te roditeljima pruža stabilnu mjesečnu finansijsku sigurnost kao kompenzaciju za nemogućnost učešća na tržištu rada. Sistem dječije zaštite u Republici Srpskoj, posmatran kroz prizmu važećeg zakonskog okvira, primarno funkcioniše kao mehanizam socijalne sigurnosti i zaštite na radu, dok su njegovi stvarni pronatalitetni dometi izrazito ograničeni. Iako zakonodavac nudi visok nivo zaštite radnih prava majki kroz potpunu refundaciju naknade plate poslodavcima, te obezbjeđuje esencijalnu podršku ranjivim kategorijama stanovništva kroz mjere poput statusa roditelja-njegovatelja i materinskog dodatka, ove politike ne generišu demografski rast. Osnovni limitirajući faktor leži u samoj strukturi finansijskih podsticaja: redovni dječiji dodatak podliježe rigoroznom imovinskom cenzusu, čime se iz sistema podrške isključuje reproduktivno najvažnija srednja klasa, dok su direktne pronatalitetne naknade isključivo jednokratnog karaktera i ne prate dugoročne ekonomske zahtjeve roditeljstva. Shodno tome, postojeća socijalna politika uspješno ublažava rizike od dječijeg siromaštva i radne diskriminacije porodilja, ali se u praksi pokazuje kao neadekvatna za preokretanje negativnog prirodnog priraštaja, s obzirom na to da ne rješava makroekonomske i strukturne uzroke pada nataliteta, poput stambene neizvjesnosti i dugoročne finansijske nesigurnosti mladih porodica. Konačno, glavni problem leži u mortalitetu. Čak i kada bi Zakon o dječijoj zaštiti bio savršen i kada bi se natalitet povećao za 10%, Republika Srpska ima izrazito staru populaciju (kao i ostatak Balkana). Sa prosječno skoro 16.000 umrlih godišnje u posmatranom petogodišnjem periodu, sam biološki gubitak je preveliki da bi ga isključivo sistem dječije zaštite mogao kompenzovati. Važan aspekt analize funkcionisanja sistema dječije zaštite u Republici Srpskoj jeste način njegovog finansiranja. Sistem se ne oslanja na jedan izvor, već na kombinaciju doprinosa, budžetskih i drugih sredstava, što utiče na stabilnost ostvarivanja prava djece. Sredstva za finansiranje dječije zaštite obezbjeđuju se iz sljedećih izvora: doprinosa za dječiju zaštitu, utvrđenog zakonom kojim se uređuje oblast doprinosa; budžeta Republike, kada JU Fond za dječiju zaštitu Republike Srpske, na osnovu doprinosa, ne uspije da obezbijedi dovoljno sredstava za realizaciju prava iz zakona; prihoda od izdavanja, odnosno prometa hartija od vrijednosti; poklona, donacija i priloga fizičkih i pravnih lica; korištenja raspoloživih sredstava i prava i kreditnih sredstava.

Tabela 2. Struktura korisnika prava po osnovu Zakona o dječijoj zaštiti u Republici Srpskoj u periodu 2020-2023. godina

Broj korisnika po pravima	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Pravo na pomoć za opremu novorođenčeta (broj korisnika djece)	9.539	8.707	9.420	8.550
Pravo na materinski dodatak	5.385	5.329	5.096	4.353
Pravo na dodatak na djecu	15.848	14.572	20.251	19.942
Pravo na refundaciju naknade plate za vrijeme korišćenja porodiljskog odsustva	4.394	4.111	4.440	5.214
Pravo na refundaciju naknade plate za vrijeme rada sa polovinom punog radnog vremena radi pojačane njege djeteta do tri godine života	18	17	23	29
Pravo na refundaciju naknade plate za vrijeme rada sa polovinom punog radnog vremena radi pojačane njege i brige o djetetu sa smetnjama u razvoju	290	348	385	452
Pravo na zadovoljavanje razvojnih potreba djece (broj djece)	-	1.310	1.559	2.046
Pravo na pronatalitetnu naknadu za trećerođeno i četvrtorođeno dijete (ukupan broj djece)	1.710	1.621	1.710	1.794
Pravo na naknadu roditelju-njegovatelju ili njegovatelju	432	499	625	610

Izvor podataka: Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske (UNICEF, 2024: 18)

Kvantitativna analiza kretanja broja korisnika prava iz oblasti dječije zaštite u periodu od 2020. do 2023. godine empirijski potvrđuje tezu da aktuelni zakonski okvir primarno ostvaruje funkciju socijalne i radno-pravne zaštite, dok izostaju mjerljivi pronatalitetni efekti. Naime, evidentan pad broja korisnika pomoći za opremu novorođenčeta – indikatora koji direktno korelira sa ukupnim brojem rođene djece – sa 9.539 u 2020. na 8.550 u 2023. godini, ukazuje na nastavak negativnih demografskih trendova uprkos postojećim finansijskim mjerama. S druge strane, uočljiva je jasna strukturna promjena u radnom statusu porodilja: dok broj korisnica materinskog dodatka (nezaposlene majke) opada, bilježi se kontinuiran rast odobrenih refundacija naknade plate poslodavcima (sa 4.394 na 5.214). Ovakav trend implicira da sistem veoma efikasno štiti zaposlene majke i da teret rađanja sve više preuzimaju žene integrisane na tržište rada. Pored toga, nagli skok broja korisnika dodatka na djecu u 2022. godini (preko 20.000) rezultat je relaksacije zakonskih cenzusa, dok stabilan rast broja korisnika prava usmjerenih na njegu djece sa smetnjama u razvoju (rad sa polovinom radnog vremena, naknada roditelju-njegovatelju) potvrđuje da Fond uspješno produbljuje svoju socijalnu i humanitarnu misiju, ali ostaje bez kapaciteta da generiše opštu demografsku ekspanziju.

Tabela 3. Struktura ukupnih izdvajanja iz budžeta JU Fond za dječiju zaštitu Republike Srpske u periodu 2020-2023. godina

PRAVO	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Pravo na pomoć za opremu novorođenčeta	2.384.750	2.176.750	4.709.500	4.275.000
Pravno na materinski dodatak	26.163.405	25.896.510	24.766.965	21.155.175
Pravo na dodatak na djecu	12.816.387	14.062.647	29.081.584	34.859.032
Pravo na refundaciju naknade plate za vrijeme korišćenja porodiljskog odsustva	57.133.428	59.791.738	65.773.139	81.137.721
Pravo na refundaciju naknade plate za vrijeme rada sa polovinom punog radnog vremena radi pojačane njege djeteta do tri godine života	57.152	97.189	121.582	142.659
Pravo na refundaciju naknade plate za vrijeme rada sa polovinom punog radnog vremena radi pojačane njege i brige o djetetu sa smetnjama u razvoju	2.403.096	2.837.561	3.199.434	4.232.699
Pravo na zadovoljavanje razvojnih potreba djece	0	923.877	1.174.992	1.469.147
Pravo na pronatalitetnu naknadu za trećerođeno i četvrtorođeno dijete	986.250	932.250	979.500	1.019.700
Pravo na naknadu roditelju-njegovatelju ili njegovatelju	362.588	781.168	4.042.798	4.755.590
UKUPNO KM	**102.307.056**	**107.499.690**	**133.849.498**	**153.046.723**

Izvor podataka: Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske (UNICEF, 2024: 20)

Analiza finansijskih izdvajanja Javnog fonda za dječiju zaštitu u periodu od 2020. do 2023. godine ukazuje na kontinuiran rast ukupnog budžetskog opterećenja, koje je sa 102,3 miliona KM u 2020. godini poraslo na preko 153 miliona KM u 2023. godini. Ipak, dublja dekonstrukcija ovih troškova dodatno osnažuje zaključak o socijalnoj, a ne pronatalitetnoj prirodi sistema. Više od polovine ukupnog budžeta (preko 81 milion KM u 2023.) alocira se isključivo na refundaciju naknada plata porodiljama, što, uz kontinuiran pad izdvajanja za nezaposlene majke (materinski dodatak je pao sa 26,1 na 21,1 milion KM), potvrđuje tezu da država primarno subvencioniše zaštitu radnih prava i tržište rada. Značajan skok izdvajanja za opremu novorođenčeta u 2022. godini (sa 2,1 na 4,7 miliona

KM), uprkos ranije utvrđenom padu broja rođene djece, direktna je posljedica administrativnog povećanja nominalnog iznosa naknade, a ne demografskog rasta. Sličan eksponencijalni rast primjetan je i u domenima dječijeg dodatka i naknade za roditelje-njegovatelje (koja je višestruko uvećana sa 362 hiljade na 4,7 miliona KM), što reflektuje usklađivanje zakonskih iznosa sa rastom najniže plate i širenje socijalnih prava ranjivih kategorija. Dakle, snažan rast budžeta Fonda ne predstavlja rezultat povećanog nataliteta, već je posljedica inflatornih usklađivanja, rasta plata i ekspanzije socijalnih davanja ka postojećim porodicama i ugroženim grupama.

ZAKLJUČAK

Najprije valja istaći, da Republika Srpska u oblasti zaštite djece ima snažan pozitivnopravni okvir koji je u najvećem dijelu implementirao propisane međunarodne standarde u ovoj oblasti. Uspostavljanjem alimentacionog fonda zaokružiće se sistem dječije zaštite u organizacionom i funkcionalnom pogledu. Takođe, primjećujemo priličnu hiperinflaciju kako organskih dokumenata koji tretiraju oblast dječije zaštite tako i dokumenata iz oblasti zdravstvene, socijalne, radne i krivično-pravne i druge materije koji uzimaju u obzir i prilično adekvatno tretiraju zaštitu djece po različitim osnovama. Navedeni dokumenti su uglavnom rađeni u saradnji sa relevantnim međunarodnim partnerima i stručnim organizacijama prema najsavremenijim metodologijama. U svjetlu ovog istraživanja napravljen je kraći osvrt i na pronatalitetnu politiku u Republici Srpskoj imajući u vidu rapidan pad nataliteta.

Dubinska analiza javnih politika u oblasti zaštite prava djece pokazala je manjkavosti u oblasti praćenja i izvještavanja po strategijskim dokumentima i javnim politikama na način da isto nije urađeno ili je ostalo dalje od javnosti. Štaviše, analize su sprovodila međunarodna tijela i Služba za reviziju javnog sektora u Republici Srpskoj pri čemu se njihovi izvještaji odnose samo na finansijske zahvate strateških i zakonskih akata ali ne i na njihovu funkcionalnu dimenziju, ostvarene rezultate i postignute ciljeve. Tragom, dostupnih izvještaja, da se zaključiti, da su izdvajanja za različite oblike dječije zaštite disperzna, uglavnom socijalno usmjerena i nužno projektovana te da uglavnom bivaju nedovoljna i da postojeće mjere pronatalitetne politike nisu dovoljne da bi u nekom optimalnom roku mogle postići željene rezultate. Postavljeni imovinski cenzus ima poražavajući i obeshrabljujući karakter i više liči socijalnoj, a veoma malo afirmativnoj i podsticajnoj naravi.

U narednom vremenu potrebno je izvršiti analizu, monitoring i evaluaciju svih strateških dokumenata u oblasti zaštite djece kako s finansijskog tako i sa aspekta ostvarenih ciljeva, prioriteta, mjera i aktivnosti te iste podvrgnuti reviziji. Takođe, potrebna je analiza postojećih prava u oblasti dječije zaštite njihova dopuna i konsolidacija te liberalizacija u domenu pronatalitetne politike.

Literatura

1. ALDI. (2007). *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: Agencija za lokalne razvojne inicijative. https://www.aldi.ba/publications/Prirucnik%20za%20analizu%20javnih%20politika%20.pdf, pristupljeno: 07.03.20206.
   Banja Luka: Univerzitet u Banjoj Luci, Prirodno-matematički fakultet.
2. Council of Europe. (1950). *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf, 12.03. 2026. godine.
3. Council of Europe. (1996*). European Convention on the Exercise of Children's Rights*. https://rm.coe.int/european-convention-on-the-exercise-of-children-s-rights/1680a40f72, 12.03. 2026. godine.
4. Council of Europe. (2007). *Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse*. https://rm.coe.int/1680084822, 12.03. 2026. godine.

5. Hague Conference on Private International Law. (1980*). Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction*. https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/full-text/?cid=24, 12.03. 2026. godine.
6. Hague Conference on Private International Law. (1993). *Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption*. https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/full-text/?cid=33 [web:262], 12.03. 2026. godine.
7. International Labour Organization. (1973). *Minimum Age Convention, 1973 (No. 138).* https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/minimum-age-convention-1973-no-138, 12.03. 2026. godine.
8. International Labour Organization. (1999). *Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182, 12.03. 2026. godine.
9. Javni fond za dječiju zaštitu Republike Srpske. (2026). *Ostvarivanje i primjena prava iz Zakona o dječijoj zaštiti*. Preuzeto 13. marta 2026. sa https://www.jfdz.org/sr/page/39/ostvarivanje-i-primjena-prava-iz-zakona-o-djecijoj-zastiti.
10. *Krivični zakonik Republike Srpske*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 64/2017, 104/2018 - odluka US, 15/2021, 89/2021, 73/2023, "Sl. glasnik BiH", br. 9/2024 - odluka US BiH, "Sl. glasnik RS" 105/2024 - odluka US, 19/2025, "Sl. glasnik BiH", br. 14/2025 - odluka US BiH, "Sl. glasnik RS", br. 31/2025 i 85/2025 - odluka US).
11. Marinković, D. (2014). Demografske determinante populacione politike Republike Srpske.
12. Milinković, D. (1996). *Populacijska politika*. „Ljetopis socijalnog rada“, 3(1), 99-109. https://hrcak.srce.hr/file/291886, 12.03. 2026. godine.
13. Petak, Z., Petek, A., & Petković, K. (2014). Pojmovnik javnih politika. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
14. Peters, B. G. (2005). *The problem of policy problems*. „Journal of Comparative Policy Analysis“, 7 (4), 349–360. https://web.pdx.edu/~nwallace/PATF/Peters.pdf. 12.03. 2026. godine.
15. *Porodični zakon*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 17/2023, 27/2024, 20/2025 - odluka US i 61/2025.
16. Republički zavod za statistiku Republike Srpske. (2024). *Demografska statistika (Statistički bilten).* https://www.rzs.rs.ba/static/uploads/bilteni/stanovnistvo/BiltenDemografskaStatistika_2024_WEB.pdf, 12.03. 2026. godine.
17. UNICEF. (2023). Studija izvodljivosti otpornosti sistema socijalne zaštite u krizama sa fokusom na pružanje novčanih naknada u vanrednim situacijama u Republici Srpskoj. http://skr.rs/zKST, 13.03. 2026. godine.
18. United Nations. (1989). *Convention on the Rights of the Child*. https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child, 12.03. 2026. godine.
19. United Nations. (2000a). *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict*, https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-involvement-children, 12.03. 2026. godine.
20. United Nations. (2000b). *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography*. https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-sale-children-child, 12.03. 2026. godine.
21. United Nations.. (2011). *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure*. https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-communications, 12.03. 2026. godine.
22. Vlada Republike Srpske, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite. (2022). *Program za rani rast i razvoj djece u Republici Srpskoj za period od 2022. do 2028. godine*. https://vladars.rs/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/MZSZ/Publikacije/Documents/Program%20za%20rani%20rast%20i%20razvoj%2022-28.pdf [web:311], 12.03. 2026. godine.
23. Vlada Republike Srpske. (2021). *Strategija socijalne uključenosti Republike Srpske (2021–2027). https://www.unicef.org/bih/media/6496/file/Strategija%20socijalne%20uklju%C4%8Denosti%20Republike%20Srpske%202021-2027.pdf*, 12.03. 2026. godine.
24. Vlada Republike Srpske. (2023). Strategija socijalne zaštite Republike Srpske za period 2023–2029. https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/MZSZ/dokumenti/Documents/STRATEGIJA%20pdf.pdf, 12.03. 2026. godine.
25. Vlada Republike Srpske. (2023). *Strategija socijalne zaštite Republike Srpske za period 2023-2029*. https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/MZSZ/dokumenti/Documents/STRATEGIJA%20pdf.pdf, 12.03. 2026. godine.
26. Vlada Republike Srpske. (2026). *Strategija za suzbijanje nasilja u porodici Republike Srpske za period 2026-2032. godine*. https://tinyurl.com/2ame6vhf, 12.03. 2026. godine.
27. *Zakon o dječijoj zaštiti Republike Srpske*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 114/2017, 122/2018, 107/2019, 119/2021 i 112/2023.
28. *Zakon o posebnom registru lica pravosnažno osuđenih za krivična djela seksualne zloupotrebe i iskorištavanja djece*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 28/2023.

29. *Zakon o socijalnoj zaštiti*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 37/2012, 90/2016, 94/2019, 42/2020 - dr. uredba i 36/2022.
30. *Zakon o zaštiti i postupanju s djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 13/2010, 61/2013 i 68/2020.

PUBLIC POLICIES IN THE AREA OF CHILD PROTECTION IN REPUBLIKA SRPSKA

Dr. Nevenko Vranješ, Associate Professor
Faculty of Political Sciences of the University of Banja Luka

Abstract: *In the theory and practice of human rights and social policy, children are classified as vulnerable groups. The most vulnerable groups include children without parental care, children in poverty, children with developmental disabilities, migrant and refugee children, children victims of violence, and children from minority communities. These categories are also the subject of numerous international conventions, resolutions, and agreements. Children's rights, child protection, and the best interests of the child are constitutionally guaranteed values. In other words, child protection is an activity of general or public interest that receives special attention. Public policies represent decisions and activities that public entities make and implement in a specific social area to prevent and address certain problems.The subject of this paper is public policies in the area of child protection in Republika Srpska. Public policies in child protection in Republika Srpska are based on special laws and strategies that regulate the system of social and child protection, stakeholders, beneficiaries, and their rights. In line with the subject, the paper examines the strategic, legislative, institutional, and substantive framework of public policies implemented in Republika Srpska in this area. The aim is to comprehensively analyse the state of public policies through the lens of international standards, assess their capacity and effectiveness as well as shortcomings. Finally, the paper offers recommendations for redefining existing policies and introducing new solutions in this area. The paper employs content analysis, legal exegesis, statistical methods, and comparative methods with selected international standards and practices from other countries.*

Keywords: *children, public policies, child protection, Republika Srpska, and pro-natalist policy.*