
Instytut starateljstva za decu bez pratnje ili odvojenu od roditelja/staratelja

Analiza stanja i preporuke za
unapređenje

Nevena Milutinović



Save the Children

SADRŽAJ

Definicija problema i istraživačka pitanja	- 3 -
<i>Definicija problema i aktuelni trendovi</i>	- 3 -
<i>Metodološki okvir i ograničenja</i>	- 6 -
<i>Terminološke i konceptualne postavke</i>	- 8 -
<i>Glavne istraživačke teme i namera dokumenta</i>	- 9 -
Prikaz trenutnog modela starateljstva	- 10 -
<i>Kako je starateljstvo organizovano u Republici Srbiji?</i>	- 10 -
<i>Koji model starateljstva se primenjuje?</i>	- 11 -
<i>postupak imenovanja, izbora i kontrole rada staratelja</i>	- 11 -
<i>Mandat i nadležnosti staratelja</i>	- 16 -
Međunarodni trendovi i dobre prakse - gde je Srbija?	- 19 -
<i>međunarodni trendovi i ključni standardi</i>	- 19 -
<i>Ključni postulati instituta staratelja</i>	- 20 -
Institut staratelja u širem okviru zaštite dece	- 27 -
Preporuke	- 29 -
Literatura	- 39 -
Prilozi	- 42 -
<i>Prilog 1 - 10 ključnih standarda</i>	- 42 -
<i>Prilog 2 – Formular za evaluaciju staratelja</i>	- 44 -
<i>Prilog 3 - Lista intervjuisanih</i>	- 45 -

DEFINICIJA PROBLEMA I ISTRAŽIVAČKA PITANJA

Od 2015. godine, preko milion ljudi je prošlo kroz Republiku Srbiju, bežeći od konflikata i nasilja, u potrazi za bezbednošću ili boljom budućnošću u Evropi. Od toga, preko 100.000 onih koji su stigli čine deca bez roditeljskog staranja¹. Iako se broj onih koji prolaze kroz takozvanu balkansku rutu značajno smanjio nakon zatvaranja granica u martu 2016. godine, mnogi put nastavljaју neregularno, a najmanje trećinu čine deca, od kojih veliki broj putuje bez staratelja. Ona se na putu često oslanjaju na krijumčarske mreže i bivaju izložena kontinuiranom riziku od fizičkog i seksualnog nasilja, zlostavljanja ili eksploatacije.

Prelazeći hiljade kilometara kroz nekoliko zemalja, deca u tom procesu neretko ostaju nevidljiva za postojeće nacionalne sisteme zaštite dece. Čak i kada bivaju identifikovana, nacionalni okvir za zaštitu dece, ograničen teritorijalnom nadležnošću zemlje u kojoj se deca nalazi, ne uspeva da obezbedi sistem podrške koji bi osigurao bezbedan nastavak puta (Save the Children and Međunarodni komitet spasa, 2017: 12). Posebno zabrinjava činjenica da trenutni postupak identifikacije ne osigurava da sva deca bez pratnje budu adekvatno identifikovana². Otuda je nemoguće utvrditi precizan broj³ dece bez pratnje koja su prošla kroz ili se trenutno nalaze na teritoriji Republike Srbije. Tokom procesa konsultacija u novembru 2018. godine, procenjeno je da u Srbiji trenutno boravi između 400 i 500 dece bez pratnje, koja se nalaze u riziku od eksploatacije, nasilja i trgovine ljudima. Kako deca napuštaju Srbiju, konačan broj dece kojoj je određena starateljska zaštita, kao i ukupan broj stručnih radnika i profesionalaca koji vrše starateljsku funkciju ostaje nepoznat (Krašić B., i dr., 2017: 61). Sve ovo značajno otežava sagledavanje veličine problema, te potencijalnih rešenja koja mogu unaprediti postojeću situaciju.

DEFINICIJA PROBLEMA I AKTUELNI TRENDOVI

Poslednji talas migracija ka Evropi doneo je brojne izazove svim državama koje se nalaze na ruti, čak i kada imaju regulisane procedure za starateljstvo. Nacionalni zakonodavni okviri nisu

¹ Za potrebe ovog dokumenta, termin *deca bez roditeljske pratnje* koristi se onako kako je definisan Opštimim komentarom 6. Komiteta Ujedinjenih nacija (UN) za prava deteta, i tiče se dece koja se nalaze van svoje zemlje stanovanja, ili su u situaciji da im je potrebna neodložna zaštita, a mogu biti prepoznati kao:

(i) „deca bez pratnje“ (ili maloletnici bez pratnje), prema članu 1. Konvencije su deca koja su odvojena od oba roditelja i koja nisu pod staranjem nekog drugog srodnika ili druge odrasle osobe koja je na osnovu zakona ili običaja odgovorna za dete; ili

(ii) „razdvojena deca“ ukoliko su odvojena od svojih prethodnih zakonskih ili drugih primarnih odgajatelja, a koja nezavisno od toga mogu biti u pratnji drugog srodnika. (Žegarac, 2014: 14)

² Stranica 16, *Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Serbia*, Komitet UN za prava deteta, 2017., CRC/C/SRB/CO/2-3

³ Postoje brojne poteškoće u utvrđivanju tačnog broja dece bez staratelja koja se nalaze u Republici Srbiji. Beogradski centar za ljudska prava ukazuje na činjenicu da je „broj nepraćene dece na teritoriji Srbije znatno veći od broja te dece koja su registrovana“, pozivajući se na podatke Ministarstva unutrašnjih poslova koje vodi evidenciju o broju dece bez staratelja koji su izjavili nameru da zatraže azil, te na podatke Komesarijata za izbeglice i migracije o broju ove dece koja su na smeštaju u centrima za azil. (Krašić B. i dr., 2017.: 20-21)

dovoljno fleksibilni da obezbede poštovanje postojećih pravnih normi i formalnih procedura, a da istovremeno osiguraju mere i rešenja koja su u najboljem interesu deteta koje je uglavnom u tranzitu kroz njihovu zemlju. Razlozi za to su brojni, a za potrebe ovog rada fokusiraćemo se samo na one koji predstavljaju hronične izazove⁴ za efikasan i kvalitetan sistem starateljske zaštite za decu bez pratnje koja se nađu na teritoriji Republike Srbije. Neki od najvećih izazova su:

- nepouzdana podaci o broju dece u potrebi za starateljskom zaštitom, kako na nacionalnom, tako i na regionalnom nivou;
- otežana pravovremena i adekvatna identifikacija dece bez pratnje; velika stopa „nestanka” dece i/ ili njihovog isključivanja iz sistema socijalne zaštite;
- kontinuirana izloženost dece rizicima od eksploatacije, iskorišćavanja, te nasilja i trgovine ljudima;
- nedostatak kapaciteta sistema socijalne zaštite da adekvatno odgovori na specifične potrebe svakog deteta u potrebi za starateljskom zaštitom, kako u smislu ljudskih i finansijskih resursa, tako i u smislu neophodnih veština;
- nedostatak koordinacije i multisektorske saradnje šireg sistema podrške, u cilju obezbeđivanja integrisanog pristupa zaštiti deteta;
- nedovoljno kapaciteta za obezbeđivanje adekvatnog i sigurnog smeštaja, te pratećih usluga relevantnih za decu bez pratnje;
- nedovoljno mogućnosti za pristup legalnim procesima migracija, te nedostatak prekogranične saradnje;
- tranzitna priroda boravka dece u Republici Srbiji, kao i način organizacije njihovog puta;
- promenjiva ruta puta dovela je do ogromnog pritiska na manje opštine, sa minimalnim ili nikakvim ljudskim kapacitetima da ispoštuju postojeće regulative, što često dovodi do nestandardizovane prakse između različitih opština.

Ovi izazovi limitiraju mogućnost država da obezbede minimalne standarde kvaliteta, osiguraju individualizovan pristup svakom detetu i efikasno odgovore na potrebe dece. U svetlu navedenih izazova, adekvatna i smisljena procena najboljeg interesa predstavlja ključni postupak koji bi obezbedio najbolje moguće mere za pojedinačno dete. U tom smislu, institut staratelja u slučaju dece bez pratnje predstavlja polazni i najznačajniji element šireg sistema zaštite dece, te može imati ključnu ulogu u prevazilaženju brojnih izazova u podršci deci bez staratelja (UNHCR, UNICEF i Međunarodni komitet spasa, 2017: 9).

Diskusija o institutu staratelja postaje sve aktuelnija i na regionalnom, posebno na nivou EU, imajući u vidu izazove sa kojima se susreću zemlje Evropske unije, suočene sa velikim brojem dece bez pratnje, koja ove zemlje biraju kao zemlje destinacije, ili su pak samo u tranzitu kroz njih. Napori u jačanju instituta staratelja polaze od pretpostavke da staratelji, u slučaju dece

⁴ Ovi zaključci su izvedeni iz pregleda dostupnih analiza i izveštaja, konsultacija sprovedenih za potrebe ove analize tokom novembra 2018. godine, te neposrednog iskustva u radu sa decom bez starateljske zaštite.

bez pratnje, imaju najvažniji zadatak u osiguravanju zaštite najboljeg interesa deteta na pravovremen, efikasan i kvalitetan način. Otuda je poslednjih nekoliko godina učinjen veliki napor da se mapiraju i ponude dobre prakse, te učine pomoci ka procesu standardizacije praksi između različitih zemalja.

Republika Srbija je u tom smislu napravila značajne iskorake u cilju prilagođavanja postojećih politika i praksi, kako bi započela da rešava neke od izazova u identifikaciji i podršci deci u pokretu. Koristeći postojeći zakonodavni okvir, pripremljene su dodatne smernice, instrukcije i pravilnici, u cilju prilagođavanja aktuelnih procedura i pravilnika, kako bi se odgovorilo na novonastalu situaciju i osigurala podrška najranjivijim grupama dece. Ovi naponi su svakako dali određene rezultate, pa je i tokom najkritičnijeg perioda u nekoj meri primenjivan institut staratelja za decu bez pratnje. Ipak, ovakav postupak često je služio da zadovolji formalne zahteve, uz izostanak adekvatnog kontakta sa detetom, individualizovanog pristupa, osiguravanja njegovog smislenog učešća u donošenju odluka koje ga se tiču, te se uglavnom svodio na najurgentnije potrebe dece (vrlo često vezane za oduke o smeštaju). U tom smislu, propuštena je prilika da se institut staratelja aktivira u važnim procesima koji se tiču deteta, počev od pravovremene i ispravne identifikacije maloletnika, postupaka i mera za procenu starosne dobi, procene ranjivosti deteta, spajanja sa porodicom, pa sve do određivanja dugoročnih rešenja i korišćenja međunarodnih instrumenata i postojećih pravnih opcija koje su državama na raspolaganju. Ovo je prepoznato i u poslednjem izveštaju Evropske komisije⁵ za 2018. godinu, gde se zaključuje da postoji potreba za obezbeđivanjem „psihosocijalne podrške, adekvatnim smeštajem za decu bez pratnje i dovoljnim brojem staratelja“.

Ovo je prepoznala i Republika Srbija, pa je u poslednjih godinu dana načinjen niz značajnih koraka i inicijativa usmerenih ka osnaživanju ovog instrumenta. Na samom početku migrantske krize, Republika Srbija je bila jedna od retkih zemalja na migrantskoj ruti koja je napravila iskorak u pokušaju da prilagodi postojeće procedure i protokole. Fokusirajući se na urgentne potrebe koje su pratile razvoj migrantske krize, istovremeno su osnaživani institucionalni kapaciteti, te dodatno pojašnjavane primene postojećeg normativnog okvira, da bi se odgovorilo na rastuće potrebe. Tako je već u julu 2015. godine, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (u daljem tekstu: Ministarstvo) usvojilo *Instrukciju o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja maloletnih migranata bez pratnje*⁶, kojom se definiše i postupak imenovanja privremenog staratelja maloletnom licu bez pratnje. Tokom 2016. godine, razvijene su i *Standardne operativne procedure (SOP): zaštita dece izbeglica i migranata*⁷, koje su predstavljale

⁵ Stranica 35, *Izveštaj za Srbiju za 2018. godinu, Saopštenje o politici proširenja EU*, Brisel, 2018.

⁶ *Instrukcije Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja maloletnih migranata bez pratnje*, broj 110–00–00469/2015–14, 10. jula 2015. godine

⁷ *Standardne operativne procedure: zaštita dece izbeglica i migranata* razvijene su u saradnji Ministarstva, UNICEF, UNHCR i lokalne NVO IDEAS u aprilu 2016. godine. Ipak, iako je većina konsultovanih aktera saglasna da su ove

značajan pomak u pojašnjavanju procedura za postupanje aktera na terenu, posebno u postupcima procene ranjivosti, koordinacije, instrumenata za procenu najboljeg interesa deteta, pojednostavljanju procedura upućivanja itd. Učinjeni su dodatni napor u pogledu razvoja usluga alternativne brige, poput uvođenja terenskih socijalnih radnika, pilotiranja programa specijalizovanog hraniteljstva⁸ itd. promovišući na taj način neke od najboljih praksi na čitavoj balkanskoj ruti. Akteri su ipak saglasni da rezultati nisu zadovoljavajući u pogledu osiguravanja minimalnih standarda kvaliteta u pružanju usluga zaštite, te suštinske podrške deci bez pratnje.

Ambicija ovog izveštaja je da podrži postojeće dobre prakse, identifikuje dodatne mere koje treba razmotriti u cilju unapređenja postojećeg modela, kao i da otvori diskusiju o aktuelnom konceptu starateljstva, nudeći rešenja drugih zemalja za neke od institucionalnih i normativnih izazova sa kojima se suočava Republika Srbija. Za te potrebe, institut staratelja uzet je kao polazni i osnovni činilac u daljem postupku osiguravanja najboljeg interesa deteta, obezbeđivanja njegovog učešća u procesima koji ga se tiču, te mera u cilju njegove bezbednosti i sigurnosti. Namera je autora da ovaj dokument posluži kao okvir za otvaranje diskusije i obezbeđivanje foruma za konstruktivan dijalog između donosioca odluka. Očekivanje je da ovaj izveštaj posluži kao radni dokument u procesu definisanja narednih koraka usmerenih na jačanje instituta staratelja.

METODOLOŠKI OKVIR I OGRANIČENJA

Priroda ovog dokumenta odredila je kvalitativni metodološki pristup koji omogućava predstavljanje šireg okvira koji definiše i određuje ključnu temu istraživanja, kao i osvetljavanje specifičnih pitanja koja se tiču starateljstva nad decom bez pratnje. U tom smislu, proces je obuhvatio tri faze i realizovan je tokom novembra i decembra 2018. godine, iako je tokom procesa izrade analize uzet u obzir širi vremenski okvir, postojeće naučene lekcije, te evolucija razvoja nekih od programa usmerenih na unapređenje postojećeg sistema.

- Prva faza je obuhvatila pregled raspoložive literature i dokumentacije, uključujući i postojeći zakonodavni okvir, dodatne smernice i instrukcije izdate od strane relevantnih institucija, kao i mnogobrojne materijale koji su proizvod lokalnih i međunarodnih organizacija i institucija, kako u Srbiji, tako i u Evropi, sa posebnim osvrtom na prakse zemalja koje se suočavaju sa velikim brojem dece u potrebi za starateljskom zaštitom, i/ili predstavljaju tranzitnu zemlju za decu bez pratnje. Pregled

smernice bile nužne, uglavnom sugerišu da su došle kasno, te da se ni danas ne primenjuju dosledno. Dokument je dostupan na http://www.udruzenjesz.rs/images/PDF/SOP_SER_6.5.pdf

⁸ Ovaj projekat realizovale su zajednički organizacije: Međunarodni komitet spasa i Save the Children, u saradnji sa Centrom za porodični smeštaj tokom 2016/17. godine, sa namerom da podrže alternativne oblike zbrinjavanja i osnaže i povećaju broj porodica koje bi radile urgentni prihvata dece iz izbegličke i migrantske populacije. Više o projektu možete naći na linku:

https://resourcecentre.savethechildren.net/node/12405/pdf/specialised_foster_care_for_unaccompanied_and_separated_children_in_serbia.pdf

literature poslužio je za razumevanje trenutne situacije, kao i identifikaciju novih trendova i smernica, proisteklih iz iskustva iz priliva velikog broja dece bez pratnje, a koja su u procesu tranzita. U tom smislu, međunarodno prepoznate preporuke vezane za institut staratelja, te preporučeni principi i standardi, korišćeni su kao okvir za analizu trenutnog stanja u Republici Srbiji, te za ponudu odgovora na izazove koje ova tema predstavlja za sve zemlje pogođene krizom.

- Druga faza projekta predstavlja proces konsultacija sa akterima relevantnim za ovu temu. Uključeni su donosioci odluka, učesnici procesa koji se tiču definisanja i usvajanja politika, procedura, te praćenja implementacije postojećih protokola, kao i praktičari sa terena: staratelji/ke, stručni radnici i voditelji slučaja iz lokalnih centara za socijalni rad, sa neposrednim iskustvom u radu sa decom. Naime, fokus na *donosioce odluka* imao je za cilj da uključi uticajne pojedince, koji su u stvarnosti uključeni u kreiranje politika, i u tom smislu u mogućnosti da utiču na generisanje promena koje će obezbediti trajne pomake u životima dece koja su u potrebi za starateljskom zaštitom. Ovi intervjui obuhvatili su eksperte/ predstavnike relevantnih državnih organa: ministarstava, Komesarijata, predstavnike međunarodnih organizacija, ali i predstavnike lokalnih organizacija civilnog društva (OCD), te nezavisne eksperte za zaštitu dece. Format polustrukturisanog intervjua obuhvatio je pitanja vezana za: a) postojeći pravni i normativni okvir, te njegovu adekvatnost i prilagođenost; b) kako ispitanik/ca ili organizacija vide institut staratelja u kontekstu šireg sistema zaštite dece; c) viđenja usklađenosti postojećeg okvira sa međunarodnim smernicama i preporukama, te korake koje treba preduzeti. Dodatno, organizovane su dve fokus grupe sa *praktičarima/kama* sa iskustvom u direktnom radu sa decom bez pratnje. Prvu fokus grupu činili su „profesionalni staratelji/ke” koji su deo projekta koji u poslednjih godinu dana pilotira Centar za istraživanje i razvoj ideja – IDEAS, uz finansijsku podršku UNHCR i tehničku podršku Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Drugu grupu ispitanika/ca činili su predstavnici Centra za socijalni rad Palilula, koja je u kontekstu Srbije jedna od najopterećenijih opština kada je reč o deci bez pratnje. Konsultacije putem fokus grupa imale su za cilj da identifikuju naučene lekcije kao i aktuelne konkretne izazove u realizaciji usluga, kao i razumevanje postojećih procedura i protokola i njihove adekvatnosti za trenutni kontekst.

Napomena: Iako je značaj uključivanja dece te njihovih viđenja nesumnjivo od najvećeg značaja za suštinsko razumevanje relevantnosti i kvaliteta postojećeg modela, direktne konsultacije sa decom nisu bile planirane u ovoj fazi, već su korišćeni postojeći izvori, te konsultacije obavljene sa decom u okviru drugih programa. Razlozi za ovakav pristup leže u nekoliko činjenica: a) kratak vremenski okvir, te tranziciona priroda boravka dece u Srbiji, ne dozvoljava osiguravanje etičkog pristupa u postupcima uključivanja dece u konsultativne procese; b) takođe, imajući u vidu temu istraživanja, mali broj staratelja/ki, te odnos staratelja i deteta koji predstavlja potencijalni konflikt interesa u kontekstu konsultacija, nije svrsishodno

uključivati decu u ovoj fazi; c) identifikovan je značajan broj postojećih informacija, koje su prikupljene kroz druge procese, te stoga, za potrebe dokumenta ovakvog tipa, koji se tiče generalnih smernica, u ovoj fazi se ne opravdava potreba za uključivanjem dece u konsultacije. Namera ovog dokumenta je da pruži generalni presek identifikovanih dobrih praksi, postojećih izazova, a svaka dublja intervencija, razrada neke od preporuka, i/ili testiranje i/ili primena nekog od modela, zahtevala bi uključivanje dece u proces konsultacija.

- Treća faza podrazumeva analizu kvalitativnih podataka sa fokusom na teme definisane u prethodnom poglavlju: a) prikaz postojećeg modela u Republici Srbiji; b) analiza prilagođenosti sa preporučenim standardima i identifikacija konkretnih modela i rešenja koji mogu odgovoriti na neke od izazova; c) definisanje finalnih preporuka. Preporuke u tom smislu grupisane su u: hitne mere na polju unapređenja primene postojećeg okvira; preporuke vezane za potrebe usaglašavanja i za dodatna pojašnjenja postojećih procedura; te konačno konceptualna rešenja koja zahtevaju revizije postojećeg pravnog i institucionalnog okvira. U tom smislu, preporuke nemaju ambiciju da nude jednostrana rešenja, već će ponuditi jednu i/ili više alternativa kao okvir za otvaranje dijaloga stručne javnosti u cilju unapređenja postojećeg modela.

Privilegija konsultacija sa širim krugom eksperata, uz otvoren okvir koji je dozvolio iznošenje novih ideja i rešenja, iznedrio je različita viđenja i modalitete, te se stoga predložene preporuke prilažu kao *radne smernice* koje će poslužiti da iniciraju širu diskusiju oko potencijalnih daljih koraka u rešavanja ovog kompleksnog pitanja.

Ograničenja ovog pristupa se pre svega tiču usko specifične teme koju obrađuje - funkcije i kapaciteta instituta staratelja kao ključnog elementa podrške deci bez pratnje. U tom smislu, ovaj dokument nikako ne predstavlja osvrt na celokupan sistem starateljstva u Srbiji, kao ni na sve probleme dece bez pratnje u Republici Srbiji. Izveštaj je primarno izrađen sa namerom da posluži kao okvir za otvaranje diskusije, te je u tom smislu ograničen vremenskim trenutkom u kome je rađen, to jest dinamičnim promenama koje se dešavaju na ovom polju. Najzad, najveći nedostatak ovog pregleda predstavlja nemogućnost direktnog uključivanja viđenja i stavova dece bez pratnje.

TERMINOLOŠKE I KONCEPTUALNE POSTAVKE

Iz razloga nedoslednosti u korišćenju ključnih termina kroz različite međunarodne i lokalne dokumente, za potrebe ovog izveštaja, ključni pojmovi se razumevaju onako kako su definisani i određeni Konvencijom o pravima deteta, Opštim komentarom broj 6 (Odredba III - Definicije) i Vodičem UN za alternativnu brigu o deci, na sledeći način:

- **Dete**⁹ je svako ljudsko biće koje nije navršilo 18 godina života. Ovo znači da bilo koji pravni instrument koji se primenjuje na decu na teritoriji države ugovornice ne može definisati dete na bilo koji drugi način.

Dete bez roditeljskog staranja (Žegarac, 2014: 12) - deca koja se nalaze van svoje zemlje stanovanja, ili su u situaciji da im je potrebna neodložna zaštita, mogu biti označena kao:

- **Deca bez pratnje** (maloletnici/e bez pratnje¹⁰), ukoliko nisu pod staranjem nekog drugog srodnika ili druge odrasle osobe koja je na osnovu zakona ili običaja odgovorna za dete; ili
- **Odvojena deca** ukoliko su odvojena od svojih prethodnih zakonskih ili drugih primarnih odgajatelja, a koja nezavisno od toga mogu biti u pratnji drugog srodnika.

Kada je reč o starateljstvu, situacija je dodatno komplikovanija jer se isti termini različito upotrebljavaju od zemlje do zemlje. Stoga je važno sagledati sadržaj definicije, to jest funkcije definisane različitim terminima koji se koriste u stručnoj literaturi. Za potrebe doslednosti, sledeći termini¹¹ korišćeni su u navedenom značenju:

Staratelj/ka: Nezavisna osoba koja se bavi osiguravanjem najboljeg interesa deteta i njegove dobrobiti i u tom smislu dopunjava detetove ograničene kapacitete da učestvuje u pravnim procesima. Staratelj/ka postupa kao zakonski zastupnik deteta u svim procesima koji ga se tiču, na isti način na koji bi to činili roditelji koji zastupaju interese svoje dece.

Predstavnik ili legalni predstavnik: razlikuje se od kvalifikovanog pravnika koji obezbeđuje pravnu asistenciju, govori u ime deteta i pravno zastupa dete u pisanim izjavama i lično u administrativnim i sudskim procesima, uključujući i azilantske i druge pravne postupke, kako je predviđeno u nacionalnom zakonodavstvu.

Organ starateljstva: organ starateljstva je institucija ili organizacija koja je odgovorna za zapošljavanje, imenovanje, monitoring, nadzor i treniranje staratelja/ki. Uloga organa starateljstva definisana je nacionalnim zakonodavstvom.

KLJUČNE ISTRAŽIVAČKE TEME I NAMERA DOKUMENTA

Izveštaj ima za cilj da, uz pregled trenutnog modela starateljstva za decu bez pratnje iz migrantske i izbegličke populacije, identifikuje postojeće dobre prakse te hronične izazove, sagledavajući institut staratelja kao temeljni činilac u kontekstu šireg sistema zaštite dece. Postojeći okvir je razmatran u smislu međunarodnih trendova i preporučenih smernica u

⁹ Strana 9, Komitet UN za prava deteta, Opšti komentar broj 6 (2005): Tretman nepraćene i razdvojene dece izvan njihove države porekla, 1. septembar 2005., CRC/GC/2005/6, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>

¹⁰ Zakon o azilu Republike Srbije, čl. 2. na sledeći način definiše dete bez pratnje: „Maloletnik bez pratnje je stranac koji nije navršio osamnaest godina života i koji prilikom ulaska u Republiku Srbiju nema ili je nakon ulaska u nju, ostao bez pratnje roditelja ili staratelja.”

¹¹ Preuzeto iz FRA, 2014:12. Originalno Vodič UN za alternativnu brigu o deci (A/HRC/11/L.13) i Komitet UN za prava deteta, Opšti komentar 6 (CRC/GC/2005/6)

definisaniu instituta, te rešenja drugih zemalja za neke od izazova sa kojima se suočava Srbija. Treći aspekt posmatra instut staratelja u širem okviru zaštite dece iz izbegličke i migrantske populacije, uključujući i neophodnost saradnje sa drugim akterima, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom planu.

Završni deo ovog dokumenta predstavlja praktične preporuke za unapređenje primene postojećeg sistema, njegovu dalju regulaciju u aspektima u kojima je nedorečen, te moguće načine reorganizacije postojećeg koncepta starateljstva. Preporuke su predstavljene u formi koja ima za cilj da odgovori na pitanja šta, zašto i kako, nudeći jedno ili više rešenja, kao okvir za širu diskusiju.

PRIKAZ TRENUTNOG MODELA STARATELJSTVA

KAKO JE STARATELJSTVO ORGANIZOVANO U REPUBLICI SRBIJI?

Republika Srbija, kao potpisnica Konvencije o pravima deteta, obavezala se da pruži posebnu zaštitu i pomoć svakom detetu koje se nađe na njenoj teritoriji, a koje je privremeno ili stalno lišeno porodičnog okruženja. U tom smislu, institut staratelja, dodatno pojašnjen Opštim komentarom 6, pretpostavlja odgovornost države za brigu o najboljem interesu deteta koje se nađe na njenoj teritoriji, njegovom odgajanju i razvoju.

Normativni okvir Republike Srbije pretpostavlja institut staratelja za svu decu koja se nađu na njenoj teritoriji, bez obzira na njihovo poreklo ili pravni status u Republici Srbiji, i ovo pravo garantovano je kroz celokupnu zakonsku regulativu. Ustav Republike Srbije¹² predviđa da su „opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju”; a strancima se garantuju sva prava koja imaju i domaći državljani, izuzev prava koja su izričito garantovana samo njenim državljanjima. Nadalje, pojedinačni zakoni¹³ detaljnije uređuju oblast starateljstva nad decom bez pratnje¹⁴, dajući osnovne smernice i definišući procedure i instrumente kojima se osigurava pristup ovim pravima. U tom pogledu, pravni okvir koji definiše starateljstvo u velikoj meri jeste usklađen sa dobrim praksama i međunarodnim preporukama. Pre svega, pohvalno je da je primarna odgovornost za decu bez pratnje iz migrantske i izbegličke populacije

¹² Član 16. i član 17. Ustava Republike Srbije, Sl. glasnik RS, 83/06

¹³ Starateljska zaštita definisana je odredbama Porodičnog zakona, a dodatno regulisana i mnogobrojnim drugim zakonskim i podzakonskim aktima, od kojih su najvažniji: Zakon o socijalnoj zaštiti, Zakon o azilu, Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, kao i Opšti protokol o zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja, Posebni protokol za zaštitu dece u ustanovama socijalne zaštite od zlostavljanja i zanemarivanja i drugi.

¹⁴ Porodični zakon (čl. 6, stav 6.) definiše obavezu države u tom pogledu, Sl. glasnik RS, 18/05, 72/11 – dr. zakon i 6/15.

nedvosmisleno odgovornost organa socijalne zaštite, bez obzira na njihov zakonit i pravni status u Republici Srbiji¹⁵.

KOJI MODEL STARATELJSTVA SE PRIMENJUJE?

Institut starateljstva potpada pod mandat centara za socijalni rad (CSR)¹⁶, kao ustanova socijalne zaštite pri lokalnim samoupravama, te starateljstvo nad decom koja dolaze iz izbegličke populacije određuje nadležni CSR, na teritoriji na kojoj je dete identifikovano. Ovakav pristup takođe pretpostavlja sveobuhvatan i individualizovan pristup zaštiti deteta, te skup međusobno povezanih i uslovljenih pravnih intervencija i mera socijalne zaštite u rešavanju različitih problema. U ovom postupku, staratelj/ka nije nezavisan u pokretanju postupaka i mera, već proces uključuje širok spektar stručnih lica iz CSR, kao i ostalih relevantnih institucija, koji zajednički definišu plan i ključne odluke vezane za dete. Zakon predviđa mogućnost neposrednog starateljstva (član 131.), koje podrazumeva da sam organ starateljstva neposredno vrši tu funkciju. Takođe, za staratelje/ke (pored supružnika, srodnik ili hranitelj¹⁷) mogu biti postavljeni zaposleni u institucijama socijalne zaštite (kolektivni staratelj, član 130.), što je često slučaj sa decom koja su smeštena u ove objekte, a jedna osoba može biti staratelj/ka za više šticeenika (član 129.). Ipak, najučestaliji oblik starateljstva, propisan za decu bez pratnje, predstavlja takozvano *privremeno starateljstvo* (član 132.). Ovaj član propisuje da se u slučaju potrebe za privremenom zaštitom ličnosti, prava ili interesa šticeenika, ovaj oblik starateljstva može obezbediti „stranom državljaninu koji se nalazi u ili ima imovinu na teritoriji Republike Srbije”¹⁸

POSTUPAK IMENOVANJA, IZBORA I KONTROLE RADA STARATELJA

Zakonsku odredbu o postavljanju staratelja detetu bez pratnje, na samom početku krize, Ministarstvo je dodatno pojasnilo Instrukcijama¹⁹. Prema Instrukcijama, postavljanjem privremenog staratelja, definiše se i ograničen obim i sadržaj ovlašćenja koja staratelj ima, a ona se uglavnom tiču obezbeđivanja urgentnog i privremenog smeštaja u neku od ustanova socijalne zaštite koja ima posebnu jedinicu za smeštaj maloletnih migranata bez pratnje. Po određivanju smeštaja i upućivanju deteta u instituciju, postavlja se novi privremeni staratelj, opet s ograničenim ovlašćenjima. Ukoliko dete iz različitih okolnosti bude premešteno u neki

¹⁵ Postoje brojne dokazane prakse koje ukazuju na važnost i nužnost osiguravanja da nadležnost u pogledu brige o deci bez pratnje mora biti pod okriljem sistema socijalne zaštite i/ili lokalnih samouprava, to jest regulisana na isti način kao i za domicilnu decu. Ovo nikako ne sme biti nadležnost institucija koje upravljaju centrima za azilante i izbeglice. O slučajevima Belgije i Švedske, više videti u Byrne, 2015: 22-23.

¹⁶ Član 12. Porodični zakon Republike Srbije, Sl. glasnik RS, 18/05, 72/11 – dr. zakon i 6/15.

¹⁷ Ova zakonska mogućnost nije primenljiva na decu bez pratnje koja su strani državljani, osim u slučaju da srodnici imaju državljanstvo Republike Srbije.

¹⁸ Član 132. Porodični zakon Republike Srbije, Sl. glasnik RS, 18/05, 72/11 – dr. zakon i 6/15.

¹⁹ Instrukcije Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja maloletnih migranata bez pratnje, broj 110–00–00469/2015–14, 10. jula 2015. godine.

od centara za azil, na primer, kada izrazi nameru da traži azil, instrukcije sugerišu da imenovani staratelj treba da isprati dete do novog smeštaja, a lokalni nadležni CSR opet imenuje novog privremenog staratelja. Na ovaj način postoji bojazan da se institut staratelja prvenstveno svodi na nalaženje i održavanje smeštaja (Žegarac, 2014: 100), a učestale promene smeštaja dece često nemaju veze sa suštinskim sagledavanjem najboljeg interesa deteta, već su *ad hoc* rešenja, vezana za migrantske tokove, te odluke Komeserijata koje centre opredeljuje za prihvatanje dece bez pratnje.

Ovako definisane smernice u praksi dovode do brojnih problema, pa se često dešava da se staratelji postavljaju sa značajnim zakašnjenjem, te da se staratelj deteta menja i po nekoliko puta, da manjka pravovremena razmena informacija između institucija, što neke mere i procese dodatno produžuje (Krašić B. i dr., 2017: 61). Na ove probleme ukazuje i Komitet UN za prava deteta (u daljem tekstu: Komitet) u izveštaju iz 2017. godine, zahtevajući da se uspostavi jasna koordinacija između državnih institucija, te usaglase principi i kriterijumi za procenu i postupanje između različitih državnih agencija, a u vezi sa decom bez pratnje²⁰.

Imajući u vidu prirodu kretanja migrantske i izbegličke populacije, u praksi je u najvećem broju slučajeva imenovani staratelj voditelj slučaja, ili drugo službeno lice centra za socijalni rad. Tako se dešava da jedan voditelj slučaja ima između 50 do čak 80 dece za koju je preuzeo obavezu starateljstva (Centar za istraživanje javnih politika, 2017: 10; Save the Children i Međunarodni komitet spasa, 2017: 8). Čak i sa uvođenjem dodatnih profesionalnih staratelja²¹, broj slučajeva dece po staratelju i dalje je velik (i do 40 dece), pa je prepoznata potreba za dodatnim socijalnim radnicima. Iako zakon ne propisuje maksimalni broj korisnika, jasno je da ovakav pristup ne zadovoljava minimalne standarde²² u zaštiti dece, koji preporučuju najviše 25 dece po jednom radniku. Neki od konsultovanih profesionalaca sugerisali su da bi idealan broj za kvalitetno bavljenje svakim pojedinačnim detetom bio 15 štićenika po staratelju. Ovo treba sagledati u svetlu hroničnog i višegodišnjeg nedostatka ulaganja države u socijalne službe i usluge, a posebno u broj stručnih radnika, te obuke za razumevanja nekih od ključnih koncepata u zaštiti dece (Žegarac, 2014: 77).

U ovakvim okolnostima, staratelj/ka ne može kvalitetno zadovoljiti ni formalni minimum da bi se ispoštovala procedura, a deca ostaju uskraćena za podršku koju staratelj treba da obezbedi. Ovim se značajno umanjuje i mogućnost identifikacije i reagovanja u slučaju posebno ranjivih grupa dece. Ovakvo rešenje, osim što je neodrživo i nefunkcionalno, takođe ne zadovoljava ni minimalne standarde kvaliteta, kao ni ključne principe pravovremenosti i nezavisnosti

²⁰ Stranica 16, *Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Srbije*, Komitet za prava deteta, 2017., CRC/C/SRB/CO/2-3

²¹ Projekat IDEAS realizovan prošle godine. U konsultacijama sa IDEAS, potvrđeno je da je ovaj problem prepoznat pa je planirano povećanje broja staratelja sa 5 na 10.

²² Minimalni standardi za zaštitu dece u humanitarnoj aktivnosti. Radna grupa za zaštitu dece (RGZD), 2012.

staratelja. Iako zadovoljava funkcionalne standarde, u ovakvim okolnostima, staratelj nije u situaciji da kvalitetno realizuje gotovo ni jednu od mandatom definisanih obaveza.

U pokušaju da na najbolji način odgovori na novonastalu situaciju, organ starateljstva (CSR) neretko neposredno vrši ulogu staratelja u postupanju sa decom bez pratnje. Na taj način ova mera, iako predviđena kao izuzetak za situacije hitnosti (kada su u pitanju mere koje se tiču detetove bezbednosti, zdravlja, egzistencijalnih uslova), postala je i ostala najčešći način primenjivanja instituta staratelja. Drugi često korišćen model predstavlja kolektivno starateljstvo, koje se sprovodi u institucijama socijalne zaštite, čiji zaposleni biva imenovan za staratelja većeg broja dece. I ovaj oblik starateljstva ima slične slabosti kao i prethodni model, posebno u pogledu kvaliteta individualnog pristupa detetu, kao i principa nezavisnosti, koji takođe nije ispoštovan.

Uvidevši veliku opterećenost pojedinih CSR, UNHCR i lokalna OCD IDEAS pilotirala je tokom prošle godine novu uslugu takozvanog *profesionalnog staratelja*²³ koji, pod nadzorom lokalnog CSR, obezbeđuje dodatnu podršku velikom broju dece bez pratnje, značajno rasterećujući stručne radnike CSR. U trenutku pripreme ovog izveštaja, usluga se realizuje na teritoriji opštine Palilula, u saradnji sa lokalnom jedinicom Gradskog CSR²⁴.

Treba spomenuti i da su procedure regrutovanja, provere, obuka i nadzora nad radom staratelja takođe nedovoljno regulisane. Zakon kaže da staratelj/ka mora biti „osoba koja ima lična svojstva i sposobnosti potrebne za obavljanje dužnosti“. Procena je ostavljena nadležnim CSR, koji postavljaju staratelje; definišu plan staranja, uključujući i prava i obaveze staratelja; direktno kontrolišu njegov rad; obezbeđuju nadzor i reaguju po prijavama protiv staratelja i razrešavaju ga dužnosti.

U nedorečenosti zakona kvalifikacije staratelja ostaju nejasne, pa se različito razumevaju od centra do centra. SafeGuard inicijativa²⁵ definiše četiri *ključne kompetencije* kao kritične kvalifikacije koje staratelj treba da poseduje:

- a) poznavanje procedura i zakonodavnog okvira;
- b) sposobnost izgradnje odnosa poverenja sa detetom;
- c) sposobnost da prepozna psihosocijalne probleme kod deteta;
- d) veštine kulturne medijacije i delotvornog povezivanja deteta sa institucijama.

²³ Više o projektu IDEAS videti na sajtu www.ideje.rs

²⁴ Ovo odeljenje je u trenutku istraživanja imalo 38 zaposlenih, od kojih svega 2 voditelja slučaja za rad sa migrantskom populacijom, 4 staratelja i preko 12.500 korisnika bez populacije smeštene u azilantskim centrima. I staratelji i CSR Palilula svedoče o značajnim pomacima u kvalitetnijoj asistenciji deci, kao i rasterećenju stručnih radnika CSR sa uvođenjem dodatnih 10 profesionalnih staratelja preko organizacije IDEAS. Podaci dobijeni tokom konsultacija sa zaposlenima u Centru za socijalni rad Palilula, novembar 2018. godine.

²⁵ Preporuka 6, (UNHCR, UNICEF i Međunarodni komitet spasa, 2017: 12).

Italijanski model²⁶ volonterskog starateljstva još detaljnije reguliše kriterijume koje staratelj treba da ispuni, čak iako je reč o volonterskom aranžmanu:

- da bude italijanski državljanin ili državljanin neke druge zemlje EU, treće zemlje ili bez državljanstva sa regularnom dozvolom boravka i dokazanim poznavanjem italijanskog jezika;
- da ima preko 25 godina;
- da u potpunosti uživa građanska i politička prava;
- da nema kriminalni dosije i da se trenutno protiv njega ne vodi krivični postupak niti primenjuju druge bezbednosne mere;
- da nema nikakvih prepreka u odnosu na član 350. italijanskog Građanskog zakona, posebno:
 - da slobodno upravlja vlastitim sredstvima;
 - da nije predmet povlačenja, ograničavanja ili suspenzije roditeljskih prava;
 - niti da je prethodno bio skinut sa starateljske dužnosti;
 - da nije registrovan u registru bankrota;
 - da nema u evidenciji nepropisno ponašanje, to jest da je podoban sa moralne tačke gledišta;
 - da ima vreme i energiju da obavlja funkciju;
 - da nije u konfliktu interesa sa detetom.

Iskustvo organizacije IDEAS (Centar za istraživanje javnih politika, 2017: 9) u regrutovanju profesionalnih staratelja kaže da je bilo lako identifikovati „mlade osobe sa prethodnim iskustvom u radu u izbegličkim kampovima, ali uglavnom bez iskustva u oblasti dečje zaštite“, te su zato obezbedili dodatne obuke od strane UNHCR i lokalnih centara za socijalni rad. Proces inicijalne podrške staratelju takođe je nejasan u pogledu pristupa resursima i informacijama, obukama i profesionalnom nadzoru.

U svetu postoji nekoliko interesantnih inicijativa u vidu umrežavanja, podrške drugih stručnjaka, kreiranja društava i asocijacija koje okupljaju staratelje i obezbeđuju platformu koja služi kao podrška, kako za njihov svakodnevni individualni rad, tako i za razmatranje naučenih lekcija i dalje usavršavanje i razvijanje kompetencija. Jedan od primera je Evropska mreža ustanova koje se bave starateljstvom (ENGI)²⁷ koja je poslednjih godina izrodila i promovisala brojne primere dobre prakse, te značajno unapredila međunarodnu saradnju, koordinaciju i razmenu informacija.

Efikan nadzor i praćenje rada staratelja ključ su za osiguravanje kvalitetnog sistema starateljstva. Ovo je jedini garant da staratelj obavlja svoju ulogu na kvalitetan način, imajući u vidu da je mehanizam prijave nerazvijen. Program nadzora staratelja obaveza je stručnih radnika Centara za socijalni rad, to jest voditelja slučaja. Osim potencijalnog sukoba interesa,

²⁶ Ovaj model detaljnije je opisan u IV poglavlju.

²⁷ U okviru ove mreže, mapirajući najbolje evropske prakse, razvijeni su različiti instrumenti koji imaju za cilj da ojačaju institut starateljstva te standardizuju praksu širom Evrope. Više na: <https://engi.eu>

ovakvo uređenje predstavlja dodatni pritisak na zaposlene u centru za socijalni rad, te postoji osnovana zabrinutost da se sistem nadzora, podrške i nadzora nad starateljima ne obavlja na kvalitetan način. Zakonske obaveze staratelja da raportira centru za socijalni rad svode se na godišnje izveštaje i završne izveštaje o radu, te eventualno vanredne, ukoliko to CSR zahteva. Iako je saradnja staratelja i voditelja slučaja o pojedinačnoj deci daleko intenzivnija, sam okvir ostaje nejasan u pogledu procene kvaliteta rada staratelja, a u potpunosti nedostaje mišljenje i ocena dece koja su štićenici staratelja. Organizacija NIDOS nudi primer evaluacionog upitnika²⁸, priređenog u deci prilagođenoj verziji, kojim se na kraju daje prilika detetu da oceni rad staratelja. Ovo je posebno važno za staratelje dece bez pratnje iz migrantske i izbegličke populacije, kojima je jedini način da pristupe uslugama upravo staratelj. Preporuke sugerišu da bi na svakih 30 staratelja trebalo da postoji jedan supervizor koji se bavi isključivo ovim poslom (UNHCR, UNICEF i Međunarodni komitet spasa, 2017: 12).

Posebna manjkavost ogleda se u nedovoljno razrađenim *procedurama podnošenja žalbe* ili prijave rada staratelja. Osim načelnih odredbi o pravu na žalbu, nejasno je na koji način deca bivaju informisana o tome da su dobili staratelja, šta su njihova uloga, obaveze i odgovornosti, šta od njih mogu očekivati i kome se mogu žaliti ukoliko postoji razlog za žalbu na rad staratelja. Nužno je urediti mehanizam žalbe, osigurati da je on prilagođen kontekstu i deci, kao i da uključuje obaveznu pravovremenu reakciju i jasne obavezujuće procedure postupanja u slučaju žalbe. Ovaj mehanizam može biti vezan za organ starateljstva, ali ne postoji prepreka da bude povezan sa drugim institucijama koje vrše nadzor organa, a koje su u svom delovanju nezavisne od staratelja.

Na kraju, moramo se osvrnuti i na činjenicu da je postojeći sistem socijalne zaštite, koji odgovornost stavlja na lokalne samouprave, to jest lokalne centre za socijalni rad, neodrživ u kontekstu nastavljenih migracija. Sa fluidnim migrantskim tokovima, te dinamičnim izmenama ruta i načina koncentracije izbeglica u manjim pograničnim opštinama, suočenim sa velikim brojem izbeglica i migranata koji se u kratkom roku nađu na njihovoj teritoriji, postojeći okvir ne nudi održivo rešenje koje će odogovoriti na potrebe izbeglica, kao i socijalnih i stručnih radnika angažovanih u podršci deci bez pratnje. Ove lokalne zajednice imaju različite kapacitete, znanja i iskustva, te posledično primenjuju različitu praksu koja dodatno otežava konzistentan i kvalitetan odgovor. Profesorka Žegarac ocenjuje „Srbija je zadržala visoko centralizovan sistem, a jedan deo odgovornosti u razvoju usluga, kao i osnivačka prava nad centrima za socijalni rad, prebacila je na lokalne samouprave. Međutim, nedostaje regionalni nivo, nužan za efikasno funkcionisanje različitih sistema, pa i sistema socijalne zaštite u zemlji te veličine” (Žegarac, 2014: 98). Kada je reč o ovoj grupi dece, bilo bi važno preispitati postojeći okvir, te iskoristiti mogućnosti razvoja usluga u zajednici, ali dodatno obavezati i podržati lokalne samouprave koje nemaju iskustva u radu sa ovom decom. Ovo podrazumeva

²⁸ Aneks III, Pravo dece bez pratnje da budu saslušana i da učestvuju, NIDOS, 2014.

dodatne finansijske garancije lokalnim samoupravama u potrebi, ali i podršku u sistematizaciji i standardizaciji rada između različitih opština.

MANDAT I NADLEŽNOSTI STARATELJA

Korpus obaveza staratelja prvenstveno se definiše brigom o štíćeniku, tačnije staranjem o njegovoj ličnosti, zastupanjem, pribavljanjem sredstava za izdržavanje štíćenika, upravljanjem i raspolaganjem imovinom štíćenika. Ovako definisano „Starateljstvo ne podrazumeva nužno neposredno staranje o licu koje je pod starateljstvom. Prvenstveno je u pitanju pravno zastupanje i preduzimanje raznovrsnih aktivnosti za zaštitu prava lica pod starateljstvom u skladu sa njegovim interesima.” (Žegarac, 2014: 17). Zakon ipak propisuje dužnost staratelja da posećuje dete, te preduzima mere koje će pospešiti detetovo osposobljavanje za samostalan život (čuvanje, podizanje, vaspitavanje i obrazovanje deteta). Staratelj je obavezan da o svom radu redovno izveštava nadležni centar za socijalni rad, i to u vidu redovnog (godišnjeg) izveštaja i završnog izveštaja po prestanku starateljstva, te eventualno vanrednog izveštaja, na zahtev organa starateljstva. Ovi izveštaji treba da sadrže najvažnije podatke o detetu, smeštaju, zdravlju, vaspitavanju i obrazovanju, te eventualnoj imovini, i o svemu drugom što je od značaja za ličnost štíćenika.

Staratelj se u radu vodi detaljnijim planom staranja, koji se donosi samim rešenjem o stavljanju pod starateljstvo, a određuje prava i dužnosti staratelja. Format ovog plana²⁹ pokriva samo osnovne informacije: spisak ciljeva, aktivnosti, rokova, te osobe koja je zadužena da aktivnost realizuje. Imajući u vidu da je starateljstvo koje se primenjuje na decu bez pratnje (kao privremeno starateljstvo), dodatno ograničen oblik starateljstva, koji se uglavnom tiče pravnih poslova ili postupanja u smislu hitnih i egzistencijalnih potreba deteta, kao i učestalost promene staratelja, možemo reći da institut staratelja za ovu decu čini jako malo u odnosu na to koliko prostora ostavlja normativni okvir.

SMEŠTAJ I BEZBEDNOST

U razgovoru sa starateljima, kao i stručnim radnicima sa terena, najveći obim njihovih intervencija, kao i problema sa kojima se susreću tiče se *smeštaja* štíćenika. Problem smeštaja najčešće se definiše kao nemogućnost staratelja da, shodno mandatu, osigura adekvatan i bezbedan smeštaj detetu. Brojni izveštaji potvrđuju da su deca bez pratnje, koja nisu smeštena u ustanove socijalnog tipa, izložena brojnim rizicima od nasilja i eksploatacije, i u povećanom riziku od krijumčara i trgovaca ljudima. Pitanje *bezbednosti* staratelji direktno povezuju sa prirodom smeštajnih kapaciteta u centrima za azil, gde se kolektivne tuče, pljačke, vršnjačko i nasilje od odraslih javljaju kao redovna pojava (Centar za istraživanje javnih politika 2017: 20). Izveštaji ukazuju na svedočanstva maloletnika da se u centrima nalaze krijumčari, da se dešavaju svakodnevne tuče, verbalna zastrašivanja od strane starijih muškaraca, krađe telefona i odeće,

²⁹ Aneks 12, Plan rada privremenog staratelja (Milanović, 2017: 107).

ali i na neretko večernje konzumiranje alkohola³⁰ (Krašić i dr. 2017: 62; Save the Children i Međunarodni komitet spasa, 2017: 11).

Situacija se razlikuje od centra do centra, ali je činjenica da deca bez pratnje, posebno dečaci, neretko bivaju smešteni u neuslovne kolektivne centre, često u iste prostorije sa odraslima. Iako po mandatu staratelj treba da učestvuje u procesu donošenja odluke o smeštaju deteta, on najčešće biva postavljen tek po donošenju odluke organa starateljstva o smeštaju deteta. Takođe, ukoliko dođe do promene smeštaja dok dete ima staratelja, menja se i staratelj. Upitno je da li u trenutnoj praksi i sam organ starateljstva ima mogućnost uticanja na odluke o smeštaju dece u centre za azil. Smeštaj deteta u mnogome određuje i kvalitet rada staratelja koji potvrđuju da su staratelji daleko samouvereniji kada se dete nalazi u instituciji socijalne zaštite. U tom smislu, smeštaj dece u institucije socijalne zaštite čini se daleko adekvatnijim rešenjem, u smislu bezbednosti dece, nego u centre za azil³¹. I deca potvrđuju da je podrška staratelja u azilantskim centrima daleko manja od one koju imaju u institucijama socijalne zaštite: „Moja starateljka je veoma stara. Možda je bila ovde pre dva meseca, nisam siguran. Na primer, za 4 meseca, došla je dva ili tri puta. Kada sam bio u „Vasi“³², moja starateljka je dolazila svakog ponedeljka da priča sa mnom da li imam neki problem, da li jedem. Moja starateljka sada ne priča engleski, ali to je okej, ja pričam srpski.“³³.

Sa druge strane, ograničeni smeštajni kapaciteti institucija specijalizovanih za prihvatanje dece bez pratnje doveli su do ustaljene prakse da se deca bez pratnje smeštaju u centre za azil. Odluka o tome u koji od raspoloživih centara upućivati decu bez pratnje menjala se u nekoliko navrata. Prema poslednjim instrukcijama Komesarijata, deca bez pratnje više se ne smeštaju u Centar za azil u Krnjači, već se svi upućuju na Sjenicu, što znači da će svoj deci koja su premeštena, ponovo biti promenjen staratelj. Takođe, upitno je na koji način toliki broj dece može biti adekvatno pokriven planom podrške i zaštite ukoliko lokalni Centar za socijalni rad raspolaže sa nedovoljnim kapacitetima da odgovori na potrebe nekoliko stotina dece bez pratnje.

Centri za azil predstavljaju institucije kolektivnog smeštaja koje nisu dovoljno prilagođene deci, nemaju adekvatan stručni kadar obučen za rad sa decom i ne zadovoljavaju minimalne standarde socijalne zaštite. Iako je broj dece bez pratnje sada već ustaljeno visok i ne ukazuje na trend smanjivanja, čini se malo da se unaprede uslovi smeštaja te način organizacije centara za azil, kao i da se unaprede smeštajni kapaciteti pri institucijama socijalne zaštite, te razmotre alternativne usluge u zajednici (poput hraniteljstva, malih domskih zajednica itd). Iako nema jednostavnog rešenja u sagledavanju sistemskih rešenja, treba imati u vidu da je ovaj trend

³⁰ <http://rs.n1info.com/Vesti/a350044/Pojedini-migranti-tvrde-da-se-osecaju-bezbednije-na-ulici.html>

³¹ Konsultacije sa starateljima/kama i stručnim radnicima/ama, novembar 2018.

³² „Vasa Stajić“ - ustanova Zavoda za vaspitanje dece i omladine Beograd za smeštaj stranih maloletnih lica pronađenih na teritoriji Republike Srbije bez pratnje roditelja ili staratelja.

³³ Izjava dečaka bez pratnje, smeštenog u Centru za azil, na pitanje kome bi se obratio za pomoć da je u problemu. Iz Konsultacije sa decom u Centrima za prihvatanje migranata i izbeglica u Republici Srbiji, realizovanih tokom 2017. godine u organizaciji partnera Save the Children (neobjavljen dokument).

smeštanja dece u centre za azil dokazano nepovoljan, a uz to i potencijalno diskriminatorna praksa (slučaj Belgije) koju su mnoge zemlje napustile (Byrne, 2015: 24). Smeštanjem dece u centre za azil ona bivaju ograničena u pristupu uslugama socijalne zaštite, u odnosu na decu iz Srbije. Posledično, deca u centrima za azil ređe imaju dodeljenog staratelja, a i kada imaju staratelja, njihov rad je u mnogome otežan.

NAJBOLJI INTERES DETETA

U širem smislu, najveći nedostaci normativnog okvira koji reguliše starateljstvo odnose se na nedorečenost obaveza i dužnosti staratelja u osiguravanju i zastupanju najboljeg interesa deteta i njegovom učešću u odlukama koje ga se tiču. Zakon, čl. 6., definiše načelnu odredbu da je „Svako ... dužan da se rukovodi najboljim interesom deteta u svim aktivnostima koje se tiču deteta.”³⁴, ali ne razrađuje ulogu i obaveze staratelja u tom pogledu.

Polazeći od definicije staratelja, *osiguravanje najboljeg interesa deteta* i njegove dobrobiti su osnovni zadatak staratelja. U nedostatku boljeg rešenja, očekuje se da staratelji direktno primenjuju Konvenciju, te njene vodeće principe. Razvijanjem pomenutih SOP za zaštitu dece migranata, obezbeđene su dodatne smernice sa namerom da osiguraju koordinisano delovanje, pravovremeno identifikovanje posebno ugrožene dece izbeglica/migranata, te kvalitetne procedure procene i odlučivanja o najboljem interesu deteta. Ovaj obiman i sveobuhvatan dokument detaljno pojašnjava procedure za zaštitu dece, posebno se fokusirajući na njihovu ranjivost, te prepoznavanje i identifikaciju najranjivije grupe dece; definiše postupak i nudi instrumente koji se mogu koristiti u početnoj proceni najboljeg interesa deteta; produbljenoj proceni najboljeg interesa deteta; te odlučivanju o najboljem interesu deteta.

Iako nikada zvanično usvojen od Vlade Republike Srbije, ovaj dokument je preporučen kao obavezujući za sve aktere uključene u sistem podrške deci iz migrantske populacije. Kako je ovaj dokument uglavnom namenjen terencima koji dolaze u prvi kontakt sa decom, procena najboljeg interesa deteta uglavnom je korišćena u inicijalnoj fazi, za procenu najurgentnijih potreba, najčešće vezano za odluke o smeštaju, i/ili u slučaju dece identifikovane kao žrtve trgovine, nasilja itd. Ovaj instrument se ipak retko koristi za druge aspekte detetovih potreba, uključujući i dugoročna rešenja. O tome govori i Komitet u svom izveštaju, ukazujući da “deca bez pratnje i razdvojena deca bivaju vraćena, u skladu sa postupkom o readmisiji, bez procene njihovih najboljih interesa, kao ni obaveštenja o pravu da traže azil na jeziku koji mogu da razumeju”³⁵.

³⁴Porodični zakon Republike Srbije, Sl. glasnik RS, 18/05, 72/11 – dr. zakon i 6/15.

³⁵ Strana 16, *Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Srbije*, Komitet za prava deteta, 2017, CRC/C/SRB/CO/2-3.

INFORMISANJE DETETA I UČEŠĆE U ODLUKAMA KOJE GA SE TIČU

Okvir za *učešća dece u odlukama* koje ih se tiču deklarativno je naveden, ali je stvarni prostor izuzetno mali. Čl. 12. Konvencije UN o pravima deteta, kao i Opštim komentarom 12³⁶, pretpostavlja obavezu države da uvaži, ne samo pojedinačna mišljenja (pravo deteta da slobodno izrazi svoje mišljenje o svim pitanjima koja se tiču deteta, kao i da se mišljenju deteta posvećuje dužna pažnja u skladu sa godinama života i zrelošću deteta), već i kolektivne stavove dece. Izveštaji ukazuju na to da deca, ne samo da nisu pitana ili uključena u proces donošenja odluka, već da su nedovoljno informisana o procesima koji ih se tiču. Tako deca iz različitih institucija kažu da sa privremenim starateljima nemaju redovan kontakt; da su ih videli jednom ili ponovljeno ukoliko su imali problem u školi, kao i da se staratelji često menjaju³⁷.

Ovo pravo posebno je ugroženo kod dece bez pratnje zbog izazova koje sa sobom nosi jezička barijera (Save the Children i Međunarodni komitet spasa, 2017: 7), koja dodatno otežava informisanje dece o opcijama koje imaju, kako bi mogla smisleno da učestvuju u odlukama koje ih se tiču. Iako postoje izazovi u smislu jezičke i kulturološke barijere, ovakvi problemi se mogu prevazići uz male napore, na primer, paketom ključnih informacija na njihovom jeziku. Upravo zato je važno osigurati redovne konsultacije sa decom, te razvijati programe i usluge uvažavajući njihova viđenja. Postoje brojni instrumenti i alati³⁸ koji mogu pomoći u prevazilaženju prepreka u konsultacijama sa decom u pokretu kada postoji jezička ili kulturološka barijera. Organizacija NIDOS³⁹ razvila je instrument koji ima za cilj da podrži profesionalce u osiguravanju prava deteta bez pratnje na učešće, sa posebnim fokusom na alate koji se mogu koristiti u procesu uključivanja dece, te prikupljanju njihovih mišljenja.

MEĐUNARODNI TREND OVI I DOBRE PRAKSE - GDE JE SRBIJA?

MEĐUNARODNI TREND OVI I KLJUČNI STANDARDI

Institut starateljstva je prepoznat kao jedan od najvažnijih aspekata u kontekstu zaštite dece bez pratnje, kako u Evropskoj uniji, tako i na globalnom planu, posebno u regionima pogođenim prekograničnim migracijama. Istovremeno, uporedna analiza različitih praksi pokazuje ogromne nedoslednosti u pogledu institucionalnog okvira koji definiše starateljstvo, uloge i mandate staratelja, te njihovog odnosa sa drugim akterima uključenim u zaštitu dece. Evropska unija od 2010. godine i *Akcioni plan za unapređenje zaštite dece bez pratnje* promovišu

³⁶ Komitet UN za prava deteta, Opšti komentar broj 12 (2009.); CRC/C/GC/12.

³⁷ Konsultacije sa decom u Centrima za prihvatanje migranata i izbeglica u Republici Srbiji realizovane tokom 2017. godine u organizaciji partnera Save the Children (neobjavljen dokument). Indikativno je da određeni broj maloletnika bez pratnje nije mogao učestvovati u konsultacijama jer nisu imali dodeljenog staratelja.

³⁸ Save the Children, priručnik *Kada smo pitani, a ne ispitivani – priručnik za konsultacije sa decom u pokretu*

³⁹ *Pravo dece bez pratnje da budu saslušana i da učestvuju, Alat za podršku prikupljanju gledišta dece o zaštiti*, NIDOS, 2014.

važnost staratelja u cilju obezbeđivanja i očuvanja najboljeg interesa deteta. Od tada do danas, napravljeni su značajni pomaci u razvijanju i razmeni dobrih praksi širom sveta, te naporima na planu standardizacije politika i procedura. Važnu adresu u tom smislu, predstavlja pomenuta Evropska mreža ustanova koje se bave starateljstvom (ENGI), koja služi kao platforma za razvoj, identifikaciju i razmenu dobrih praksi. U saradnji sa ENGI, organizacija Defence for Children (Odbrana za decu), 2012. godine razvija *Ključne standarde za starateljstvo nad decom odvojenom od roditelja u Evropi*⁴⁰, definišući obaveze i odgovornosti staratelja na bazi sveobuhvadne analize sprovedene u devet zemalja EU.

Ključni standardi za starateljstvo podeljeni su u tri podgrupe: I grupa, (standardi 1–6), tiče se uloge i odgovornosti staratelja; II grupa, (standardi 7–9), odnose se na odnos sa detetom; III grupa, (standard 10), odnosi se na profesionalno znanje i kompetencije staratelja. Ove smernice (priložene kao Prilog 1), prepoznao je i Savet Evrope 2014. godine, usvojivši preporuku da se ovi standardi koriste za monitoring napretka (Byrne, 2015: 25). Dodatno, iste godine, Evropska agencija za ljudska prava predstavila je i priručnik pod nazivom *Starateljstvo za decu bez roditeljskog staranja: priručnik za jačanje staratelja da se pobrinu za specifične potrebe dece žrtve trgovine ljudima*, najsveobuhvatniji dokument sa uputstvom kako uspostaviti nacionalni sistem starateljstva. Priručnik naglašava da usluga starateljstva mora biti integrativni deo nacionalnog sistema za zaštitu dece, definišući ključne principe, kao i standarde koje je neophodno zadovoljiti. Ovakav pristup trebalo bi da izrodi staratelja koji može da razvije odnos poverenja, otvorenosti i poverljivosti, koji poznaje dete, ne osuđuje ga, iskren je i održava obećanja itd.⁴¹ (FRA, 2014: 71).

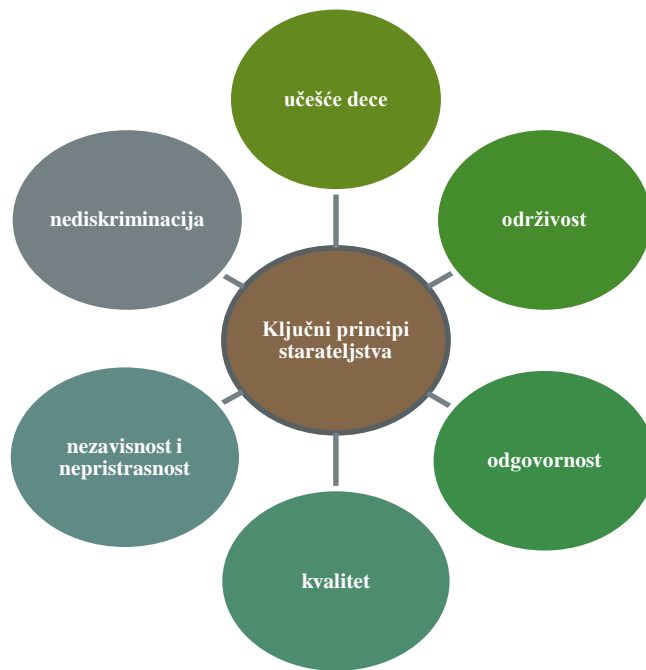
KLJUČNI POSTULATI INSTITUTA STARATELJA

Uzimajući predloženi ideal staratelja kao okvir kome težimo, ovaj segment analize posvećen je analizi postojećeg sistema, kroz prizmu preporučenih ključnih principa, te standarda kvaliteta koje treba osigurati. Ovaj pregled nudi ocenu usaglašenosti, identifikuje nedostatke, ali i moguća rešenja za neke od izazova.

U ovu svrhu, koristićemo **šest osnovnih principa**, prikazanih u priručniku *Starateljstvo za decu bez roditeljskog staranja* (FRA, 2017.), koji su iznedreni iz sveobuhvatne komparativne analize iskustava i praksi devet zemalja. Međusobno uslovljeni, ovi principi čine bazu na kojoj možemo graditi osnaženog i kvalitetnog staratelja. Oni ne zavise od načina na koji je starateljstvo uređeno u određenoj zemlji, već sugerišu principe koje treba zadovoljiti, nezavisno od tipa i modela organizovanja starateljstva.

⁴⁰ Defence for Children, 2012, dostupno na <http://www.corestandardsforguardians.eu/>

⁴¹ Slobodan prevod autora.



Slika 1. Izvor: FRA, 2014.

PRINCIP NEDISKRIMINACIJE

Princip nediskriminacije kaže da sva deca, bez obzira na njihove godine, pravni status, nacionalnost ili rod, moraju imati ista prava i ne smeju biti diskriminisana. Srbija predstavlja primer pozitivnog normativnog okvira, koji decu bez pratnje tretira na isti način kao i domicilnu decu. U praksi, međutim, postoje određene poteškoće u usklađivanju standarda kvaliteta za decu koja se nalaze u različitim ustanovama ili zajednicama, te posledično imaju različite mogućnosti zadovoljavanja potreba. Ovo utiče i na pravo deteta na dodeljivanje staratelja. U tom pogledu još uvek imamo veliki broj dece koja ostaju neidentifikovana tokom tranzita kroz Srbiju, ili, čak i kada budu identifikovana, ne dobijaju staratelja, ili se on/ona imenuju sa zakašnjenjem, ostajući tako nevidljiva za sistem socijalne zaštite. Ovakva praksa proističe iz činjenice da se staratelj/ka imenuje onda kada postoji potreba da se ispoštuje neka formalna procedura u vezi sa detetom, te deca koja ulaze u ovakve postupke imaju veće šanse da ostvare pravo na imenovanje staratelja.

U nadi da su diskriminatorne prakse regionalnih vlada o selektivnom propuštanju određenih etničkih grupacija ili samo žena i dece prošlost, važno je da ukažemo na nekada suptilnu i nevidljivu diskriminaciju koju trpe deca bez pratnje, posebno ukoliko ne budu identifikovana kao deca. Anegdotalni izveštaji o identifikovanju mlađih maloletnika kao punoletnih, te čest tretman starijih maloletnika bez pratnje kao odraslih, u velikoj meri ograničava pristup uslugama, uključujući i njihovu deprioritizaciju pri imenovanju staratelja. Istovremeno, značajan

korpus problema vezan za rad staratelja tiče se odraslih koji su identifikovani kao maloletnici⁴², te uživaju sva prava i usluge kao i maloletnici, dodatno otežavajući rad već preopterećenim starateljima i ugrožavajući bezbednost dece sa kojima su smešteni.

PRINCIP NEZAVISNOSTI I NEPRISTRASNOSTI

U prethodnom poglavlju već smo se dotakli nekih od izazova vezanih za princip nezavisnosti i nepristrasnosti, te neusaglašenosti trenutnog zakonodavnog okvira sa ovim principima. U ovom pogledu Srbija ima jedinstveni model organizacije, u kome organ starateljstva zapošljava, edukuje i imenuje staratelja, takođe vrši nadzor nad njegovim radom, i nadležan je za ukidanje starateljstva. Osim što je neodrživ, ovakav vid organizacije predstavlja očit konflikt interesa, gde se staratelj stavlja u situaciju da obavlja zadatke uzimajući u obzir interes poslodavca (Centra za socijalni rad, koji je i organ starateljstva), kao i deteta, čije interese treba da zastupa i u odnosu na organ starateljstva. Ovaj problem prepoznat je od donosilaca odluka, te u tom smislu postoji namera da aktuelna revizija Porodičnog zakona pokuša da se pozabavi i ovim pitanjem⁴³. Važno je osigurati da izmene vezane za starateljstvo zadovolje ovaj princip. Ovo bi u mnogome unapredilo i sve ostale aspekte rada staratelja. Postoje brojni primeri dobre prakse koji institut staratelja izmeštaju u aranžman koji je nezavisan od organa koji donose odluke o detetu. Neki od primera navedeni su kao moguća rešenja koje Srbija može razmatrati:

U Sloveniji, od 2003. godine, staratelji dolaze iz nevladine organizacije koja je pružalac usluga, iako Centar za socijalni rad imenuje staratelje, u skladu sa lokalnim zakonima. Slična inicijativa pilotirana je po prvi put u Republici Srbiji tokom 2018. godine, inicijalno sa 5, a sada već sa 10 **profesionalnih staratelja**, koji pružaju podršku za oko 800 dece bez pratnje. Ovaj projekat realizuje organizacija IDEAS, uz finansijsku podršku UNHCR, a u saradnji sa nadležnim Ministarstvom i ubrzo je dala rezultate u pogledu bolje podrške deci bez pratnje. Za potrebe pripreme i obuke staratelja, organizacija IDEAS je priredila *Priručnik za rad staratelja sa decom izbeglicama i migrantima bez pratnje* (Milanovic, M. 2017.), koji pored zakonodavnog okvira koji reguliše starateljstvo, takođe nudi pregled regulative iz oblasti migracija i azila, dodatno osnažujući staratelje za rad sa ovom grupom dece. Posebno treba pohvaliti napor da se zakonom definisane nadležnosti pojasne i gotovo u potpunosti usaglase sa Smernicama⁴⁴ Evropske agencije za ljudska prava. Naime, postojeći nacionalni okvir u ovom Priručniku nadograđen je dodatnim odgovornostima (sa izuzetkom standarda vezanog za pravovremeno iniciranje identifikacije dugoročnih rešenja), te ovako definisane, one sada obuhvataju sledeće obaveze:

- neposredno obezbeđenje poštovanja najboljeg interesa deteta (standard I);

⁴² Više o izazovima određivanja godina u sledećem poglavlju.

⁴³ Intervju sa predstavnicima ministarstava, novembar 2018. godine.

⁴⁴ Evropska agencija za ljudska prava, *Starateljstvo za decu bez roditeljskog staranja: priručnik za jačanje staratelja da se pobrinu za specifične potrebe dece žrtve trgovine ljudima*, 2014: 69-71).

- izgradnja odnosa poverenja sa detetom (standardi od 7 do 9);
- osiguranje da dete učestvuje u donošenju odluka koje su važne za dete (standard 2);
- obezbeđenje pravne podrške i zastupanja (standard 4);
- osiguranje detetove bezbednosti (standard 3);
- obezbeđenje odgovarajućeg životnog standarda, uključujući i stanovanje i materijalnu podršku detetu, pristup zdravstvenim uslugama i obrazovanju (standard 5);
- povezivanje deteta sa pružaocima različitih usluga od kojih dete može imati koristi i praćenje njihovog rada (standard 5).

Ovo je jedinstven i značajan iskorak koji treba podržati i dodatno razvijati. Iako trenutno fokusiran na decu bez pratnje iz migrantske populacije, treba ispitati mogućnost da se ovaj vid usluge proširi i na druge osobe pod starateljskom zaštitom. Ukoliko se prepozna kao dobra praksa, osigura proces standardizacije i licenciranja, ova usluga može značajno da rastereti preopterećene stručne radnike centara za socijalni rad, a posledično vidno poboljša kvalitet zaštite za decu bez pratnje. U nastavku projekta važno je osigurati da staratelji postanu nezavisni, kao i da se odvoje budžetska sredstva, standardizuju i licenciraju pružaoci ovih usluga, razmotri repliciranje ovog modela u onim opštinama koje su na sličan način pogođene migracijama.

Evropska agencija za ljudska prava preporučuje formiranje potpuno **nezavisnog organa za starateljstva** (UNHCR, UNICEF i Međunarodni komitet spasa, 2017: 12), koji bi nadgledao pružanje usluge starateljstva, obezbedio obuku i osigurao standarde kvaliteta. U tom smislu identifikovana je dobra praksa u Škotskoj i Holandiji, gde je analiza potvrdila da nezavisan organ starateljstva donosi daleko kvalitetnije odluke i predstavlja delotvorniji, efikasniji i isplativiji model organizacije. Ova institucija prvenstvo mora biti odvojena i nezavisna od organa koji donose odluke o detetu, bilo da su to sudovi, socijalne službe ili migrantske agencije. Sistem nadoknade za ove hranitelje organizovan je na sličan način na koji je kod nas uređeno hraniteljstvo, gde se nadoknada dobija po detetu, što dodatno doprinosi efikasnosti i fleksibilnosti modela.

Treći primer koji nudi rešenje ovog problema dolazi iz Italije, koja, suočena sa hronično velikim brojem dece bez pratnje, disparitetom među regionima, kako u kvalitetu, tako i u ljudskim kapacitetima, uvodi **model volonterskog starateljstva**. Nekoliko je interesantnih činjenica vezanih za ovaj model. Naime, staratelji-volonteri potpadaju pod nadležnost Zaštitnika građana za decu, kao nezavisne institucije, koja obavlja proces regrutacije i obuke volontera. Staratelje za pojedinačnu decu i dalje imenuje sud, kako je to i do sada bilo u slučaju Italije. U samo nekoliko nedelja regrutacije, primili su preko 4.000 prijavi iz cele Italije i izabrali 1.200 kandidata, koji su obučeni, prošli proces procene i sada su na spisku dostupnih staratelja širom Italije. Kako je ovaj format volonterski, svaki staratelj može imati najviše četvoro dece o kojima brine, ali za ovo četvoro ima iste odgovornosti i obaveze kao i profesionalni staratelji. Ovi volonteri najčešće dolaze kao aktivisti, zainteresovani za pitanja migracija ili zaštite dece, te

ulažu daleko veći trud u zastupanje najboljeg interesa deteta, nego što to čine plaćeni profesionalci. U tom procesu, podrška Zaštitnika građana, kao nezavisne institucije, svakako je od velike koristi u postupcima ostvarivanja prava. Ovaj pristup je prepoznat kao obećavajuća inovativna praksa u EU, i njegovo repliciranje je planirano u još četiri zemlje EU. Ovaj pristup preporučuje i Evropska agencija za ljudska prava jer „obezbeđuje fleksibilan sistem starateljstva koji može odgovoriti na promenjive potrebe; značajno je jeftiniji od sistema profesionalnih staratelja; i najvažnije, uključuje zajednicu u podršku deci bez pratnje“⁴⁵. Iako ovaj revolucionarni pristup vredi razmotriti, treba obazrivo pristupiti prelaženju sa profesionalnog na volonterski sistem, posebno imajući u vidu izazove u praćenju i monitoringu ovolikog broja volontera, iako broj dece u potrebi za starateljima nije ni blizu veliki kao što je to slučaj u Italiji.

Mnoge zemlje testiraju **mešoviti model profesionalnog-volonterskog starateljstva** (primer Nemačke), posebno u zemljama suočenim sa iznenadnim velikim prilivom migranata i teškoćama da zadovolje standarde u kratkom roku. Ovakav model najčešće znači zadržavanje profesionalnih staratelja, ali takođe kreiranje baze obučenih volontera, iz različitih zajednica, koji se mogu aktivirati u kratkom roku. Tako profesionalci i volonteri rade zajedno i nadopunjuju jedni drugima rad, optimizirajući podršku koju dete dobija. Kada je reč o kvalifikacijama i procesu regrutacije, one su iste kao i za profesionalne staratelje. Dodatno, ovakav model otvara mogućnost balansiranja rodnog i kulturnog aspekta, kako bi starateljstvo bilo prilagođeno deci u pokretu sa kojom radimo.

PRINCIP KVALITETA

Sledeći princip tiče se razumevanja načina na koji treba osigurati kvalitet rada staratelja. U tom smislu, on pretpostavlja isključivo profesionalne staratelje, sa kvalifikacijama u oblasti zaštite dece, uključujući i dobro poznavanje mandata i rada relevantnih institucija. Snažno se preporučuje da države zadrže profesionalne staratelje, a volonterske aranžmane razmotre kao dodatnu meru podrške starateljima, nikako kao jedini oblik usluge⁴⁶. Volonterski angažman staratelja mora osigurati isti sistem provera, kvalifikacija i monitoringa, kao i za profesionalce. Tokom procesa konsultacija, većina profesionalaca je bila saglasna sa ovom preporukom. Stoga je preporuka neki vid mešovitog modela, u kome ostajemo dosledni u jačanju sistema profesionalnih staratelja, uz mogućnost razvoja dodatne podrške starateljima u vidu volontera ili „asistenata starateljima“. U smislu kvaliteta, važno je iskoristiti pilot projekat IDEAS i UNHCR, te dokumentovati naučene lekcije i potrebe za dodatnim unapređenjem, posebno sa aspekta specifičnih znanja potrebnih za adekvatnu asistenciju ovoj grupi dece, od psihosocijalne podrške do pravnog savetovanja u vezi sa postupkom azila itd. Takođe, važno je uvažiti

⁴⁵ Starateljstvo za decu bez pratnje u Italiji, ažurirano nakon usvajanja Zakona br. 47 od 7. aprila 2017. i Uredbe br. 220 od 22. decembra 2017.

⁴⁶ Sa ovim zaključkom složili su se gotovo svi akteri u Srbiji, tokom konsultacija pri izradi ovog dokumenta.

preporuke vezane za najbolji interes deteta i raditi na osnaživanju staratelja da kvalitetno zastupa najbolji interes deteta u svim aspektima koji se tiču deteta.

Važan aspekt standarda kvaliteta tiče se *pravovremenosti* imenovanja staratelja. Praksa širom sveta je potvrdila da je ovo važan aspekt osiguravanja svih daljih mera i koraka, te momentalno imenovanje staratelja i njegovo uključivanje u postupak identifikacije mora biti standard kome težimo. Staratelj treba biti imenovan pri samom dolasku/prvom kontaktu sa detetom, bez odlaganja ili uvođenja dodatnih uslova (podnošenje zahteva za azil, registracija kod policije itd.). U prvom trenutku, uloga staratelja pre svega služi da dete umiri i razvije inicijalni odnos poverenja. Ovakav pristup, osim resursa, zahteva i unapređenje koordinacije i saradnje, kao i edukacije službenika drugih organa, kako bi promenili postojeću praksu. Rana identifikacija ranjivosti ili rizika osigurava da potrebe najranjivijih budu na vreme prepoznate i da počnu da se rešavaju sa posebnom pažnjom.

Govoreći o kvalitetu, važno je naglasiti neophodnost osiguravanja *dostupnosti staratelja*, kao preduslova da on izgradi kvalitetan odnos poverenja sa detetom. Iako se čini da je mnogo učinjeno u osiguravanju non-stop pristupa staratelja detetu, nedostatak ljudskih resursa i velika opterećenost staratelja, kao i česte promene staratelja, značajno ograničavaju vreme koje staratelj ima sa detetom. Ovo je posebno važno za inicijalnu fazu, kada se dete premešta sa jedne na drugu lokaciju, retko informisano ili uključeno u odluku o premeštanju. Iako je većina ove dece u tranzitu, ona koja su nastavila put, prema svedočanstvima radnika sa terena, češće ostaju u kontaktu sa starateljima i po odlasku, redovno ih informišući o svom životu. Ovo dovoljno govori o tome koliko je važno osigurati da staratelj bude dostupan, kao i da kontakt sa decom nastavi i kada dete napusti zemlju, ili postane punoletno. Italijanski model eksplicitno preporučuje „Staratelj volonter vrši svoje funkcije dok dete ne dostigne punoletstvo. Međutim, imajući u vidu da ovaj aranžman polazi od poruke socijalne solidarnosti, koja se fokusira na brigu o osobi, poželjno je da se odnosi između staratelja volontera i šticećenika nastave i nakon punoletstva.“⁴⁷

PRINCIP ODGOVORNOSTI

Kao što je već spomenuto, zakonodavstvo u Srbiji određuje koncept starateljstva u kome su obaveze i odgovornosti staratelja i organa starateljstva jasno definisane. U tom smislu princip odgovornosti načelno je zadovoljen, uz napomenu da mnoge aspekte treba dodatno razraditi, te uskladiti sa preporukama o starateljstvu, pre svega u oblasti mandata i nadležnosti staratelja, te osiguravanja njegove nezavisnosti u radu. Ukoliko, na primer, princip nezavisnosti nije zadovoljen, postupak monitoringa, te potencijalnog preispitivanja odgovornosti ne može garantovati nepristrasnost, pa se samim tim dovodi u pitanje i princip odgovornosti.

⁴⁷ Strana 5. *Starateljstvo za decu bez pratnje u Italiji*, ažurirano nakon usvajanja Zakona br. 47 od 7. aprila 2017. i Uredbe br. 220 od 22. decembra 2017.

Iako nije direktno povezano, važno je da se upravo vođeni ovim principom, osvrnemo i na odgovornost za traženje *trajnih rešenja za dete*. Najveći broj dece po uključivanju u sistem socijalne zaštite, ostaje sa statusom *quo*. Pokretanje postupka za donošenje odluke o trajnom rešenju praktično se ne dešava, sa izuzetkom dobrovoljnog vraćanja ili postupaka vezanih za azil. Staratelj/ka mora iskoračiti dalje od zadovoljavanja formalnih procedura i egzistencijalnih potreba dece i inicirati ovaj proces, tamo gde je to moguće. Iako je u tom smislu delovanje staratelja u velikoj meri određeno postupcima drugih aktera, važno je ne zaboraviti da je to *primarna odgovornost* svih aktera u podršci deci bez pratnje i da važnost uloge staratelja mora biti prepoznata.

PRINCIP DEČJE PARTICIPACIJE

Princip dečje participacije pretpostavlja poštovanje prava deteta da učestvuje i iznese svoje mišljenje, kao i da dobije priliku da se to njegovo mišljenje razmotri i uvaži pri donošenju odluka. Pretpostavka smislenog učešća dece predstavlja pristup informacijama, što u slučaju ove dece takođe znači i informacijama koje su prilagođene njihovom razvojnom dobu i dostupne na njima razumljivom jeziku. Od ključne je važnosti da svako dete dobije jasnu informaciju ko je staratelj, šta su njegove nadležnosti, kako se može žaliti itd. Informacije takođe moraju uključiti jasne poruke o zaštiti dece, nedozvoljenim radnjama i ponašanjima, načinima kako mogu prijaviti situacije u kojima se ne osećaju ugodno itd. Konsultovani staratelji svesni limita koje imaju zbog jezičke barijere, kulturoloških razlika, pa i vremenskog perioda koje dete provede u zemlji, ipak navode da je moguće naći način da se ovaj segment dodatno unapredi. Upravo iz tog razloga, uloga staratelja postaje još važnija jer predstavlja kritičnu, često jedinu instancu preko koje dete može pristupiti informacijama, dobiti priliku da se čuje njegov glas i ostvariti prava koja su mu garantovana. Značajnu ulogu u ostvarivanju ovog prava igraju kulturni medijatori, koji nisu samo prevodioci, već *facilitatori* između dece i zajednice u kojoj se nalaze.

PRINCIP ODRŽIVOSTI

Princip održivosti može da se sagleda na dva načina. U pogledu regulative, sistem starateljstva predstavlja sastavni deo sistema zaštite dece, i kao takav, prepoznat je u zakonu. Ono što je druga strana medalje, tiče se finansijskih izdvajanja, te ograničenja u pogledu zapošljavanja. Ove hronične poteškoće onemogućavaju zadovoljavanje i zakonom propisanih minimalnih standarda u pogledu broja stručnih radnika na broj korisnika. Osim toga, manjak ulaganja u jačanje instituta socijalne zaštite, posebno broja stručnih radnika, dugoročno onemogućuje rešavanje gorućih problema u socijalnoj zaštiti. Važno je opredeliti i dodatna sredstva koja bi bila usmerena na postojeće i razvoj novih usluga u zajednici, poput kulturnih medijatora, svratišta po modelu Miksališta, terenskih socijalnih radnika, te modela "profesionalnih staratelja", o kome je bilo reči. Lokalne samouprave, posebno male opštine pogođene velikim prilivom migranata, nikada ne mogu povećati kapacitete da obezbede sistemsku podršku za ovaj broj ljudi, te su alternativne usluge u zajednici, kao fleksibilan model podrške, potencijalno jedini odgovor na izazove sa kojima se suočavaju.

*

Ovaj pregled pokrio je ključne principe koji osiguravaju dobar sistem starateljstva, analizirajući postojeći sistem i ukazujući na primere dobre prakse i moguća rešenja koja vredi razmotriti. On je u velikoj meri takođe pokrio i preporuke razvijene početkom 2015. godine, neposredno pre krize, u studiji Olge Byrne: *Identifikacija dokazanih modela podrške za decu u pokretu sa preporukama za adaptaciju i primenu u Srbiji*⁴⁸, potvrđujući njihovu aktuelnost i danas. U tom smislu, čini se da najveći broj izazova, u pogledu dece bez pratnje, te problema koje treba rešiti, ne proizilazi iz migrantske krize, već je prepoznat i pre krize.

*

INSTITUT STARATELJA U ŠIREM OKVIRU ZAŠTITE DECE

Staratelj ima važnu ulogu i u različitim procesima vezanim za dete koje vode drugi organi, pa na kvalitet i efikasnost rada staratelja značajno utiče i rad drugih aktera, angažovanih u postupcima vezanim za dete. Ovo se najpre ogleda u radu *organa starateljstva*.

Trenutni sistem se u velikoj meri oslanja na već preopterećene stručne radnike centara za socijalni rad koji, pored redovnog posla, često moraju biti staratelji i za nekoliko desetina dece. Pored direktnog rada sa korisnicima, stručni radnici centara takođe imaju svoje usko stručne obaveze (pravni poslovi, psihološke procene, vođenje slučaja itd.), kao i ogroman papirološki i proceduralni posao koji kao službena lica moraju obaviti. Ojačan sistem starateljstva, nezavisan od stručnih radnika centra⁴⁹ značajno bi doprineo rasterećenju socijalnih radnika, te posledično unapredio njihov rad na osnovnim dužnostima (vođenje slučaja, procena i odlučivanje o najboljem interesu deteta, utvrđivanje i monitoring posebnih mera za ranjiva lica itd.). Staratelj u svom radu svakako ne može delovati nezavisno, već je u velikoj meri upućen na svakodnevnu blisku saradnju sa stručnim radnicima centra. Pored toga što su zakonski usmereni na organ starateljstva u aktivnostima koje realizuju sa detetom, stručni radnici CSR takođe predstavljaju i prvu tačku stručne i kolegijalne podrške⁵⁰ starateljima na terenu.

Staratelj takođe ima važnu ulogu i u drugim procesima koji se tiču deteta, a po kojima postupaju organi van centra za socijalni rad. Najveći obim posla, kako svedoče staratelji, tiče se asistencija vezanih za pristup zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju. Iako je o ovim aktivnostima staratelja bilo malo reči, oni naglašavaju da im ovaj segment oduzima najviše vremena, kao i da su često pozivani i kada za to nema potrebe. U tom smislu, posebno „profesionalni staratelji“ angažovani preko projekta koji realizuje IDEAS, govore o nerazumevanju instituta staratelja

⁴⁸ Byrne, Olga. *Identifikacija dokazanih modela podrške za decu u pokretu sa preporukama za adaptaciju i primenu u Srbiji*. Sarajevo: Save the Children, 2015.

⁴⁹ U trenutnom poretku stvari, osim navedenih obaveza, dužnost stručnih radnika centra je i da nadziru i kontrolišu rad staratelja.

⁵⁰ Konsultacije sa starateljima, novembar 2018. godine.

od strane drugih organa, koji često očekuju da staratelj deteta vodi non-stop brigu o detetu, „kako to radi roditelj“. Osim evidentne potrebe za dodatnim edukacijama, čini se važnim da se uloga staratelja u različitim postupcima dodatno pojašni i reguliše posebnim instrukcijama ili protokolom o postupanju.

Pored obrazovanja i zdravstvene zaštite, staratelj je najčešće angažovan u *postupcima traženja azila*. Zakon o azilu⁵¹ prepoznaje maloletnika bez pratnje koji je u „specifičnoj situaciji lica sa posebnim potrebama“, te kao takav predviđa obavezu imenovanja staratelja, pre podnošenja zahteva za azil. U osnovi, kako zaključuje Jelačić, procedura prijema razlikuje se u odnosu na punoletna lica “isključivo i jedino u pogledu obaveze postavljanja staratelja za maloletna lica bez pratnje” (Jelačić, 2013: 19). Ovo je najčešće formalni proces, u kome staratelj biva imenovan *ad hoc*, i retko ima priliku da ostvari kontakt sa detetom, upozna se sa njegovim slučajem i osigura njegovo smisljeno i informisano učešće.

Pored postupaka traženja azila, važan segment rada organa policijske uprave tiče se i postupaka *utvrđivanja starosti*, koji praktično ne postoje. U nedostatku dokumenata, za procenu starosne dobi koristi se izjava osobe o tome da je maloletna ili punoletna. Ovaj postupak se obavlja bez kvalifikovanih radnika koji bi tehnikama intervju mogli pomoći u procesu utvrđivanja starosti. Posledice ovakvog postupanja ogledaju se u velikom broju odraslih koji se deklarišu kao maloletnici, dodatno opterećuju staratelje i kreiraju brojne rizike, kako po decu koja bivaju smeštena sa odraslim licima, tako i u situacijama zdravstvenih intervencija, u kojima godište osobe može dovesti do pogrešne dijagnoze ili doziranja leka. Kako procena starosti nije jednostavna i jeftina procedura, i zemlje EU ovo sprovode samo za osobe u postupku azila. Sličan stav iskazali su i nadležni organi u Srbiji, objasnivši da ovakva investicija nema efekta, imajući u vidu da su ove osobe u Srbiji u tranzitu. Iako neće rešiti sve probleme, uključivanje staratelja donekle može umanjiti ovakve zloupotrebe, ali i osigurati da maloletna lica imaju zastupnika njihovih interesa u ovim postupcima koji su za njih važni. U ovom trenutku, identifikaciju maloletnika bez pratnje obavlja policija koja, po utvrđivanju godišta po hitnom postupku, infomirše nadležni centar za socijalni rad. Ova praksa razlikuje se od centra do centra i uglavnom zavisi od kapaciteta, pa se tako dešava da centar postupi i imenuje staratelja i sa nekoliko dana zakašnjenja.

Postoji potreba za uspostavljanjem *efikasnog mehanizma saradnje različitih aktera*, od socijalne zaštite, preko policije, zdravstva, obrazovnih institucija, pa i međunarodnih i lokalnih organizacija sa mandatom podrške deci bez pratnje (pre svih Crvenog krsta, UNHCR i IOM). Nedostatak međusektorske saradnje možda je i najveća prepreka u primeni relativno pozitivnog zakonodavnog okvira. Nekoordinacija dovodi do toga da postojeće zakonske praznine i nedorečenosti ostaju trajni problem koji značajno otežava pristup pravima i dovodi do ispadanja dece iz sistema socijalne zaštite. Imajući u vidu obim problema, te očekivani nastavak priliva dece bez pratnje, važno je usaglasiti rad različitih aktera, te napraviti jedinstveni

⁵¹ Članovi 2, 15. i 16, Zakon o azilu.

protokol o postupanju u slučaju dece bez pratnje koji će razjasniti konfliktne mandate različitih institucija i definisati nedorečenosti postojećeg okvira. U ovom trenutku, vodeći resori imaju usvojene pojedinačne protokole⁵² o postupanju u slučaju maloletnika bez pratnje. Iako su ovi naponi za svaku pohvalu i sigurno olakšavaju posao zaposlenima u ovim resorima, potrebno je usaglasiti zajednički akt koji će osigurati integrisan pristup zaštiti dece bez pratnje i pojasniti mandate različitih aktera, njihove uloge i odgovornosti. Na ovaj način uloga staratelja bila bi jasna svim angažovanim stranama, što bi doprinelo osnaživanju staratelja da reaguje prema svom mandatu. Ovo može biti polazna osnova za sistemski pristup rešavanju problema dece bez pratnje, koji, imajući u vidu broj dece bez pratnje koja godišnje prođu kroz Srbiju, svakako treba razmotriti. Dobar primer ovakvog pristupa predstavlja Italija, koja je usvojila zakon kojim se uređuje sastav i koordinacija u postupanju sa decom bez pratnje, kao i mnogobrojne memorandume o saradnji između različitih aktera, dodatno pojašnjavajući procedure.

Institut staratelja u ovom trenutku u većini procesa služi da zadovolji formalnosti i nema suštinsku težinu u donošenju odluka i mera vezanih za dete. Ipak, spektar procesa u kojima staratelj treba i mora imati veću ulogu, uključujući i značajno bolju koordinaciju sa drugim akterima, nije mali. Posebna uloga staratelja tiče se i zastupanja interesa deteta u *postupcima trajnih rešenja*: povratka u zemlju porekla, procesa spajanja sa porodicom, procesa traženja azila itd. Iako se trenutno čini da su *privremena rešenja* prerasla u redovno pravilo rada, vreme je da stvari sagledamo na drugi način, te da temeljno preispitamo pristup deci bez pratnje i ulozi staratelja u ovim procesima.

Na kraju, iako je odgovornost države Srbije za zaštitu dece bez pratnje neupitna, realnost govori da postoje određena ograničenja sistema socijalne zaštite, ako ništa drugo, teritorijalnim mandatom koji ima. Potpuno odsustvo prekogranične saradnje i transnacionalnog koordinisanog delovanja ne dozvoljavaju da se deci koju identifikujemo obezbedi siguran nastavak puta. Transnacionalna ili prekogranična saradnja staratelja u vezi sa pojedinačnim slučajevima dece nije zabeležena na nivou cele Evrope. Organi socijalne zaštite nemaju ovlašćenja da iniciraju neposrednu saradnju sa svojim kolegama iz drugih zemalja, a u vezi sa pojedinačnim slučajevima. Ovakva inicijativa mora ići preko nadležnih ministarstava (ministarstva inostranih ili ministarstva unutrašnjih poslova), ali je uglavnom ograničena na saradnju u vezi sa žrtvama trgovine ljudima i slučajevima međunarodnih otmica dece itd. Ipak ne postoji prepreka tehničke saradnje te umrežavanja sa organizacijama i udruženjima u cilju unapređivanja programa starateljstva, standardizacije načina delovanja i razmene dobrih praksi.

PREPORUKE

Ovo poglavlje predstavlja niz preporuka za jačanje instituta staratelja za decu bez pratnje u Republici Srbiji. Svaka preporuka pokušava da odgovori na sledeća pitanja:

⁵² Sledeće institucije imaju svoje protokole o postupanju: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Komeserijat za izbeglice i migracije.

Šta?

Zašto?

Kako?

Preporuke sadrže i predloge rešenja, grupišući različite ideje i dobre prakse prikupljene kroz izradu analize i proces konsultacija. Preporuke ne nude jednostrana rešenja, nego različite alternative, gde je to moguće, kao okvir za diskusiju oko najvažnijih pitanja u ovoj oblasti.

Ove preporuke se ne bave generalno konceptom starateljstva u Srbiji, kao ni svim problemima sa kojima se deca bez pratnje suočavaju. Preporuke su koncentrisane upravo na starateljstvo za decu bez pratnje, trenutno stanje i mogućnosti za unapređenje.

I. Staratelj mora biti osnažen da postupa nezavisno i nepristrasno.

Zašto?

Principi nezavisnosti i nepristrasnosti nisu zadovoljeni u trenutnom načinu organizovanja starateljstva u Republici Srbiji. U ovakvoj organizaciji staratelj se nalazi u potencijalnom konfliktu interesa, obavljajući zadatke u interesu svog poslodavca, kao i u interesu deteta koje zastupa. Staratelji moraju biti u poziciji da donose nezavisne i nepristrasne odluke koje su u najboljem interesu deteta i promovišu njegovu dobrobit. Ovaj problem se tiče celog koncepta starateljstva i zahteva izmene Porodičnog zakona.

Kako?

Postoje brojni načini kako organizovati starateljstvo, a da se uvaži princip nezavisnosti. Ponuđena rešenja prepoznata su kao primeri dobre prakse i detaljno su prikazani u samoj analizi.

- Slovenski primer predviđa **nevladine organizacije kao pružaoce usluga starateljstva**, što je i model koji je prošle godine pilotirala organizacija IDEAS, kao uslugu profesionalnih staratelja u Republici Srbiji. Organizacija kao pružalac usluga angažovala je profesionalne staratelje, koji su prošli proces procene i imenovani su od strane centra za socijalni rad. Ukoliko se potvrdi kao dobra praksa, potrebno je standardizovati i licencirati ovu uslugu, ali i dodeliti budžetska sredstva za dalju realizaciju. Ova usluga neposredno poboljšava kvalitet zaštite za decu bez pratnje, i značajno rasterećuje centre za socijalni rad.
- Škotska i Holandija praktikuju nezavisan **nacionalni organ za starateljstvo** koji je odvojen od drugih organa uključenih u donošenje odluka o zaštiti dece bez pratnje. Ovaj model donosi daleko kvalitetnije odluke koje se donose o detetu, a uz to je dokazano efikasniji i isplativiji.
- Italijanski model promovise se kao revolucionarno rešenje među članicama EU, i nudi predlog **volonterskog starateljstva**. Zanimljivost ovog modela je u tome što su volonteri

staratelji funkcionalno smešteni pod instituciju Zaštitnika građana. Regrutaciju, obuku i upravljanje bazom od 1.200 volontera obavljaju Zaštitnici građana. Na ovaj način volonteri su u svom radu u potpunosti nezavisni od organa koji donose odluke o detetu.

2. Povećati broj kvalifikovanih stručnih radnika i staratelja za decu bez pratnje.

Zašto?

Broj dece bez pratnje hronično je veći od broja kvalifikovanih staratelja i stručnih radnika nužnih da obezbede minimalne standarde u zaštiti dece bez pratnje. Ovo utiče na kvalitet celokupne podrške deci bez pratnje, a ulogu staratelja svodi na zadovoljavanje forme. Neophodno je povećati broj kvalifikovanih staratelja i stručnih radnika na lokacijama gde je povećana potreba za starateljskom zaštitom. Osim neophodnosti da se poveća obuhvat dece, ovo bi uticalo i na kvalitet rada i podrške deci bez pratnje. Trenutna situacija u kojoj, u najboljem slučaju, staratelji imaju dvostuko više štíćenika od minimalnih standarda, dugoročno je neodrživ.

Kako?

Predložena rešenja sugerišu modele koji se oslanjaju na alternativne oblike finansiranja ili predviđaju fleksibilna preusmeravanja postojećih resursa. Kako nije realno očekivati veća budžetska izdvajanja u razumnom roku, a imajući u vidu urgentnost problema, ovi predlozi nude privremena rešenja koja nikako ne smeju biti zamena za obaveze države u pogledu socijalne zaštite.

- Prvi predlog je model pomenut u *Preporuci 1* koji realizuje organizacija IDEAS -**usluge profesionalnog staratelja**. Ovim projektom angažovano je dodatnih 10 staratelja koji su za godinu dana podržali oko 800 dece bez pratnje. Ovaj pristup predviđen je postojećim zakonom, te treba snažno podržati proces standardizacije i licenciranja, te osigurati budžetska izdvajanja⁵³ kako bi ova usluga bila dostupna svim lokalnim samoupravama gde za to postoji potreba. Slovenija ovaj model primenjuje od 2003. godine i važi za primer dobre prakse.
- Drugu mogućnost predstavlja **model volonterskog starateljstva** koji se od nedavno primenjuje u Italiji. Volonter/staratelj se od profesionalnog staratelja razlikuje samo po tome što može brinuti o najviše četvoro dece, imajući u vidu da za ovaj angažman ne prima nadoknadu. U pogledu odgovornosti i obaveza, obaveze volontera staratelja iste su kao i kod profesionalnih staratelja. Ovaj model može biti interesantan za Srbiju zbog svoje fleksibilnosti da odgovori na promenljive potrebe; nije skup; i najznačajnije, uključuje zajednicu u podršci deci bez pratnje⁵⁴.

⁵³ Ukoliko ova usluga bude prepoznata kao dobra praksa, važno je osigurati da se opredele budžetska sredstva kako bi se osigurala održivost usluge i nakon završetka finansiranja.

⁵⁴ *Starateljstvo za decu bez pratnje u Italiji*, ažurirano nakon usvajanja Zakona br. 47 od 7. aprila 2017. i Uredbe br. 220 od 22. decembra 2017.

- Treće, srednje rešenje, predstavlja **mešoviti model profesionalnog-volonterskog starateljstva** (poput Nemačke), u kome se zadržava institut profesionalnog staratelja, ali se uključuju i obučeni volonteri, koji se, ukoliko se javi potreba, mogu u kratkom roku aktivirati.
- Pored broja stručnih radnika i staratelja, neophodno je obezbediti **kontinuirane programe razvoja kompetencija**, orijentacione i specijalizovane treninge o specifičnim temama relevantnim za rad sa ovom grupom dece (identifikacija i prepoznavanje dece u riziku, prva psihosocijalna pomoć, procedure azila itd.).

3. Neophodno je unaprediti kvalitet rada staratelja.

Zašto?

Kvalifikacije staratelja nisu adekvatno definisane, kao ni postupak regrutacije, provere, praćenja, nadzora i unapređenja kvaliteta rada staratelja. Dodatno, postojeći okvir ne pojašnjava kako izgledaju procedure žalbe, da li i na koji način deca bivaju informisana kome mogu prijaviti, kako se osigurava poverljivost prijave, ko je odgovoran za postupak efikasnog delovanja po prijavi itd. Mehanizam žalbe mora biti jasno definisan, prilagođen deci i uključivati pravovremenu reakciju.

Kako?

Unapređenje ovog aspekta zahteva minimalne intervencije i ima na raspolaganju spektar gotovih rešenja koja se mogu lako primeniti:

Kompetencije

- Treba razmotriti razvijanje kompetencija ili usvajanje preporuka inicijative SafeGuard koja definiše **četiri ključne kompetencije** kao kritične kvalifikacije koje staratelj treba da poseduje:
 - poznavanje procedura i zakonodavnog okvira;
 - sposobnost izgradnje odnosa poverenja sa detetom;
 - sposobnost da prepozna psihosocijalne probleme kod deteta;
 - veštine kulturne medijacije i delotvornog povezivanja deteta sa institucijama u zajednici.

Praćenje rada staratelja

- Jedno od rešenja za trenutni institucionalni okvir može biti uvođenje **evaluacionog lista** koji dete popunjava povremeno, ili po prestanku starateljstva. Ovaj formular prilagođen je deci, i priložen kao *Prilog 2* u ovom dokumentu. Svakako treba biti adaptiran za korišćenje u ovom kontekstu, te grupi dece sa kojom staratelji rade, ali se lako može uvesti kao jednostavan način za praćenje i kontrole kvaliteta rada staratelja.

- Drugo rešenje, koje se preporučuje kao zlatni standard u Evropi, jeste uvođenje **supervizora**, koji bi se isključivo bavio ovim poslom. Na jednog supervizora, preporuka je da ne treba imati više od 30 staratelja. Ovo rešenje zahteva dodatne resurse i izvesnu reorganizaciju načina rada centra za socijalni rad.
- Staratelji moraju imati **pristup daljem obrazovanju i razvoju kompetencija**, uključujući i pristup resursima, informacijama i dodatnoj podršci stručnjaka iz različitih oblasti, redovnim i dodatnim obukama i treninzima. Osim toga, neophodno je osigurati pristup resursima u smislu prevoza, telefona, tableta, prevodilaca i tako dalje, kako bi bili operativni na terenu i efektivnije koristili svoje radno vreme.
- Staratelji treba da imaju redovan **profesionalni nadzor**, nezavisan od neposredno nadređenih.

Procedure podnošenja žalbe na rad staratelja

- Treba razviti **mehanizam podnošenja žalbi** na rad staratelja, kao i postupak hitnog reagovanja po prijavama, koji ima regulisane procese za zaštitu podataka i poverljivosti postupka po prijavi.
- Nužno je pripremiti **paket inicijalnih informacija za decu**, koji dete mora dobiti pri prvom kontaktu sa starateljem. Informacije treba da budu prilagođene deci i da sadrže osnovne informacije o tome šta je uloga staratelja, njegove obaveze i odgovornosti, šta od njih mogu očekivati i kome se mogu žaliti ukoliko postoji razlog za žalbu. Mehanizam žalbe mora biti jasno definisan, prilagođen i dostupan deci i kontekstu u kome se nalaze, te osiguravati princip poverljivosti informacija i postupak reagovanja.

Umrežavanje

- Podržati formalne ili neformalne oblike **umrežavanja staratelja** koji bi služili kao platforma podrške i prostor za razvoj i sticanje kompetencija, vršnjačko učenje, razmenu znanja i naučenih lekcija.

4. Definisati kvalitativne standarde starateljstva i mehanizam njihovog praćenja

Zašto?

Postojeći zakonodavni i institucionalni okvir široko definiše obaveze i odgovornosti staratelja i ne ostaje nedorečen u pogledu kompetencija, uloge, nadležnosti koje staratelj ima. Potrebno je sistemski urediti ovu oblast, najpre u jasnom definisanju ključnih obaveza koje staratelj obavlja, a koje zakon konkretno ne imenuje, kao na primer, najbolji interes deteta, učešće deteta itd. Trenutna praksa i način organizacije značajno umanjuju kvalitet rada staratelja, i on se često svodi na zadovoljavanje formalnih zahteva, dok deca ostaju uskraćena za kvalitetnu podršku. Iako zadovoljava funkcionalne standarde, okolnosti u kojima radi često sprečavaju staratelja da kvalitetno realizuje bilo koju od mandatom definisanih obaveza.

Kako?

- Uskladiti postojeću regulativu sa preporučenim standardima kvaliteta u ovoj oblasti. **Nadležnosti staratelja treba proširiti**, te dodatno pojasniti u svrhu usklađivanja sa preporučenim Ključnim standardima. Posebnu pažnju treba usmeriti na pojašnjenje odgovornosti za zastupanje najboljeg interesa deteta i osiguravanje njegovog učešća.
- Neophodno je definisati kakav **odnos staratelj treba da gradi sa detetom**, i na koji način može razviti odnos poverenja. Ovo uključuje preporučena i poželjna ponašanja, kao i nedopustiva ponašanja, u cilju prevencije zloupotrebe pozicije moći u kojoj se staratelj nalazi u odnosu na dete.
- Da bi staratelj bio efikasan, i zastupao decu bez pratnje u najvažnijim odlukama koje ih se tiču, on pre svega mora biti **pravovremeno postavljen**, a treba i da ima dovoljno vremena da se upozna sa detetom, razvije odnos poverenja, konsultuje dete o njegovom mišljenju, i tek onda može adekvatno zastupati dete.
- Razmotriti izmene *Instrukcija* o postupanju kako bi se **umanjila dinamika promene staratelja** u procesima vezanim za isto dete i osigurala pravovremena razmena informacija o detetu, ukoliko dođe do promene staratelja. Iako ovo zahteva sistemsko rešenje, postupanje po *Preporuci 2*, ovo ne bi bilo teško ostvariti. Za kontekst u kome se nalazimo neophodan je fleksibilan model koji prevazilazi ograničenja teritorijalnih nadležnosti centara za socijalni rad.
- Preispitati ustaljenu praksu korišćenja „privremenih“ rešenja za decu bez pratnje (model privremenog staratelja, privremenog smeštaja itd.) i **proaktivno tražiti modalitete koji detetu omogućavaju određenu perspektivu budućnosti**. U tom smislu izrada individualnih planova treba biti adaptirana, uz redovne revizije, i uključivati kratkoročne i srednjoročne i, gde je moguće, dugoročne planove.
- Obratiti pažnju na decu koja postaju punoletna i izlaze iz sistema. Neophodno je pravovremeno osigurati **tranzicione planove za decu koja postaju punoletna** ili iz drugog razloga napuštaju sistem socijalne zaštite, kroz programe podrške za osamostaljivanje.
- Važno je uložiti napore u cilju **minimalizovanja diskriminatornih praksi**. Osigurati da prava dece, te usluge koje su im na raspolaganju, ne zavise od njihovog pravnog statusa. Sva deca moraju imati staratelja koji u pojedinačnim postupcima postupa na isti način, bez obzira na njihov pravni status. Posebno je važno identifikovati svu decu bez pratnje u potrebi za starateljskom zaštitom, i osigurati da pravovremeno dobiju starateljsku zaštitu.
- Važno je **zadržati koncept profesionalnog starateljstva** te osnažiti njihove kompetencije u oblasti zaštite ove grupe dece, kao i mandate i procedure drugih organa angažovanih u postupcima koji se tiču dece bez pratnje. U razmatranju volonterskih aranžmana, važno je osigurati isti sistem provere i kompetencija kao i u slučaju profesionalnih staratelja.

5. Ojačati ulogu staratelja u zastupanju najboljeg interesa deteta

Zašto?

Uloga staratelja u osiguravanju najboljeg interesa deteta Zakonom je definisana načelnom odredbom "Svako je dužan da se rukovodi najboljim interesom deteta u svim aktivnostima koje se tiču deteta.", bez pojašnjavanja konkretne uloge i obaveza staratelja u tom pogledu. Kako je ovo osnovni zadatak staratelja, staratelj, kao i ostali akteri uključeni u procenu i odlučivanje o najboljem interesu deteta, mora razumeti važnost staratelja u ovom postupku. Najbolji interes deteta mora se procenjivati za različite aspekte njegovog života, ne samo u situacijama hitnosti ili egzistencijalnim pitanjima. Komitet za prava deteta opominje Srbiju da su zabeleženi slučajevi vraćanja dece po postupku o readmisiji, bez procene njihovih najboljih interesa i poziva državu da osigura ovaj postupak u odlučivanju o trajnim rešenjima.

Kako?

- Treba promovisati i širiti razvijeni **SOP za zaštitu dece migranata** među profesionalcima, i zagovarati usvajanje protokola od strane Vlade Republike Srbije.
- Procenu najboljeg interesa deteta treba sprovoditi u vezi sa **svim važnim odlukama u vezi sa detetom** i ona treba da obuhvati različite aspekte njegove ličnosti. Ovde je uloga staratelja posebno važna, jer je on „čuvar“ ovog procesa, i mora redovno preispitivati da li su postupci u vezi sa detetom urađeni u skladu sa njegovim najboljim interesom.
- Deca koja u Srbiji borave duže, imaju pravo na iniciranje **postupka pronalaženja trajnog rešenja**. Ukoliko organ starateljstva ili druga institucija ne pokrene ovo pitanje po nekom osnovu, staratelj treba da inicira razgovor o pokretanju postupka pred organom starateljstva.
- **Staratelj mora biti uključen** u postupak procene i odlučivanja o najboljem interesu deteta i biti osnažen da na pravi način zastupa i zagovara interese deteta.

6. Ojačati ulogu staratelja u osiguravanju učešća deteta

Zašto?

Izveštaji ukazuju na to da deca, ne samo da nisu pitana, ili uključena u proces donošenja odluka, nego najčešće nemaju pristup informacijama o pravima koja im pripadaju, te procesima koji ih se tiču. Takođe, deca često ne prepoznaju staratelje kao osobe od poverenja, iako znaju da oni postoje, jer sa njima nemaju redovan kontakt. U kontekstu dece bez pratnje, koja se nalaze u stranoj državi, čiji jezik ne poznaju, staratelj mora biti garant da dete bude redovno informisano, a potom i uključeno u proces donošenja odluka na informisan i uvažavajući način. Osim što je zakonska obaveza, smisljeno učešće ove grupe dece od izuzetne je važnosti za razvoj njihove ličnosti, te podrške procesu osamostaljivanja. Redovno i etičko uključivanje

dece u proces osmišljavanja programa, mera i politika, donosi novi kvalitet, jer osigurava njihovo poverenje u proces, te odluke koje su donete.

Kako?

- Pretpostavka smislenog učešća dece je **pristup informacijama** što, u slučaju dece bez pratnje, znači pravovremene informacije prilagođene njihovom razvojnom dobu i dostupne na njima razumljivom jeziku. Svako dete mora dobiti jasnu informaciju o institutu staratelja prema *Preporuci 3*, kao i o nedozvoljenim radnjama i ponašanjima, te načinima kako mogu prijaviti situacije u kojima se ne osećaju ugodno itd.
- Staratelj je kritična, često **jedina instanca preko koje dete može pristupiti informacijama i dati mišljenje** o odlukama koje ga se tiču. Iz tog razloga staratelji moraju uložiti više napora da osiguraju učešće dece, kao i da se njihov glas čuje.
- Stručna javnost mora da radi na **razvijanju programa obuke o načinu uključivanja dece**, kako bi unapredila informisanje i njihovu participaciju u procesima koji ih se tiču. Postoje brojni instrumenti i alati prilagođeni deci u pokretu, koji mogu pomoći prevazilaženju prepreka u konsultacijama sa decom u pokretu, kada postoji jezička ili kulturološka barijera. Treba iskoristiti postojeće resurse među lokalnim organizacijama koje su razvile tehnike i alate, koji zahtevaju minimalne resurse, a koji mogu značajno da unaprede učešće dece.
- Alternativno, organizacija NIDOS⁵⁵ razvila je instrument koji ima za cilj da podrži profesionalce u osiguravanju prava deteta bez pratnje na učešće, sa posebnim fokusom na alatke koje se mogu koristiti u **procesu uključivanja dece**, te prikupljanju njihovih mišljenja.
- Neophodno je da svi akteri osiguraju proces redovnih **konsultacija sa decom bez pratnje** u vezi sa važnim pitanjima koja ih se tiču. Organizacije koje realizuju programe za decu bez pratnje moraju imati redovan proces smislenog i etičkog uključivanja dece. Ovaj proces mora osigurati da su deca uključena na smislen i etičan način, i da deca dobijaju povratnu informaciju o ishodima njihovog učešća u konsultacijama.

7. Smeštaj za decu bez pratnje mora biti bezbedan i prilagođen deci bez pratnje

Zašto?

Staratelji i stručni radnici sa terena navode da je najveći izazov u njihovom radu smeštaj dece bez pratnje, za koji ocenjuju da je neadekvatan i nebezbedan. Iako staratelj ima obavezu da osigura da je dete bezbedno, pa samim tim i da učestvuje u donošenju odluka o smeštaju deteta, ovo se u praksi ne dešava. Staratelj je u najvećem broju slučajeva postavljen tek po

⁵⁵ *Pravo dece bez pratnje da budu saslušana i da učestvuju, Alat za podršku prikupljanju gledišta dece o zaštiti*, NIDOS, 2014

donošenju odluke o smeštaju deteta. I menja se svaki put kada dete promeni smeštaj. Smeštajni kapaciteti institucija socijalne zaštite za prihvatanje dece bez pratnje su mali, pa se deca uglavnom upućuju u centre za azil. Odluku o tome u koji od raspoloživih centara dete treba biti upućeno donosi Komeserijat. Ovo je važno za rad staratelja, zato što smeštaj deteta u najvećoj meri određuje i kvalitet njegovog rada. On se značajno razlikuje ako se dete nalazi u instituciji socijalne zaštite ili u centru za azil ili prihvatnom centru. Centri za azil nemaju stručni kadar obučen za rad sa decom, niti zadovoljavaju minimalne standarde socijalne zaštite za prihvatanje dece. U tom smislu, svako sistemsko rešenje mora ovu vrstu smeštaja razmatrati kao poslednju i privremenu opciju, i samo onda kada to jeste u najboljem interesu deteta.

Kako?

- Smeštaj deteta **ne sme biti uslovljen ili određen pravnim statusom deteta**, već prvenstveno procenom njegovog najboljeg interesa.
- Dete i staratelj moraju biti **uključeni u donošenje odluke o smeštaju** deteta, zato je neophodno da staratelj bude imenovan u najkraćem mogućem roku, kadgod je to moguće, a pre donošenja odluke o trajnijem smeštaju;
- potrebno je **povećati smeštajne kapacitete specijalizovanih jedinica** za smeštaj dece bez pratnje, uključujući i posebne jedinice za prihvatanje devojčica. Renovirane i novoizgrađene jedinice treba najhitnije staviti u funkciju i osigurati stručni kadar potreban za njihov rad;
- ukoliko se deca bez pratnje smeštaju u okviru centara za azil, ili prihvatnih centara, oni moraju imati **posebne manje jedinice, sa kvalifikovanim stručnim radnicima** koji bi o deci brinuli non-stop. Smeštaj dece u centrima za azil ne sme ni na koji način ograničiti njihov pristup drugim pravima ili uslugama ili ih dovesti u nebezbednu situaciju.
- Važno je nastaviti razvijanje i korišćenje **specijalizovanog hraniteljstva**, kao i drugih oblika alternativnog smeštaja, kadgod je to moguće i u najboljem interesu deteta.

8. Ojačati koordinaciju aktera i osigurati multisektorski pristup.

Zašto?

Staratelj predstavlja polazni i ključni element šireg sistema zaštite deteta, i njegova glavna funkcija se ogleda u olakšavanju pristupa pravima i uslugama od strane dece bez pratnje. U tom pogledu postoji potreba za jasnom i formalizovanom saradnjom staratelja sa različitim akterima, u kojoj su uloge, odgovornosti i postupci, u pogledu zaštite i podrške detetu bez pratnje, jasno definisani. Osnaživanje multisektorske saradnje u mnogome donosi olakšanje svim drugim službama van sistema socijalne zaštite, koje su uključene u različite mere i procese koji se pokreću u vezi sa detetom. Ovo takođe može doprineti rešavanju nekih od gorućih problema, koji ne dolaze iz oblasti socijalne zaštite, ali imaju direktan uticaj na rad staratelja.

Ovo je istovremeno i jedna od najvećih zamerki Republici Srbiji, u izveštaju Komiteta za prava deteta iz 2017. godine.

Kako?

Postoji više različitih mera koje se mogu preduzeti u cilju poboljšanja koordinacije i unapređivanja neophodne multisektorske saradnje. Neke od predloženih mera mogu uključiti sledeće aktivnosti:

- kompiliranje pojedinačnih protokola o postupanju u jedinstven **krovni dokument** koji bi definisao Smernice/Instrukcije o postupanju svih aktera uključenih u proces podrške deci bez pratnje. Osnova za ovo može biti postojeći „Opšti protokol za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja“, ili se može pristupiti izradi međusektorskog Akcionog plana za decu bez pratnje koja se nađu na teritoriji Republike Srbije.
- Izrada **jedinstvene baze podataka** o deci bez pratnje, koja bi unapredila kvalitet informacija i doprinela boljem planiranju, praćenju dece, i umreženom delovanju u prevenciji rizika. Alternativno, osigurati da svi državni organi, koji su ovlašćeni da rade sa decom bez pratnje, vode ažurne baze podataka i osiguraju **razmenu postojećih informacija**, te statističkih podataka koji su od važnosti za razumevanje problema, definisanje politika i mera različitih institucija.
- Razmotriti osnivanje privremene **međusektorske radne grupe** koja bi imala zadatak da ponudi rešenja za trenutne nedorečenosti i konfliktne mandate u asistenciji deci bez pratnje⁵⁶.
- Organ starateljstva treba da deluje proaktivno u smislu **uključivanja relevantnih aktera** u podršku detetu i procese koji ga se tiču, izradu plana staranja, konferencija slučaja, kao i aktivnosti procene najboljeg interesa deteta.
- Povećati **razumevanje insitituta staratelja među drugim akterima**, angažovanim na podršci deci bez pratnje. Potrebno je organizovati orijentacije osoba angažovanih da postupaju u slučajevima dece bez pratnje iz različitih resora, o institutu staratelja, nadležnostima i obavezama uključivanja staratelja u postupke koji se tiču dece.
- Osetljivi postupci identifikacije, utvrđivanja starosti, odnosa sa ostalim članovima grupe, procene ranjivosti i rizika itd. moraju biti obavljani uz **obavezno uključivanje staratelja**, te relevantnih stručnih radnika, socijalnih radnika, pedagoga, psihologa itd.

⁵⁶ Iako je svojevremeno formirana Radna grupa za decu bez pratnje (kao podgrupa Radne grupe za zaštitu dece), ova inicijativa nije održana. Postojeća Radna grupa za zaštitu dece može biti okvir za pokretanje inicijative, ali je preporuka da formalnu radnu grupu inicira i vodi nadležno ministarstvo.

LITERATURA

1. Avramović, Maša. *Kad smo pitani, a ne ispitivani - priručnik za konsultacije sa decom u pokretu*, Beograd: Save the Children, 2014.
2. Braunschweig, Christoph i dr. *Children on the Move from Protection towards a Quality Sustainable Solution. A Practical Guide*. Geneva: International Social Service, 2017.
3. Byrne, Olga. *Identifikacija dokazanih modela podrške za decu u pokretu sa preporukama za adaptaciju i primenu u Srbiji*. Sarajevo: Save the Children, 2015.
4. Galonja, Aleksandra. *Vodič za procenu najboljeg interesa deteta*. Beograd: Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama – Atina, 2015.
5. Galonja, Aleksandra i Tijana Morača, Maša Avramović i Tommaso Diegoli. *Deca u pokretu - položaj i programi podrške i zaštite dece u pokretu u Republici Srbiji*. Beograd: Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama – Atina, 2013.
6. Grinvald M., i dr. *Specialized foster care for unaccompanied and separated children in Serbia*, Save the Children, Beograd 2017.
7. Defence for Children – ECPAT The Netherlands (2011), *Core standards for guardians of separated children in Europe*, Leiden, Defence for Children – ECPAT Holandija, 2011. Dostupno na: <http://www.corestandardsforguardians.eu>
8. Delaney, Stephanie i dr. *Understanding and applying a systems approach to child protection: a guide for program staff*, Geneva: Terre des Hommes, 2014.
9. De Ruijter de Wildt, Liedewij. *The Right To Be Heard and Participation of Unaccompanied Children a Tool To Support the Collection of Children's Views on Protection*, NIDOS, 2014.
10. Dottridge, Mike. *Kids abroad: ignore them, abuse them or protect them*. Geneva: Terre des Hommes (Tdh) Foundation, 2008.
11. Dottridge, Mike. *What Can You Do to Protect Children on the Move?*, Geneva: Terre Des Hommes, 2012.
12. European Commission. "Commission staff Working Document: Serbia 2018 Report", April 2018.
13. European Network of Ombudsperson for Children (ENOC). 2013 ENOC Position statement on "Children on the move: children first!" (Brisel: ENOC, 2013.).
14. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). *Guardianship for unaccompanied children in Italy - Update after the adoption of Law No. 47 and Legislative Decree No. 220* (Belgija: FRA, 2017.)
15. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union* (Belgija: FRA, 2016.)
16. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). *Guardianship for children deprived of parental care: A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking* (Belgija: FRA, 2014.).
17. Žegarac, Nevenka. *Pravo deteta na kvalitetno staranje - analiza sprovođenja smernica Ujedinjenih Nacija za alternativno staranje o deci u zemljama zapadnog Balkana*. Sarajevo: Save the Children, 2014.
18. International Organization for Migration (IOM). "Children on the Move", IOM, 2013.
19. UNHCR, UNICEF i Međunarodni komitet spasa, *The way forward to strengthen policies and practice for UASC in Europe*, 2017.

20. Jelačić, Miroslava, i dr. *Maloletni tražioci azila u Srbiji – na granici dostojanstva*. Beograd: Group 484, 2011.
21. Krasić, Bogdan i dr. *Položaj nepraćene i razdvojene dece u Srbiji*, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, 2017.
22. Malakooti, Arezo. *Protecting Syrian Children en Route to Europe: A study conducted in Syria, along transit routes & in hosting countries*, Save the Children, 2017.
23. Milanović, Lidija i dr. *Standardne operative procedure za zaštitu dece izbeglica i migranata*, IDEAS, 2016.
24. Milanović, Marko i dr. *Priručnik za rad staratelja sa decom izbeglicama i migrantima bez pratnje*, Beograd: IDEAS, 2017.
25. Reale, Daniela. *Away from Home: Protecting and Supporting Children on the Move*, London: Save the Children, 2008.
26. Save the Children, *Konsultacije sa decom u centrima za smeštaj dece migranata i izbeglica u Srbiji*, 2017., neobjavljeno
27. Save the Children i Međunarodni komitet spasa “Out of Sight Exploited and Alone” - A Joint Brief on the Situation for Unaccompanied and Separated Children in Bulgaria, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Serbia and Croatia. 2017.
28. United Nations (UN) General Assembly, *Convention on the Rights of the Child (CRC)*, 20. novembar 1989.
29. UN Committee on the Rights of the Child (UN CRC). *2012 Day of General Discussion the Right of all Children in the Context of International Migration*. Geneva: UN CRC 2012.
30. UN CRC, *Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Serbia*, Komitet za prava deteta, 2017., CRC/C/SRB/CO/2-3.
31. UN CRC, *Opšti komentar broj 6 (2005.): Tretman nepraćene i razdvojene dece izvan njihove države porekla*, 1. septembar 2005., CRC/GC/2005/6, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>.
32. UN CRC, *Opšti komentar broj 12 (2009.): Pravo deteta da bude saslušano*, 20. juli 2009., CRC/C/GC/12, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html>.
33. UNICEF, *Protecting children on the move - No matter where they are or where they come from, all children have the same rights (2015.)*
34. UNICEF. *Call for Action: Protecting of the rights of refugee and migrant children arriving in Europe*, (New York: UNICEF, 2016.), <http://www.childrightsmanifesto.eu/palermo-call-for-action-for-the-protection-of-the-rights-of-refugees-and-migrant-children-arriving-in-the-eu>
35. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Call for Action 2017*.
36. Humanitarni centar za integraciju i toleranciju (HCIT). *Strani maloletnici bez pratnje u Republici Srbiji*, Novi Sad: 2014.
37. Claire, O’Kane i Hannah Newth. *Protecting children on the move - A guide to programming for children affected by migration and displacement*. Save the Children, 2018.
38. Child Protection Working Group (CPWG), *Minimalni standardi za zaštitu dece u humanitarnoj aktivnosti*. Radna grupa za zaštitu dece, 2012.
39. Centar za istraživanje javnih politika. “Analiza starateljstva nad decom izbeglicama / migrantima bez roditeljskog staranja u Srbiji”, 2017.

Pravni okvir Republike Srbije

- Ustav Republike Srbije, Sl. glasnik RS, 83/06
- Porodični zakon, Sl. glasnik RS, 18/05, 72/11 – dr. zakon i 6/15
- Zakon o azilu, Sl. glasnik RS, 109/07
- Zakon o strancima, Sl. glasnik RS, 97/08
- Zakon o socijalnoj zaštiti, Sl. glasnik RS, 24/11
- Zakon o zabrani diskriminacije, Sl. glasnik RS, 22/09
- Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, Sl. glasnik RS, 59/08, 37/10, 39/11 – dr. pravilnik i 1/12 – dr. pravilnik
- Opšti protokol o zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja, Zaključak Vlade 05 broj: 5196/2005 od 25. avgusta 2005.
- Uputstvo o postupanju policijskih službenika prema maloletnim i mlađim punoletnim licima, Ministarstvo unutrašnjih poslova, 01 broj 4898/06 od 1. maja 2006.
- Posebni protokol o postupanju policijskih službenika u zaštiti maloletnih lica od zlostavljanja i zanemarivanja
- Instrukcija Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja dece bez pratnje, broj: 110–00–00469/2015–14, od 10. jula 2015. godine
- Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u centrima za azil, Sl. glasnik RS, 31/08
- Priručnik za postupanje sa maloletnim tražiocima azila bez pratnje u Republici Srbiji, KIRS.

PRILOZI

PRILOG I - 10 KLJUČNIH STANDARDA

Uloga i odgovornosti staratelja

Standard 1: Staratelj se brine da sve odluke budu u najboljem interesu deteta, s ciljem zaštite i ličnog razvoja deteta

Staratelj je sposoban da svakodnevno zastupa, procenjuje i podešava najbolji interes deteta, da uključuje relevantne aktere i osigurava da je procena najboljeg interesa deteta zasnovana na mišljenju deteta i individualnim okolnostima.

Standard 2: Staratelj osigurava učešće deteta u donošenju svake odluke koja utiče na njega

Staratelj informiše dete na prijemčiv način i proverava da li dete razume informaciju i da li je može zapamtiti, sluša pažljivo dete i garantuje da su planovi zasnovani na mišljenju deteta i da je dete upoznato sa planom. On je otvoren za povratne informacije i upravlja očekivanjima deteta.

Standard 3: Staratelj štiti sigurnost deteta

Staratelju je dečja bezbednost najviši prioritet. On prepoznaje kada je dete zlostavljano i kada je bilo žrtva trgovine ljudima, reaguje na naznake da je dete bilo povređeno ili u opasnosti i izveštava o tome, obezbeđuje detetu okruženje u kom sme da kaže bilo šta što je u vezi sa njegovom sigurnošću, odstupa od pravila o poverljivosti kada je dete u opasnosti, osigurava žrtvi odgovarajući tretman i (staratelj – prim.prev.) prihvata da njegovo ponašanje bude nadgledano.

Standard 4: Staratelj nastupa kao zastupnik prava deteta

Staratelj je pouzdan i privržen čuvar, posvećen odbrani prava deteta. Posедуje emocionalnu snagu, protivi se odlukama koje nisu u najboljem interesu deteta i traži pravične procedure za dete.

Standard 5: Staratelj je most između deteta i ostalih nadležnih aktera

Staratelj je u kontaktu sa svim relevantnim akterima, stara se da bude informisan o svim odlukama koje se tiču deteta i prisutan je na sastancima kada je to potrebno. Pomaže u uspostavljanju i razvoju veze sa detetovom zajednicom, što daje detetu osećaj pripadnosti porodici ili grupi.

Standard 6: Staratelj osigurava da se na vreme identifikuje i sprovede dugoročno rešenje

Staratelj osigurava identifikaciju dugoročnog i sigurnog rešenja i podstiče ostale da dokažu da je njihov predlog dugoročnog rešenja u najboljem interesu deteta. Podržava ponovno spajanje deteta sa primarnom porodicom i podržava integraciju deteta u zemlji domaćinu kada je to u najboljem interesu deteta. Insistira na bezbednosnim garancijama kada se dete vraća nazad i priprema dete za sve predvidljive promene koje se mogu desiti kada dete napuni osamnaest godina.

Staratelj i dete odvojeno od roditelja

Standard 7: Staratelj tretira dete dostojanstveno i sa poštovanjem

Staratelj se ponaša na odgovarajući način, ophodi se prema detetu bez predrasuda, poštujući identitet deteta, pravo na privatnost i kulturne različitosti, podržava dete u razvijanju odnosa sa vršnjacima i pristupa na fleksibilan način, usklađen sa individualnim potrebama deteta.

Standard 8: Staratelj uspostavlja odnos sa detetom zasnovan na uzajamnom poverenju, otvorenosti i poverljivosti

Staratelj je uvek iskren sa detetom, čuva tajne i sve poverljive informacije, osim kada je neophodno da prekrši pravilo poverljivosti informacija kako bi zaštitio dete. Obraća pažnju na verbalnu i neverbalnu komunikaciju, empatičan je i pruža detetu moralnu podršku. Ispunjava obećanja. Jasno predočava detetu da je uvek dobrodošlo da se vrati ukoliko nestane.

Standard 9: Staratelj je dostupan

Staratelj se može lako naći, živi dovoljno blizu deteta kako bi mogao brzo da reaguje na teškoće, viđa se sa detetom odmah nakon sastanaka, često posećuje dete i komunicira primereno njegovim godinama i stepenu ličnog razvoja. Koristi usluge tumača kad postoji potreba za tim i komunicira s detetom i kad nema posebne obaveze da to čini.

Kvalifikacije staratelja

Standard 10: Staratelj poseduje relevantno profesionalno znanje i kompetencije

Staratelj je proaktivan u identifikovanju potreba za učenjem i daljim razvojem, upravlja svojim radnim obavezama i dostupnim resursima, odgovoran je, radi u skladu sa postavljenom metodologijom, poznaje sopstvene lične i profesionalne limite, traži podršku i savetovanje kada je to potrebno i otvoren je za nadzor i monitoring.

PRILOG 2 – FORMULAR ZA EVALUACIJU STARATELJA (POPUNJAVA DETE)⁵⁷

opis	skala
Moj staratelj je imao vremena za mene	1 2 3 4 5
Moj staratelj me je slušao	1 2 3 4 5
Moj staratelj je bio dostupan	1 2 3 4 5
Zadovoljan sam saradnjom sa svojim starateljem	1 2 3 4 5
Moj staratelj mi je pomogao sa problemima	1 2 3 4 5
Staratelj me je savetovao	1 2 3 4 5
Dobio sam pomoć kada mi je bila potrebna	1 2 3 4 5
Moj staratelj je ispunjavao obećanja	1 2 3 4 5
Znam šta znači starateljstvo	1 2 3 4 5
Znao sam kada sam dobar u nečemu	1 2 3 4 5
Znao sam šta je još bilo potrebno da naučim	1 2 3 4 5
Staratelj mi je pomogao sa onim što je bilo potrebno da naučim	1 2 3 4 5
Zadovoljan sam podrškom koju mi je pružio staratelj	1 2 3 4 5
Znam šta mi je potrebno da bih živio sam	1 2 3 4 5
Moj staratelj pomogao mi je u mojim životnim okolnostima	1 2 3 4 5
Imam prijatelje oko sebe	1 2 3 4 5
Staratelj me je ohrabrio da stvorim krug prijatelja	1 2 3 4 5
Staratelj je podržao moje obrazovanje	1 2 3 4 5
Staratelj me je ohrabrio da pohađam školu	1 2 3 4 5
Znam šta da radim u svoje slobodno vreme	1 2 3 4 5
Staratelj me je savetovao šta da radim u svoje slobodno vreme	1 2 3 4 5
Moja procedura mi je jasna	1 2 3 4 5
Moj staratelj bio je dostupan za pitanja o mojoj proceduri	1 2 3 4 5
Moj staratelj me je informisao o mojoj proceduri	1 2 3 4 5
Znam gde da postavim pitanja o mojoj proceduri	1 2 3 4 5
Podrška koju sam dobio mi je bila korisna	1 2 3 4 5
Znam koji su mi ciljevi u budućnosti	1 2 3 4 5
Znam kako da pristupim ostvarivnju svojih ciljeva	1 2 3 4 5

Otvorena pitanja:

Šta ceniš u vezi sa starateljstvom?

Šta ti je nedostajalo u vezi sa starateljstvom?

Šta još želiš da napišeš?

⁵⁷ Evaluacioni formular popunjava dete kada se starateljstvo završi; preuzeto iz De Ruijter de Wildt, Liedewij. The Right to Be Heard and Participation of Unaccompanied Children: A Tool to Support the Collection of Children's Views on Protection, the NIDOS, 2014

PRILOG 3 - LISTA INTERVJUISANIH

	Ime i prezime	Pozicija	Organizacija
1	Marko Šijan	Službenik za izbeglice i migracije	Church World Service
2	Milenko Nikić	Savetnik ministra za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Republika Srbija	Ministrstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Republika Srbija
3	Francesca Rivelli	Specijalistkinja za zaštitu dece, UNICEF Koordinatorica Radne grupe za zaštitu dece	UNICEF
4	Biljana Kosanović	Stručna saradnica Zaštitne zajednice	UNHCR
5	Aleksandra Mrkela	Pomoćnica za zaštitu dece	UNHCR
6	Dragan Vulević	Savetnik Ministra za za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Republika Srbija	Ministrstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Republika Srbija
7	Lidija Milanović	Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, autorka publikacije Standardne operativne procedure za zaštitu dece izbeglica i migranata	Ministrstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Republika Srbija
8	Marko Milanović	Direktor	Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS
9	Jelena Šurlan		KIRS
10	Nevenka Žegarac	Profesorica Fakulteta političkih nauka	Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu
11	Vesna Popović	Rukovodilac Centra za socijalni rad Palilula	Centar za socijalni rad Palilula
12	Tanja Vukić	Pravnica, starateljka	Centar za socijalni rad Palilula
13	Gordana Preradović	Pravnica, starateljka	Centar za socijalni rad Palilula
14	Ljiljana Savić	Voditeljka slučaja u Službi za zaštitu dece i mladih	Centar za socijalni rad Palilula
15	Dijana Kovačević	Voditeljka slučaja u Službi za zaštitu dece i mladih	Centar za socijalni rad Palilula
16	Fosca Nomis	Voditeljka Odeljenja za zagovaranje i politike Italija - Evropa	Save the Children
17	Giusy Dalconzo	Koordinatorica za zagovaranje	Save the Children
18	Đorđe Sjeničić	Staratelj	IDEAS
19	Igor Milikić	Staratelj	IDEAS
20	Slađana Marinković	Starateljka	IDEAS
21	Tijana Velimirović	Starateljka	IDEAS

Save the Children za Severozapadni Balkan

Terenska kancelarija u Srbiji
Simina 18, 11000 Beograd

<https://nwb.savethechildren.net>
Serbia.office@savethechildren.org



Save the Children