



Centar za prava deteta

www.cpd.org.rs

SAŽETA ANALIZA NOVOUSVOJENE STRATEGIJE ZA PREVENCIJU I ZAŠTITU DECE OD NASILJA ZA PERIOD OD 2020. DO 2023.



U Beogradu, 15.6.2020. godine

Analizu je izradio Centar za prava deteta u okviru projekta „Prava deteta u politikama i praksi“, koji sprovodi u partnerstvu sa Save the Children International, a uz finansijsku podršku Vlade Švedske.

Vlada Republike Srbije je na sednici 21. maja 2020. godine usvojila [Strategiju za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period od 2020. do 2023. godine](#) sa pripadajućim [Akcionim planom za 2020. i 2021. godinu](#). Ovaj dokument predstavlja važan korak u procesu strateškog unapređenja zaštite dece od nasilja u Srbiji, posebno kada se ima u vidu to da je prethodna Nacionalna strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja obuhvatala period od 2009. do 2015. godine.

Strategija sadrži definiciju nasilja koja je usklađena sa članom 19. stav 1. UN Konvencije o pravima deteta i pod nasiljem podrazumeva „svaki oblik fizičkog ili mentalnog nasilja, povređivanja ili zlostavljanja, zapostavljanja ili nemarnog postupanja, maltretiranja ili eksploatacije, uključujući i seksualno zlostavljanje“. Pored ove definicije u dokumentu se prihvata i koristi i operativna definicija nasilja usvojena od strane Svetske zdravstvene organizacije prema kojoj „zloupotreba ili zlostavljanje deteta obuhvata sve oblike fizičkog i/ili emocionalnog zlostavljanja, seksualnu zloupotrebu, zanemarivanje ili nemaran postupak, kao i komercijalnu ili drugu eksploataciju, što dovodi do stvarnog ili potencijalnog narušavanja zdravlja deteta, njegovog preživljavanja, razvoja ili dostojanstva u okviru odnosa koji uključuje odgovornost, poverenje ili moć“¹.

Dokument prepoznaje i definiše različite vrste nasilja kao što su: fizičko, emocionalno, seksualno, vršnjačko, rodno zasnovano, strukturalno, institucionalno nasilje, zanemarivanje i nemarno postupanje, dečiji, rani i prinudni brakovi i eksploatacija deteta. U odnosu na eksploataciju deteta ističu se sledeći vidovi eksploatacije: 1. zloupotreba deteta u trgovini decom, prostituciji i pornografiji, 2. iskorišćavanje deteta za prostituciju, 3. iskorišćavanje deteta za pornografiju, 4. trgovina radi usvojenja, 5. zloupotreba deteta u medicinske ili naučne svrhe, 6. socijalna eksploatacija deteta². U odnosu na prethodni strateški dokument, Nacionalnu Strategiju za prevenciju i zaštitu dece od nasilja, novi strateški dokument jasnije definiše različite oblike nasilja i uvodi vrste nasilja koje u prethodnom dokumentu nisu bile dovoljno prepoznate. Međutim, trebalo bi da se deo koji se odnosi na vrste nasilja bolje strukturiše. Tako je na primer u sadašnjoj strukturi vršnjačko i rodno zasnovano nasilje verovatno omaškom stavljeno u deo koji se odnosi na eksploataciju deteta, iako mu tu nije mesto, što može dovesti do pogrešnih tumačenja u praksi.

U odnosu na zaštitu dece od nasilja u različitim okruženjima dokument ističe važnost zaštite dece od nasilja u porodici, nasilja u obrazovno-vaspitnim ustanovama, nasilja u ustanovama socijalne zaštite, nasilja u društvenoj zajednici, zloupotrebu dečjeg rada, nasilja u digitalnom prostoru i nasilja u medijskom prostoru³. Ovaj dokument za razliku od prethodnog strateškog dokumenta u ovoj oblasti prepoznaje veći broj okruženja u kojima se nasilje dešava i posebno prepoznaje značaj zaštite dece u digitalnom prostoru.

Strategija ističe i važnost posebne zaštite dece iz osetljivih grupa koja su često izložena višestrukim oblicima nasilja, a kao posebno ugrožene grupe dece, između ostalih, prepoznaje decu u uličnoj situaciji, decu izbeglice, decu migrante, LGBTI decu, romsku decu. Međutim, prepoznavanje dece iz ugroženih grupa nije dalje ispraćeno kreiranjem jasnih i preciznih mera

¹ Strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period od 2020. do 2023. godine, str. 8-9.

² *Ibid.*, str. 9-14.

³ *Ibid.*, str. 14-20.

i aktivnosti usmerenih specifično na poboljšanje položaja ovih grupa dece niti su razvijeni indikatori kojima bi se mogao meriti postignuti stepen unapređena posebne zaštite dece iz ugroženih grupa.

Značaj Strategije je i u prepoznavanju važnosti uvođenja eksplicitne zabrane telesnog kažnjavanja u svim okruženjima i u jasnom isticanju da telesno kažnjavanje u cilju ispravljanja ili kontrole ponašanja predstavlja zlostavljanje deteta⁴. U okviru mere 3.1. koja se odnosi na jačanje sistemskih i konstitucionalnih mehanizama odgovora na sve oblike nasilja prema deci, definisana je aktivnost izmene i dopune Porodičnog zakona tako da sadrži, između ostalog, izričitu zabranu telesnog kažnjavanja i jasno formulisane mere u okviru korektivnog nadzora nad vršenjem roditeljskog prava⁵.

Strategija definiše jedan opšti i tri posebna cilja. Opšti cilj Strategije je obezbeđenje kontinuiranog sveobuhvatnog odgovora društva na nasilje prema deci, u skladu sa dinamikom izazova, rizika i pretnji, kroz unapređen sistem prevencije, zaštite i podrške. Posebni ciljevi Strategije su: 1. prevencija i sistematski rad na promeni stavova, vrednosti i ponašanja u odnosu na nasilje prema deci, 2. intervencije usmerene ka zaštite dece od nasilja, 3. normativni okvir, institucionalni i organizacioni mehanizmi za prevenciju i zaštitu dece od nasilja.

Radi postizanja cilja prevencije i sistematskog rada na promeni stavova, vrednosti i ponašanja u odnosu na nasilje prema deci definisano je 5 mera i to: unapređenje kapaciteta profesionalaca u sektoru obrazovanja, socijalne i zdravstvene zaštite, policije i pravosuđa za prevenciju nasilja nad decom; unapređenje kapaciteta dece za prevenciju nasilja; unapređenje kapaciteta roditelja, staratelja i hranitelja za prevenciju nasilja nad decom; rana intervencija, podrška deci i porodici u riziku; stabilizacija javnosti za prevenciju nasilja nad decom.

U okviru cilja intervencije usmerene ka zaštite dece od nasilja definisane su 3 mere i to: zaštita i podrška deci žrtvama i svedocima nasilja i njihovim porodicama; razvijanje mehanizama podrške za učinioce nasilja; unapređivanje kompetencija profesionalaca za zaštitu i podršku deci.

Radi ostvarivanja cilja normativni okvir, institucionalni i organizacioni mehanizmi za prevenciju i zaštitu dece od nasilja definisane su 3 mere i to: jačanje sistemskih i institucionalnih mehanizama odgovora na sve oblike nasilja prema deci; uspostavljanje, razvoj i obezbeđivanje održivosti mera usmerenih na zaštitu dece od nasilja; unapređenje sistema za prikupljanje i upravljanje podacima o nasilju nad decom. U okviru ovih 11 mera definisano je 73 različite aktivnosti.

Strategija ističe i važnost uspostavljanja 11 prioriteta koji predstavljaju minimalne uslove za dalji razvoj sistema za zaštitu dece od nasilja. Ovi prioriteti se odnose na bolju usklađenost intervencija sa relevantnim politikama, jačanje uloge Saveta za prava deteta, jačanje međusektorske saradnje, poboljšanje efikasnosti sistema praćenja, unapređenje lokalnog nivoa sistema zaštite, kontinuirani rad na podizanju svesti i promena društvenih normi,

⁴ *Ibid.*, str. 9.

⁵ Akcioni plan za 2020. i 2020. godinu za primenu Strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period od 2020. do 2023. godine, str. 13-14.

vrednosti i stavova, unapređivanje kompetencija zaposlenih u institucijama koje se bave decom, podršku porodicama u razvoju roditeljskih kompetencija, razvoj usluga prevencije, direktne podrške i zaštite dece iz osetljivih grupa, ubrzavanje deinstitucionalizacije, ali uz istovremeno jačanje nadzora nad ustanovama za smeštaj dece i obezbeđivanje i jačanje finansiranja sistema prevencije i zaštite od nasilja prema deci i sa njima povezanih programa⁶.

Novinu u odnosu na prethodni strateški dokument predstavlja i jasnije definisanje mehanizma za praćenje sprovođenja mera i izveštavanje. U dokumentu je definisano da se radi sprovođenja praćenja formira Radna grupe za sprovođenje i praćenje Strategije koju čine predstavnici ministarstava i državnih organa koji poseduju stručna znanja iz oblasti od značaja za sprovođenje Strategije i predstavnik organizacija civilnog društva. Ona prikuplja podatke od državnih organa zaduženih za realizaciju konkretnih mera i aktivnosti, objedinjuje ih u izveštaje i dostavlja Savetu za prava deteta najmanje dva puta godišnje koji na osnovu njih ocenjuje napredak u sprovođenju Strategije i Akcionog plana i daje predloge za unapređenje njene primene⁷.

Učešće dece prepoznato je kao važan deo mehanizma praćenja mera i izveštavanja u skladu sa ostvarivanjem principa participacije. Prepoznavanje važnosti participacije dece u procesu praćenja i upravljanja Strategijom svakako predstavlja značajan pomak u ovom strateškom dokumentu. Jasno se ističe da je radi ostvarivanja principa participacije potrebno da se razrade mehanizmi koji će osigurati učešće dece u upravljanju Strategijom odnosno u procesu praćenja, izveštavanja i ocenjivanja sprovođenja Strategije. Međutim, prateći Akcioni plan za period od 2020. do 2021. godine ne sadrži jasno i precizno definisane korake i aktivnosti koji su usmereni na razradu mehanizama za učešće dece u procesu upravljanja i praćenja niti se u Strategiji daju bilo kakve smernice kako bi takav mehanizam trebalo da izgleda. Ovo dovodi u pitanje ostvarivanje efikasne participacije dece u praksi.

Centar za prava deteta ukazivao je na ovaj propust i tokom procesa Javne rasprave koja je održana u periodu od 29. novembra do 19. decembra 2019. godine. U svojim komentarima upućenim Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Centar za prava ukazao je da se u dokumentu ne vidi dovoljno jasno kako se planira upravljanje samim sprovođenjem Strategije, mehanizmima praćenja i izveštavanja o njenom sprovođenju. Takođe je istaknuto da se deca i mladi moraju aktivno uključiti u mehanizme praćenja i izveštavanja i da je potrebno da se obazrivo definišu mehanizmi kako bi se obezbedila suštinska participacija dece i mladih u ovom procesu. Predloženo je da se u Akcionom planu dodaju konkretne mere i aktivnosti koje se odnose na participaciju dece i to: Mera 4.1. Razmena znanja, veština i iskustava sa decom iz drugih država o prevenciji i zaštiti dece od nasilja – Aktivnost 4.1.1. Obezbeđivanje i osnaživanje učešća dece u radu međunarodnih mreža, foruma, grupa i sl. koje se bave zaštitom prava deteta i Mera 4.2. Uključivanje dece i mladih u rad i izveštavanje Radne grupe za praćenje i izveštavanje Strategije – Aktivnost 4.2.1. Deca i mladi daju svoje predloge i komentare u sprovođenju i unapređenju Strategije. Takođe je predloženo da se u delu koji se odnosi na ciljeve Strategije uvede kao Poseban cilj 4:

⁶ *Ibid.*, str. 21-22.

⁷ *Ibid.*, str. 29-30.

Uspostavljen mehanizam uključivanja dece i mladih u aktivnosti i procese vezane za prevenciju i zaštitu dece od nasilja⁸.

Međutim, ove sugestije Centra za prava deteta nisu usvojene u finalnoj verziji dokumenta niti je nadležni predlagač u skladu sa obavezom iz člana 36. Zakona o planskom sistemu Republike Srbije obrazložio iz kojih razloga predložene sugestije nisu ugrađene u predlog dokumenta⁹.

Propust da se jasno i precizno definiše mehanizam participacije dece kojim će se obezbediti suštinska participacija dodatno zabrinjava kada se ima u vidu da je tokom samog procesa usvajanja i promocije Strategije poštovanje prava deteta na participaciju već dovedeno u pitanje.

Naime, tokom procesa izrade Strategije u periodu od 8. do 31. decembra 2017. godine sprovedene su konsultacije sa predstavnicima organa državne uprave, jedinica lokalne samouprave, nezavisnih tela, organizacija civilnog društva, stručne javnosti i drugih zainteresovanih učesnika. Nakon izrade predloga Strategije i pratećeg Akcionog plana u periodu od 29. novembra do 19. decembra 2019. godine održana je i Javna rasprava o predlogu Strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja. U ovim procesima aktivno su pored predstavnika Centra za prava deteta učestvovali i predstavnici [Kluba DX](#), koji su svojim predlozima i sugestijama aktivno doprinosili unapređenju ovog strateškog dokumenta. Nakon usvajanja Strategije, tri predstavnice Kluba DX, u okviru Centra za prava deteta, pozvane su od strane Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja da u Palati Srbije 4. juna 2020. godine učestvuju na promociji Strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja, ali im je dan pre održavanja promocije bez obrazloženja otkazano učešće, a na osnovu zahteva Kabineta predsednice Vlade. Takvo postupanje ukazuje na to da poštovanje prava na participaciju dece predstavlja izazov i da je u strateškom dokumentu bilo neophodno da se jasno definišu specifične mere i aktivnosti koje će obezbediti efikasno ostvarivanje prava na participaciju dece.

Strategija definiše posebne mere i aktivnosti koji se odnose na unapređenje kapaciteta profesionalaca u sektoru obrazovanja, socijalne o zdravstvene zaštite, policije i pravosuđa za prevenciju nasilja nad decom, a radi ostvarivanja posebnog cilja koji se odnosi na prevenciju i sistematski rad na promeni stavova, vrednosti i ponašanja u odnosu na nasilje prema deci. Međutim, u Akcionom planu sve obuke su usmerene isključivo na profesionalce koji su zaposleni u navedenim sistemima dok je uvođenje posebnih nastavnih programa na univerzitetima i u srednjim stručnim školama izostalo iako je podizanje kapaciteta budućih profesionalaca koji će raditi u oblasti zaštite dece od nasilja od velikog značaja za postizanje ovog definisanog cilja. Mreža organizacija za decu Srbije ukazivala je tokom procesa izrade Strategije na ovaj propust i isticala da je potrebno promeniti pristup u sprovođenju obuka i unaprediti i samo obrazovanje studenata koji u okviru osnovnih studija moraju da steknu

⁸ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o predlogu Strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period od 2020. do 2023. godine sa dvogodišnjim akcionim planom (2020. i 2021. godina), 23. decembar 2019. godine, dostupno na: <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-12/Izvestaj%20sa%20javne%20rasprave%20%281%29.pdf>, pristup 10. jun 2020. godine.

⁹ Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, Službeni glasnik RS br. 30/2018.

relevantna znanja o pravima deteta i prevenciji zaštite dece od nasilja. Takođe je ukazano i na to da obuke za profesionalce u svim relevantnim sektorima treba da sadrže i obavezan deo o pravima deteta. Međutim, ove sugestije nisu usvojene niti je nadležni predlagač u skladu sa obavezom iz člana 36. Zakona o planskom sistemu Republike Srbije obrazložio iz kojih razloga one nisu usvojene i ugrađene u predlog dokumenta.

Strategija prepoznaje deinstitutionalizaciju kao važan deo prevencije nasilja nad decom koja se nalaze u ustanovama socijalne zaštite, posebno dece sa smetnjama u razvoju. U dokumentu je istaknuta važnost nadzora ovih ustanova u cilju zaštite dece od nasilja. Međutim, u aktivnostima u okviru mera usmerenih na jačanje sistemskih i institucionalnih mehanizama odgovora na sve oblike nasilja prema deci i uspostavljanja, razvoja i obezbeđivanja održivosti mera usmerenih na zaštitu dece od nasilja nisu definisane aktivnosti kojima bi se obezbedio efikasan nadzor nad ustanovama socijalne zaštite putem uspostavljanja međusektorskih timova koji bi pored predstavnika različitih sektora bili sastavljeni i od predstavnika organizacija civilnog društva, udruženja korisnika usluga socijalne zaštite, osoba sa invaliditetom i organizacija za zaštitu ljudskih prava. Mreža organizacija za decu Srbije je ukazivala i na ovaj propust tokom procesa izrade Strategije. Međutim, ova sugestija nije usvojena, takođe bez ikakvog obrazloženja, protivno Zakonu o planskom sistemu Republike Srbije.

Dokument sadrži i mere i aktivnosti koje se odnose na zaštitu i podršku deci žrtvama i svedocima nasilja i njihovim porodicama kako bi se sprečila sekundarna viktimizacija deteta. Jedna od definisanih aktivnosti u okviru Mere 2.1, koja se u najvećoj meri odnosi na sprečavanje sekundarne viktimizacije deteta, podrazumeva unapređenje rada službi za pružanje podrške i pomoći svedocima i oštećenima u cilju boljeg pristupa deci žrtvama i svedocima nasilja u porodici. Međutim, ovakav način definisanja je previše opšte postavljen, a u definisanim indikatorima ne postoje indikatori koji mere stepen unapređenja u odnosu na sprečavanje sekundarne viktimizacije. Za merenje unapređenja donekle mogu da se koriste indikatori koji mere broj sprovedenih obuka, broj obučanih profesionalaca i broj dece kojima je pružena podrška, ali to nije dovoljno i može dovesti do toga da se i pored ispunjenja indikatora u smislu broja obuka i profesionalaca koji su ih prošli ne postigne značajan pomak u odnosu na povećanje znanja i kapaciteta. Mišljenja smo da obuke moraju biti kontinuirane i praćene dugoročnim mentorskim programom u praksi da bi uticale na promenu stavova i uverenja profesionalaca i na izgradnju novih praksi u postupanju i da je ovakva metodologija rada trebalo da bude jasno precizirana u strateškom dokumentu.

U Akcionom planu nije dovoljno jasno ni da li se unapređenje rada službi za pružanje podrške i pomoći svedocima i oštećenima u cilju boljeg pristupa deci žrtvama i svedocima nasilja u porodici odnosi samo na službe za podršku žrtvama i svedocima krivičnih dela koje su formirane pri višim sudovima i višim tužilaštvima ili se odnosi i na druge ustanove i organizacije koje pružaju podršku deci žrtvama i svedocima. Naročito je nejasno da li ovo unapređenje podrazumeva i unapređenje rada Jedinica za podršku deci žrtvama i svedocima u krivičnom postupku i njihovu integraciju u sistem. Ove jedinice su formirane u okviru projekta

„Unapređenje prava deteta kroz jačanje sistema pravosuđa i socijalne zaštite u Srbiji“ koji je realizovao UNICEF u partnerstvu sa Ministarstvom pravde i Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, a koji je realizovan u periodu od 2014. do 2017. godine. Njihov način rada se se pokazao efikasnim u praksi i ozbiljno doprineo unapređenju sprečavanja sekundarne viktimizacije dece žrtava i svedoka krivičnih dela. Međutim, ova usluga je bila projektno zasnovana i nije postala deo državnog sistema usluga koje se finansiraju iz budžeta, tako da su jedinice nakon okončanja ovog projekta prestale sa radom. Imajući u vidu njihov značaj i postignute rezultate, njihova integracija u sistem je trebala da bude posebno istaknuta i precizirana u Akcionom planu kao posebna aktivnost ili u okviru aktivnosti 2.1.1. Naročito jer je u delu koji se odnosi na merenje posebnog cilja 2: Intervencije usmerene ka zaštiti dece od nasilja kao indikator definisan „porast udela dece svedoka kojima je pružena podrška kroz saradnju sudova sa jedinicama za podršku deci u krivičnom postupku, u odnosu na ukupan broj dece svedoka“ što ukazuje na to da se rad jedinica prepoznaje kao važan deo sistema podrške deci žrtvama i svedocima¹⁰.

Centar za prava deteta je tokom procesa Javne rasprave o predlogu Strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja koja je održana u periodu od 29. novembra do 19. decembra 2019. godine ukazivao na potrebna unapređenja koja se odnose na zaštitu i podršku deci žrtvama i svedocima nasilja i njihovim porodicama kako bi se sprečila sekundarna viktimizacija deteta. Predloženo je da se u okviru Mere 2.1 Zaštita i podrška deci žrtvama i svedocima nasilja i njihovim porodicama uvedu aktivnosti koje su jasno strateški usmerene na rešavanje problema sekundarne viktimizacije dece, žrtava nasilja, kao i da se uvede aktivnost koja se odnosi na dalje unapređenje normativnog okvira, imajući u vidu da aktivnosti koje su definisane u okviru Mere 2.1. nisu dovoljne za sprečavanje sekundarne viktimizacije deteta žrtve ili svedoka krivičnog dela. Međutim, ove sugestije nisu usvojene niti je nadležni predlagač u skladu sa obavezom iz člana 36. Zakona o planskom sistemu Republike Srbije obrazložio iz kojih razloga predložene sugestije nisu ugrađene u predlog dokumenta.

Strategija predstavlja značajan strateški dokument za unapređenje zaštite dece od nasilja i sadrži značajne mere i aktivnosti za unapređenje ove oblasti. Međutim, definisane mere, aktivnosti i indikatori za merenje postignutih rezultata često su definisani na previše opšti način, te ostavljaju prostor za široko tumačenje, neprecizno praćenje postignutih rezultata i merenje nivoa unapređenja. U daljem razvoju strateških politika važno je da se dodatno unapredi način definisanja mera i aktivnosti kako bi one bile specifičnije i kako bi na jasniji način definisale konkretne korake u unapređenju ove oblasti. Takođe je značajno da se indikatori za merenje rezultata razrade tako da budu veoma specifični i u boljoj korelaciji sa svakom od definisanih mera, kako bi mogli bolje da mere napredak u oblasti unapređenja zaštite dece od nasilja.

Od značaja je takođe da se unapredi saradnja sa organizacijama civilnog društva u procesu izrade strateških dokumenata i obezbedi pružanje povratnih informacija u vezi sa predloženim

¹⁰ Akcioni plan za 2020. i 2021. godinu za primenu Strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period od 2020. do 2023. godine, str. 10.

sugestijama za unapređenje strateških dokumenata. Posebno je važno da se unaprede mehanizmi za učešće dece u procesu izrade, usvajanja i promocije strateških dokumenata, kao i u procesu praćenja njihove implementacije i da se obezbedi suštinska participacija dece u kreiranju i ostvarivanju strateških politika.