

УДК: 341.231.14-053.2(497.11)

Biblid 1451-3188, 24 (2025)

Год XXIV, бр. 89, стр. 277-299

Изворни научни рад

Рад примљен 23. 01. 2025. године

Рад одобрен 11. 02. 2025. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2025.24.89.14

CC BY-SA 4.0

УТИЦАЈ ЗАКЉУЧНИХ ЗАПАЖАЊА КОМИТЕТА ЗА ПРАВА ДЕТЕТА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА НА ПРОЦЕС ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Анђелија ТОДИЋ*

Анстракт: Стицање пуноправног чланства у Европској унији је стратешко опредељење Републике Србије. Поглавље 23 – „Правосуђе и основна права“ кључно је на европском путу наше државе. Једно од педесет прелазних мерила у Поглављу 23, задатих од стране Европске комисије, посвећено је правима детета. Међу индикаторима испуњености овог мерила посебно се истичу закључна запажања Комитета за права детета Уједињених нација. Препоруке из закључних запажања које је Комитет упутио Републици Србији 2017. године, ауторка групише у четири целине, и то: развијање законодавног, стратешког и институционалног оквира, поштовање општих принципа, уживање највишег могућег стандарда здравља и образовања и заштита посебно осетљивих категорија деце. Из приказа тренутног чињеничног стања, она утврђује у којој мери је Србија поступила по препорукама Комитета. Ауторка идентификује критичне празнине у националном систему права детета и формулише препоруке за будуће кораке, како би истакла значај који поступање по закључним запажањима Комитета за права детета Уједињених нација има на процес приступања Републике Србије Европској унији.

Кључне речи: Права детета, европске интеграције, Република Србија, Комитет за права детета Уједињених нација, закључна запажања, препоруке.

* Правни факултет, Универзитет у Београду. E-mail: andjelijatodic@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0000-8944-8597>.

1) УВОД

У закључцима са самита Европске уније (ЕУ) из Копенхагена из 1993. године, као први предуслов уласка у ЕУ наведено је: „(...) да чланство подразумева да је држава кандидат постигла стабилност институција које обезбеђују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина“.¹ Насупрот популарном мишљењу да је ЕУ организација доминантно економског и политичког карактера, јасно је да је и пре више од тридесет година, а данас неупитно, поштовање људских права једна од најдрагоценијих вредности заједнице европских држава. Стога је временом постало императивно да држава која претендује да постане чланица ЕУ треба претходно да развије одговарајући систем заштите људских права који би био усклађен са оним што су правне тековине ЕУ (*acquis communautaire*). Приступни преговори са Републиком Србијом отворени су 2014. године.² У преговарачком оквиру ЕУ истакнуто је да су преговори отворени на основу претпоставке да Србија поштује и промовише основне вредности из члана 2. Уговора о ЕУ.³ У којој мери је ова премиса била или постала тачна, отворено је питање. Процес приступања ЕУ подељен је у 35 преговарачких поглавља, а област људских права примарно је смештена у Поглавље 23 које носи назив „Правосуђе и основна права“. У циљу учинковитог кретања кроз приступни процес, Влада Србије је 2016. године усвојила Акциони план за Поглавље 23.⁴ Како би остварени напредак био адекватно праћен, наведени стратешки документ

¹ “European Council in Copenhagen – Conclusions of the Presidency, 21–22 June 1993”, para. 7.A.iii), *Council of the European Communities*, SN 180/93, Брисел, 1993. Интернет: http://www.cvce.eu/obj/conclusions_from_the_copenhagen_european_council_excerpt_on_the_eu_accession_criteria_21_22_june_1993-en-24104be4-664b-41b8-8e16-756c57868498.html.

² Европски савет је у јуну 2013. године донео одлуку да отпочне преговоре о чланству са Србијом, прва Међувладина конференција одржана је у јануару 2014. године, а процес тзв. *скрининга* прописа распоређених у 35 преговарачких поглавља трајао је годину и по дана (септембар 2013 – март 2015), што заједно са отварањем првих поглавља обележава почетак преговарачког процеса. Видети: Тања Мишчевић, “Ever changing EU accession negotiation process – the case of Serbia”, *The Review of International Affairs*, Vol. LXVII, No. 1162–1163, 2016, p. 72.

³ Душко Лопандић, „Политика проширења Европске уније: између стратешке визије и конфузије – Питање политичких критерија и службени наратив политике проширења Уније“, *Развојни правци Европске уније након пандемије Ковид 19*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2021, 313. Члан 2. Уговора о ЕУ потврђује да је: „Унија заснована на вредности поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права, као и на поштовању права човека, укључујући и права лица која припадају националним мањинама. Ове вредности су заједничке свим државама чланицама у друштву које карактерише плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и једнакост између жена и мушкараца“.

⁴ Акциони план за Поглавље 23, Влада Републике Србије, 27. април 2016. године. Интернет: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/26531/akcioni-plan-za-pregovaranje-poglavlja-23-usvojen-na-sednici-vlade-srbije-27-aprila-2016.php>.

садржао је конкретне мере и активности за сваку област, као и органе надлежне за њихово спровођење. На основу Акционог плана развијена је и Преговарачка позиција Србије, коју је Влада усвојила исте године. У позицији је Република Србија прихватила правне тековине ЕУ наведене у Поглављу 23 изјављујући да је у могућности да их у потпуности спроведе до ступања у чланство.⁵ По истеку Акционог плана, приступило се његовој ревизији, што је јула 2020. године (у јеку општег застоја који је изазвала светска пандемија), значило да је наша држава добила и ревидирани Акциони план, осмишљен као главни путоказ на даљем европском путу.⁶ Временски је овоме претходило и усвајање нове методологије проширења ЕУ коју је бриселска администрација представила у фебруару 2020. године. Централна новина огледала се у груписању 35 преговарачких поглавља у шест тзв. *кластера* (тј. више тематски повезаних поглавља),⁷ а у циљу додатне динамике и умрежавања напора.⁸ Најзначајнији је Кластер 1 „Основи“, што јесте у складу са постулатом који се до тада увелико наметнуо – *Fundamentals first*. Ипак, неки аутори истичу да се суштина „новог приступа“ уочава још 2012. године приликом отварања преговора са Црном Гором и он се примарно своди на инсистирање да питања владавине права отпочну прва током преговора и заврше се последња.⁹ У пракси то значи да су Поглавље 23 и Поглавље 24 постала нека врста општих мерила и централне тачке од чије реализације у унутрашњем правном поретку зависи и општа динамика преговора, односно чије неиспуњење може да доведе до суспензије дела или целине преговора.¹⁰ Конвенција о правима детета усвојена је 20. новембра 1989. године, резолуцијом 44/25 Генералне скупштине Уједињених нација.¹¹ Југославија је

⁵ Александар-Анрија Пејовић, „Начело владавине права у Европској унији и њена политика проширења“, *Правни факултет Универзитета у Београду*, Београд, 2023, стр. 228.

⁶ Ревидирани Акциони план за Поглавље 23, Влада Републике Србије, 10. јул 2020. године. Интернет: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-razvoja-pravosudja-za-period-2020-2025-22072020.php>.

⁷ То су: Основи; Унутрашње тржиште; Конкуренција и инклузивни раст; Зелена агенда и одржива повезаност; Ресурси, пољопривреда и кохезија; и Спољни односи.

⁸ Јелена Ђеранић Перишић, „Нова методологија проширења Европске уније – инструмент за превазилажење „умора“ од проширења ЕУ“, *Зборник радова Копаоничке школе природног права – Слободан Перовић*, 2020, стр. 444.

⁹ Марко Кмезић, „EU rule of law conditionality, Democracy or Stablocracy Promotion in the Balkans?“, *The Europeanisation of the Western Balkan, A failure of EU Conditionality*, (ур. Ј. Џанкић и др.), Palgrave, 2019, р. 110.

¹⁰ Душко Лопандић, „Политика проширења Европске уније: између стратешке визије и конфузије – Питање политичких критерија и службени наратив политике проширења Уније“, *op. cit.*, р. 319.

¹¹ Конвенција о правима детета, Уједињене нације, *Treaty Series*, vol. 1577, 20. новембар 1989. Интернет: <https://www.refworld.org/legal/agreements/unga/1989/en/18815>.

ратификовала Конвенцију већ наредне године.¹² Наша држава је од 2001. године, а по основу сукцесије међународних уговора СФРЈ, наследила чланство у Конвенцији о правима детета и опционим протоколима – Факултативном протоколу о продаји деце, дечјој проституцији и дечјој порнографији и Факултативном протоколу о учешћу деце у оружаним сукобима.¹³ Република Србија је 2023. године, покренула и процедуру ратификовања Факултативног протокола о комуникацијским процедурама којим се дозвољава подношење индивидуалних представки.¹⁴ Конвенција о правима детета представља много више од пуког правног инструмента. Допринела је и наставиће да доприноси подршци идеје о правима детета, као и појачаном притиску на владе да предузму неопходне кораке како би осигурале да се дечја права поштују.¹⁵ Република Србија у складу са чланом 44. Конвенције, дужна је да подноси Комитету за права детета иницијалне и периодичне (петогодишње) извештаје о начину примене Конвенције и њених опционих протокола.¹⁶ Комитет за права детета установљен је у циљу испитивања напретка који државе чланице остварују у испуњењу обавеза преузетих Конвенцијом и

¹² Једина земља која није ратификовала Конвенцију о правима детета су Сједињене Америчке Државе. Јужни Судан и Сомалија су најновије чланице Конвенције. Обе земље су ратификовале Конвенцију 2015. године.

¹³ Факултативни протокол о продаји деце, дечјој проституцији и дечјој порнографији, уз Конвенцију о правима детета, 25. мај 2000, Уједињене нације. Интернет: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-sale-children-child>.

Факултативни протокол о учешћу деце у оружаним сукобима, уз Конвенцију о правима детета, 25. мај 2000, Уједињене нације. Интернет: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-involvement-children>.

¹⁴ Факултативни протокол о комуникацијским процедурама, уз Конвенцију о правима детета, 19. децембар 2011. Интернет: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-communications>; Интернет: <https://minljpdd.gov.rs/sektori/ljudska-prava/medjunarodni-ugovori/konvencija-o-pravima-deteta-crc/>.

¹⁵ Jonathan Todres, "Emerging Limitations on the Rights of the Child: the U.N. Convention on the Rights of the Child and Its Early Case Law", *Columbia Human Rights Law Review*, Rev. 159, 1998, 169.

¹⁶ По правилу, две године након ратификације, док је Иницијални извештај за период 1992–2005. године Влада Србије усвојила 9. маја 2008. године. Поређења ради, Етиопија је Конвенцију ратификовала 1992. године, а 2016. године Комитет је већ усвојио закључна запажања поводом етиопијског Четвртог и петог периодичног извештаја о примени Конвенције о правима детета. Закључна запажања Комитет је први пут усвојио у фебруару 1993. године, и то у случају Боливије. Запажања су била усмерена на ограничена питања, а ставови и препоруке Комитета били су уопштеног карактера. У начелу, прве препоруке углавном су сугерисале усклађивање домаћих закона са одредбама Конвенције о правима детета. Видети: Anteneh Geremew Gameda, "Domestic Implications of Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: The Case of Ethiopia", *Haramaya Law Review*, Vol.5:1, 2016, pp. 37–38. Видети: Интернет: <https://minljpdd.gov.rs/sektori/ljudska-prava/medjunarodni-ugovori/konvencija-o-pravima-deteta-crc/>.

састоји се од 18 независних експерата¹⁷. С једне стране, трећину Преговарачког Поглавља 23 чини Потпоглавље „Основна права“, а међу бројним битним темама у њему истичу се права детета. С друге стране, наша држава је уговорница Конвенције о правима детета о чијој примени периодично извештава Комитет за права детета. Стога, целисходно је утврдити да ли постоји и каква је повезаност овог уговорног тела Уједињених нација са процесом европских интеграција Републике Србије. У раду се најпре указује на повезаност закључних запажања Комитета за права детета Уједињених нација из 2017. године са Поглављем 23, односно прелазним мерилем које предвиђа унапређење права детета у Србији. Затим се сажето приказују препоруке Комитета које је ауторка груписала у четири логичке целине. У централном делу, рад анализира актуелно стање у области права детета са фокусом на поступање Републике Србије по препорукама Комитета. Напоследку, ауторка настоји да идентификацијом кључних празнина у националном систему учини предлоге њиховог попуњавања. На тај начин изводи закључак да би Србија поступањем у складу са закључним запажањима испунила прелазно мерило о правима детета из Поглавља 23, што би последично довело до њеног напретка на путу приступања ЕУ.

2) УЛОГА КОМИТЕТА ЗА ПРАВА ДЕТЕТА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА У ПРЕГОВАРАЧКОМ ПОГЛАВЉУ 23

У поступку пријема у чланство ЕУ, посебан изазов за државе које желе да се придруже огледа се у томе што је услове потребно испунити пре него што се добије обећана награда – чланство у ЕУ, док је истовремено Унија та која у највећој мери једнострано поставља услове.¹⁸ Феномен мерила (*benchmarks*), која морају бити испуњена за отварање, односно затварање поглавља уведена су по први пут 2005. године у случају Републике Хрватске.¹⁹ За Поглавље 23 дефинишу се не само мерила за отварање и затварање него и прелазна мерила, пролазно време којим се оцењује конзистентност у постизању обавеза усклађивања у области владавине права.²⁰ На

¹⁷ Од 2022. године, председник Комитета за права детета је адвокат за међународна људска права, Микио Отани из Токија. Тренутни потпредседник Комитета је Луис Педернера, стручњак за права детета из Уругваја.

¹⁸ Ана Кнежевић Бојовић, Весна Ћорић, Александра Д. Вишекруна, „Спољашње условљавање Европске уније и регулаторни оквири Србије“, *Српска политичка мисао*, бр. 3, Том 65, Београд, 2019, р. 234.

¹⁹ Тања Мишчевић, „Савремени изазови политике проширења Европске уније на Западни Балкан“, *Политичка мисао*, год. 53, бр. 2, 2016, р. 139.

²⁰ Постепено усложњавање процеса приступања ЕУ илуструје и податак да је Хрватска у читавом процесу имала упола мање мерила него што је Црна Гора имала само прелазних

Међувладиној конференцији, одржаној 2016. године, отворено је кључно Поглавље 23, али је уједно представљена и Заједничка позиција ЕУ која укључује листу од 50 привремених (*прелазних*) мерила за оцењивање реформског процеса у овом Поглављу.²¹ Укупно 15 прелазних мерила задата су за потпоглавље „Основна права“. Тичу се разноликих тема: од забране тортуре и процесних гаранција, преко родне равноправности и забране дискриминације, до заштите особа са инвалидитетом, мањина, Рома и избеглица. У питању су, дакле, људска права чије се остваривање прати механизмима успостављеним у оквиру Уједињених нација и Савета Европе.²² Препознајући значај и комплексност питања дечјих права у српском правном систему, једно прелазно мерило у Поглављу 23 у целости је посвећено овој теми и гласи: „Србија унапређује степен поштовања права детета, с посебним освртом на групу социјално рањиве деце, на децу са инвалидитетом и децу жртве кривичних дела. Србија активно ради на смањењу институционализације у корист повећања броја решења породичне неге. Србија усваја и примењује Стратегију и Акциони план за превенцију и заштиту деце од свих облика насиља. Србија успоставља правосудни систем по мери детета, укључујући кроз измене и допуне и спровођење Закона о малолетницима, унапређивање рада Савета за малолетнике, обезбеђивање обука за рад са малолетним преступницима, као и кроз унапређивање алтернативних санкција за малолетна лица и мере за реинтеграцију малолетних преступника у друштво“. Испуњеност прелазног мерила процењује се на основу испуњености индикатора (показатеља) утицаја предвиђених за свако мерило. Они се могу поделити на домаће и међународне, где се од међународних показатеља посебно издвајају извештаји надзорних тела Савета Европе, закључна запажања уговорних тела Уједињених нација и извештаји Канцеларије ОЕБС-а за демократске институције и владавину права (ODIHR).²³ Индикатори утицаја за прелазно

мерила за Поглавља 23 и 24. Видети: Тања Мишчевић, „Ever changing EU accession negotiation process – the case of Serbia“, *op. cit.*, p. 74; „Савремени изазови политике проширења Европске уније на Западни Балкан“, *op. cit.*, p. 139.

²¹ Александар-Андрија Пејовић, „Начело владавине права у Европској унији и њена политика проширења“, *op. cit.*, p. 229.

²² Осим тога, неки од стандарда заштите људских права, као што је начело забране дискриминације и процесне гаранције, такође су детаљно разрађени у праксама Европског суда за људска права и Суда правде Европске уније. Видети: Александар-Андрија Пејовић, „Начело владавине права у Европској унији и њена политика проширења“, *op. cit.*, p. 267.

²³ Конкретно за Савет Европе: Извештај Саветодавног комитета Оквирне конвенције Савета Европе о заштити националних мањина, Извештај експертског комитета за примену Европске повеље о регионалним и мањинским језицима, Извештај Европског комитета за превенцију тортуре и нехуманог или понижавајућег третмана и кажњавања (CPT),

мерило о дечјим правима су бројни и сложени, што нимало не чуди јер је ово мерило једно од најразуђенијих у читавом Поглављу 23, те је за његову реализацију неопходна мултисекторска сарадња готово свих државних органа. Ипак, најзначајнији показатељ испуњења овог мерила, и степена усклађености националног правног система у овој области са тековинама и стандардима ЕУ, јесу управо закључна запажања УН Комитета за права детета. Конкретни индикатор гласи: „Закључна запажања УН Комитета за права детета наводе напредак Србије у примени УН Конвенције о правима детета“. Закључна запажања, осим што одражавају статус примене одређене конвенције у конкретној држави, такође представљају препоруке експерата о потребним побољшањима стања и имплементације људских права.²⁴ У начелу влада сагласност да закључна запажања нису формалноправно обавезујући него би се пре могла сврстати у изворе меког права. Додуше, различита пракса држава указује да се код уговорних тела Уједињених нација могу уочити елементи обавезности који нису својствени већини аката који се квалификују као меко право.²⁵ Процена утицаја закључних запажања комитета Уједињених нација зависи од начина на који саме државе гледају на њихов степен обавезности, што се најбоље може разумети кроз место које пракса уговорних тела Уједињених нација добија у унутрашњим правним порецима држава уговорница.²⁶ Право Републике Србије регулише статус

Извештај Групе експерата Савета Европе за превенцију насиља над женама и породичног насиља (GREVIO) и Извештаји Европског комитета за расизам и толеранцију (ECRI). Видети: Александар-Андрија Пејовић, „Начело владавине права у Европској унији и њена политика проширења“, *op. cit.*, p. 268.

²⁴ Anteneh Geremew Gemed, “Domestic Implications of Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: The Case of Ethiopia”, *op. cit.*, p. 34.

²⁵ Бојана Чучковић, „Пракса уговорних тела Уједињених нација у области заштите људских права – правна природа, улога и значај за поступање домаћих органа“, *Правни живот*, бр.12/2019, pp. 282–283.

У контексту овлашћења Комитета за права детета да издаје закључна запажања интересантан је став да је ова пракса у супротности са предвиђеним мандатом Комитета, али у сагласности са активностима осталих уговорних тела УН. Видети: Joanne Pedone, Andrew R. Kloster, “New Proposals for Human Rights Treaty Body Reform”, *Journal of Transnational Law and Policy*, Vol. 22, 2012–2013, p. 68.

²⁶ Занимљиво је истицање четири тренутка као показатеља обавезности препорука комитета УН-а и то: када на крају конструктивног дијалога држава прихвата закључна запажања, када држава извештава шта је учинила по питању препорука добијених у претходном циклусу извештавања, када Комитет позива на постојање везе између претходних препорука и актуелних државних извештаја и када организације цивилног друштва кроз своје алтернативне извештаје врше притисак на државне органе да поступе у складу са препорукама Комитета. Видети: Anteneh Geremew Gemed, “Domestic Implications of Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: The Case of Ethiopia”, *op. cit.*, p. 54.

праксе уговорних тела на непосредан начин, кроз посебну норму о значају праксе међународних тела. Члан 18. Устава не прави разлику између појединих облика праксе уговорних тела, што значи да се под њу могу подвести како закључци по индивидуалним представкама тако и закључна запажања и општи коментари. Иако је не одређује прецизно, поменути члан Устава установљава обавезу за државне органе да се одредбе о људским правима тумаче сагласно, између осталог, пракси комитета Уједињених нација.²⁷ Након што је делегација Републике Србије на 74. заседању Комитета за права детета у Женеви, 24. јануара 2017. године, представила Други и трећи периодични извештај о примени Конвенције о правима детета, уследило је његово разматрање од стране Комитета. Неколико дана касније, 3. фебруара 2017. године, Комитет је на свом састанку усвојио Закључна запажања у вези са Другим и трећим периодичним извештајем Србије. У складу са запажањима, наша држава је у обавези да предузме све одговарајуће мере како би се осигурало да препоруке садржане у њима у потпуности буду спроведене и учини их доступним широј јавности.²⁸ Влада Републике Србије је на седници 19. маја 2022. године усвојила обједињени Четврти и пети периодични извештај Републике Србије о примени Конвенције о правима детета, којим је обухваћен период од почетка 2017. до краја 2021. године.²⁹ Први део извештаја прати примену Конвенције и два факултативна протокола уз одговоре на 41 препоруку добијену 2017. године, а други део чине анекси.³⁰ За разлику од периодичних извештаја, обавеза извештавања о мерама предузетима на основу препорука садржаних у закључним запажањима није предвиђена уговором.³¹ Чини се да је једно од схватања најпријемчивијих стању у Србији оно које заступа Џаспер Кроммендијк (*Jasper Krommendijk*) који сматра да је за ефикасност закључних

²⁷ Бојана Чучковић, „Пракса уговорних тела Уједињених нација у области заштите људских права – правна природа, улога и значај за поступање домаћих органа“, *op. cit.*, pp. 297–298.

²⁸ Закључна запажања УН Комитета за права детета о комбинованом Другом и трећем периодичном извештају Републике Србије, 7. март 2017, Уједињене нације. Интернет: <https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/crcsrbc02-3-concluding-observations-combined-second-and-third>; Интернет: <https://minljmpdd.gov.rs/sektori/ljudska-prava/medjunarodni-ugovori/konvencija-o-pravima-deteta-crc/>.

²⁹ Четврти и пети периодични извештај Републике Србије о примени Конвенције о правима детета, 22. мај 2022. Интернет: <https://minljmpdd.gov.rs/sektori/ljudska-prava/medjunarodni-ugovori/konvencija-o-pravima-deteta-crc/>.

³⁰ <https://minljmpdd.gov.rs/sektori/ljudska-prava/medjunarodni-ugovori/konvencija-o-pravima-deteta-crc/>

Први анекс садржи план испуњавања препорука Комитета за права детета, други садржи информације које су дале организације цивилног друштва у вези са применом препорука и трећи анекс садржи статистичке и друге податке који прате извештај.

³¹ Бојана Чучковић, „Пракса уговорних тела Уједињених нација у области заштите људских права – правна природа, улога и значај за поступање домаћих органа“, *op. cit.*, p. 288.

запажања кључно да се „владе осећају обавезним да поступају у складу са закључним запажањима“.³² Тај ‘осећај обавезаности’, међутим, не почива на аргументима формалноправног карактера већ на разлозима који су другачије природе, а које диктирају како домаћи тако и фактори који се тичу самих комитета.³³

3) ЗАКЉУЧНА ЗАПАЖАЊА КОМИТЕТА ЗА ПРАВА ДЕТЕТА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА ИЗ 2017. ГОДИНЕ

Закључна запажања која је Комитет за права детета упутио Републици Србији 2017. године, а поводом Другог и трећег периодичног извештаја о примени Конвенције о правима детета, врло су обимна, комплексна и детаљна. У циљу концизног сагледавања, добро је свести их на кључне наводе и то логички груписане у четири целине.

Прву групу чине препоруке које обухватају три нивоа – законодавни, стратешки и институционални. Препоруке на законодавном нивоу су најбројније, а оцена „забринутости“ Комитета најчешће се понавља управо на овом нивоу. Најпре, Комитет указује да Србија треба да донесе свеобухватни дечји закон и уведе поступак процене утицаја на права детета за све нове законске регулативе усвојене на националном нивоу.³⁴ Предмет забринутости Комитета су и чињеница да у Србији не постоји законска дефиниција појма „дете“ која је усклађена са чланом 1. Конвенције о правима детета.³⁵ Исту оцену Комитет даје и поводом чињенице да Породични закон обухвата изузетке који омогућавају брак лицима узраста од 16 година.³⁶ Стога, Комитет је препоручио Србији да измени Породични закон како би били уклоњени сви изузеци који омогућавају брак за млађе од 18 година.³⁷ Заштита деце од насиља захтева мултидисциплинарни приступ, те је Комитет за права детета апеловао на Србију да успостави законодавне и друге мере којима ће ова заштита бити гарантована.³⁸ Додатна препорука

³² Jasper Krommendijk, “The (In) Effectiveness of UN Human Rights Treaty Body Recommendations”, *Netherlands Quarterly on Human Rights*, Vol. 33, 2015, p. 195.

³³ Бојана Чучковић, „Пракса уговорних тела Уједињених нација у области заштите људских права – правна природа, улога и значај за поступање домаћих органа“, *op. cit.*, p. 286.

³⁴ Параграф 7. тачка а. Закључних запажања.

³⁵ Параграф 20. Закључних запажања. Члан 1. Конвенције о правима детета гласи: „За потребе ове Конвенције дете је свако људско биће које није навршило осамнаест година живота, уколико се, по закону који се примењује на дете, пунолетство не стиче раније.“

³⁶ „Породични закон“, *Службени гласник РС*, бр. 18/2005, 72/2011 – др. закон и 6/2015. Интернет: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/18/7/reg>.

³⁷ Параграфи 20. и 21. Закључних запажања.

³⁸ Параграф 33. тачка а. Закључних запажања.

односи се на изричиту законску забрану телесног кажњавања.³⁹ Када је реч о деци жртвама и сведоцима кривичних дела, Комитет је упутио препоруку Србији да изврши потребна усклађивања Законика о кривичном поступку,⁴⁰ и Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица,⁴¹ и да искључи могућност испитивања посебно осетљивих сведока, уз предузимање мера за спречавање секундарне виктимизације деце.⁴² Анализирајући стратешки ниво, уочава се да је Комитет изразио забринутост што након истицања Националног плана акције за децу 2015. године није усвојен доследан оквир политике који би га заменио.⁴³ Коначно, на институционалном нивоу, нередовно и нефокусирано функционисање Савета за права детета препознато је као проблем, те је Комитет препоручио јачање његове улоге као главног механизма за координацију на међуминистарском нивоу, али уз обезбеђивање потребних ресурса за његов ефикасан рад.⁴⁴

Друга група препорука односе се на поштовање општих принципа. Међу овим принципима, Комитет на прво место ставља општу забрану дискриминације, као еманацију принципа једнакости. С тим у вези, Комитет је апеловао на Србију да осигура потпуну примену релевантних постојећих прописа о забрани дискриминације.⁴⁵ Други принцип, гарантован чланом 3. Конвенције, јесте принцип најбољег интереса детета који је један од основних конвенцијских принципа и њених кровних одредби. При тумачењу других чланова и права из Конвенције, најчешће је позивање управо на принцип најбољег интереса детета.⁴⁶ У закључним запажањима изражена је забринутост због континуираних несугласица у погледу значења овог

У складу са Општим коментаром бр. 13 о праву детета на слободу од свих облика насиља, као Циљем одрживог развоја 16.2 о искорењивању, између осталог, свих облика насиља над децом.

³⁹ Параграф 37. тачка а. Закључних запажања. У складу са Општим коментаром бр. 8 из 2006. године у вези са телесним кажњавањем.

⁴⁰ „Законик о кривичном поступку“, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – одлука УС и 62/2021 – одлука УС. Интернет: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2011/72/1/reg>.

⁴¹ „Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица“, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005. Интернет: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/85/7/reg>.

⁴² Параграф 67. тачке а. и б. Закључних запажања.

⁴³ Параграф 8. Закључних запажања.

⁴⁴ Параграф 11. тачке а. и б. Закључних запажања.

⁴⁵ Параграф 23. тачка а. Закључних запажања.

⁴⁶ Jonathan Todres, “Emerging Limitations on the Rights of the Child: the U.N. Convention on the Rights of the Child and Its Early Case Law”, *op. cit.*, p. 171.

принципа и одговорности које носи, посебно у правосуђу. Препорука Комитета за права детета је да се принцип најбољег интереса детета на одговарајући начин интегрише и доследно тумачи и примењује у свим законским, управним и судским поступцима и одлукама, као и у свим политикама, програмима и пројектима који су релевантни за децу и имају утицај на децу.⁴⁷ Сродни принцип је принцип поштовања ставова детета. Комитет за права детета подстакао је Србију да осигура да се ставовима деце посвети дужна пажња, у породици, у школама, у судовима и у свим релевантним административним и другим поступцима у вези са њима кроз, између осталог, усвајање одговарајућих закона, обуку стручњака, успостављање специфичних активности у школама и опште подизање свести.⁴⁸ Напошетку, друга група препорука обухвата и право на живот, основно право без кога нема уживања ни у једном другом људском праву. Озбиљну забринутост Комитет је изразио због чињеница да је стопа смртности беба у Србији изнад европског просека, док је алармантна и стопа смртности деце до пет година (нарочито међу ромском децом). Унапређена регионална организација неонаталних услуга, ојачан приступ здравственој заштити за све (укључујући и најугроженије, маргинализоване и ромске породице), као и ефикасне теренске услуге – кључне су препоруке Комитета у овој области.⁴⁹

У *трећу групу* препорука спадају запажања Комитета за права детета која се тичу две области од изузетног значаја за свако дете, а то су здравство и образовање. Како би у Србији било заштићено право деце на уживање највишег могућег стандарда здравља и здравствених услуга, Комитет је препоручио да свој деци у земљи специјализована здравствена заштита буде доступна и једнако приступачна, те да се обезбеди институционализација ромских здравствених медијаторки, односно да њихов положај буде правно и трајно регулисан, а имајући у виду да су оне често једина веза између деце из маргинализованих ромских породица и јавног здравственог система.⁵⁰ Штитићи право деце на образовање, Комитет за права детета позвао је Србију

⁴⁷ Параграфи 24. и 25. Закључних запажања.

Препорука Комитета о најбољем интересу детета у вези је са Општим коментаром бр. 14 који се односи се на члан 3. став 1. Конвенције о правима детета који потврђује право детета да се његов или њен најбољи интерес узима као примарни у свим радњама или одлукама које се тичу детета (и у јавној и приватној сфери). Такође, Конвенција о правима детета изричито упућује на најбољи интерес детета у члану 9: одвајање од родитеља; члану 10: спајање породице; члану 18: родитељске обавезе; члану 20: лишавање породичног окружења и алтернативно збрињавање; и члану 21: усвојење.

⁴⁸ Параграф 29. Закључних запажања.

⁴⁹ Параграфи 26. и 27. Закључних запажања.

⁵⁰ Параграф 46. тачке а. и ц. Закључних запажања.

да развије програме за смањење стопе напуштања школе, ојача напоре на промовисању инклузивног образовања за сву децу (што подразумева и децу са сметњама у развоју), ојача напоре да се побољша приступ квалитетном образовању у руралним срединама, као и да олакша учешће и укључивање ромске деце у образовање на свим нивоима.⁵¹

Четврта група препорука је најразуђенија и обухвата више различитих посебно осетљивих категорија деце, а фокус ће овде бити на две најпроблематичније. Деца избеглице и тражиоци азила су групација угрожене деце у погледу које је Комитет препоручио Србији успостављање правичног и ефикасног поступка за азил (а којим се систематски идентификују деца без пратње или раздвојена деца и упућују на одговарајућу заштиту и подршку), потпуно укључивање деце тражилаца азила и деце избеглица која су без пратње или раздвојена у постојећи систем заштите деце, да осигура да се свој деци која траже азил систематски пружају информације о њиховим правима и обавезама (уз пуно поштовање принципа забране протеривања) и да гарантује право на стицање српског држављанства свој деци која би иначе остала без држављанства.⁵² Деца у сукобу са законом су деца која долазе у директан контакт са системом малолетничког правосуђа у Србији. Комитет за права детета скренуо је пажњу на неопходност усклађивања овог система са Конвенцијом о правима детета. Пут до реализације ове идеје који предлаже Комитет састоји се од успостављања специјализованих објеката, поступака и обука професионалаца који раде са малолетним преступницима, пружања бесплатне правне помоћи, спровођења алтернативних мера за притвор кадгод је то могуће, а коришћење притвора као последњег средства и његово свођење на најкраће могуће трајање, односно да услови притвора буду у складу са међународним стандардима.⁵³ Овим се затвара приказ препорука Комитета за права детета упућених Републици Србији у закључним запажањима које је ово тело усвојило 2017. године. Запажања уговорних тела Уједињених нација су, по мишљењу многих аутора, основно средство којим

У складу са Општим коментаром бр. 15 из 2013. године о праву детета на уживање највишег могућег стандарда здравља и узимајући у обзир Циљ одрживог развоја бр. 3 „Здравље и благостање“.

⁵¹ Параграф 55. тачке а, б, ц, д. и е. Закључних запажања.

Ове препоруке Комитета упућене су у светлу Општег коментара бр. 1 из 2001. године о циљевима образовања и узимајући у обзир Циљ одрживог развоја 4, подциљ 4.1 и 4.2 да се осигура да до 2030. године све девојчице и дечаци заврше бесплатно, праведно и квалитетно основно и средње образовање и да имају приступ квалитетном раном дечјем развоју, кризи и предшколском образовању.

⁵² Параграф 57. Закључних запажања.

⁵³ Параграф 65. Закључних запажања.

се процес извештавања трансформише у процес креирања јавних политика.⁵⁴ Штавише, сматра се да препоруке из закључних запажања о периодичним извештајима треба да буду инкорпориране у све законе и политике у области права детета.⁵⁵ Стога, следи утврђивање конкретних корака које је Србија предузела (или није предузела) у циљу поступања по запажањима Комитета.

4) ЗАКЉУЧНА ЗАПАЖАЊА И ПРАЗНИНЕ У НАЦИОНАЛНОМ СИСТЕМУ ПРАВА ДЕТЕТА

Ситуације за које је Комитет за права детета изразио забринутост, а наша држава до овог тренутка није поступила на начин који би ту забринутост отклонио, односно није поступила у складу са препорукама Комитета, могу се назвати празнинама у националном систему права детета. Две године након запажања Комитета у процес јавне расправе ушао је Нацрт закона о заштити права детета и заштитнику права детета.⁵⁶ Нацрт никада није усвојен и наша држава је до данашњег дана остала без специјализованог закона посвећеног деčјим правима.⁵⁷ Како ово питање није непосредно предвиђено захтевима из Поглавља 23, дâ се закључити да у контексту европских интеграција негативни утицај непоступања по овој препоруци није велики. Остаје да се види хоће ли Комитет за права детета поновити ову препоруку на свом првом заседању посвећеном Србији које ће се одржати током 2025. године. Важећи текст Породичног закона каже да суд може, из оправданих разлога, дозволити склапање брака малолетном лицу које је навршило 16. година живота.⁵⁸ Нацрт Закона о изменама и допунама Породичног закона завршен је у јуну 2023. године. Овај нацрт предложио је

⁵⁴ Heli M.Niemi, "National Implementation of Findings by United Nations Human Rights Treaty Bodies: A Comparative Study", *Abo Akademi University*, 2003, p. 22.

⁵⁵ Anteneh Geremew Gemed, "Domestic Implications of Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: The Case of Ethiopia", *op. cit.*, p. 42.

⁵⁶ Детаљније о Нацрту закона о заштити права детета и заштитнику права детета. Интернет: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/konkursi/nacrt-zakona-o-pravima-deteta-i-zastitniku-prava-deteta-javni-poziv-za-javnu-raspravu>.

⁵⁷ Неке од најупечатљивијих замерки упућених нацрту биле су нејасно разграничене надлежности Заштитника грађана и будућег Заштитника права детета, непосматрање детета жртве насиља одвојено од мајке жртве насиља, недовољно одредби о положају деце из руралних подручја и радној експлоатацији деце, као и непостојање изричите забране деčјих бракова. Видети: Извештај о спроведеној јавној расправи о Нацрту закона о заштити права детета и заштитнику права детета. Интернет: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/konkursi/nacrt-zakona-o-pravima-deteta-i-zastitniku-prava-deteta-javni-poziv-za-javnu-raspravu>.

⁵⁸ Члан 23. став 2. Породичног закона, „Службени гласник РС“, бр.18/2005, 72/2011 – др. закон и 6/2015.

дефинисање појма детета у складу с чланом 1. Конвенције о правима детета. Такође, предвиђено брисање одредби које омогућавају дечје бракове. Ипак, јавна расправа о наведеном нацрту никада није организована.⁵⁹ Дакле, непоступање по препоруци Комитета резултирало је тиме да је у нашој држави и даље законито да дете склопи брак и да одговарајуће дефиниције детета нема. Тиме Србија поступа противно међународним стандардима произашлим из Конвенције о правима детета. Уједно, не поступа ни у складу са захтевима из прелазног мерила из Поглавља 23 које налаже унапређен степен поштовања права детета у Србији, што се у ширем смислу свакако односи и на поштовање међународних стандарда и непосредну примену Конвенције о правима детета у нашој држави. За препоруке које се односе на заштиту деце од насиља и на децу жртве и сведоке кривичних дела, кључна су три закона – Кривични законик,⁶⁰ Законик о кривичном поступку и Закон о спречавању насиља у породици⁶¹. Нацрти измена и допуна два кровна закона у области кривичног законодавства представљени су јавности у октобру 2024. године. Измене Закона о спречавању насиља у породици пак најављене су за 2025. годину.⁶² С тим у вези, у нацрту посебног дела Кривичног законика за кривично дело насиље у породици пооштрене су садашње предвиђене казне, имајући у виду све теже последице и све већи број жртава у последњих неколико година.⁶³ Нацрт закона о изменама и допунама Законика о кривичном поступку предвиђа измене важећих одредби које се односе на институт посебно осетљивог сведока.⁶⁴ Тако се детаљније уређује поступак одлучивања о статусу посебно осетљивог сведока, прописује се учешће службе за помоћ и подршку и стручних лица, а изричито се забрањује да се посебно осетљивом сведоку или сведоку који је малолетно лице на главном претресу постављају питања која представљају навођење на одговор или се заснивају на претпоставци да је сведок изјавио

⁵⁹ Четврти и пети периодични извештај Републике Србије о примени Конвенције о правима детета, 22. мај 2022. Интернет: <https://minlmpdd.gov.rs/sektori/ljudska-prava/medjunarodni-ugovori/konvencija-o-pravima-deteta-crc/>.

⁶⁰ „Кривични законик“, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019. Интернет: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/85/6/reg>.

⁶¹ „Закон о спречавању насиља у породици“, *Службени гласник РС*, бр. 94/2016 и 10/2023 – др. закон. Интернет: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2016/94/1/reg>.

⁶² Под окриљем интеграционог процеса Србије у ЕУ, рок за ову нормативну активност условљен је Реформском агендом која прати План раста за Западни Балкан и Турску.

⁶³ Нацрт закона о изменама и допунама Кривичног законика. Видети: Интернет: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>.

⁶⁴ Ради се о члану 103. Посебно осетљиви сведок и члану 104. Правила о испитивању посебно осетљивог сведока.

нешто што није изјавио.⁶⁵ У погледу спречавања секундарне виктимизације деце жртава и сведока кривичних дела, издваја се Национална стратегија за остваривање права жртава и сведока кривичних дела у Републици Србији за период 2020–2025, са пратећим Акционим планом (2023–2025), а који предвиђају успостављање служби подршке при 15 виших судова.⁶⁶ Идеја ових докумената је да се сведочења малолетника одвијају у посебно опремљеним просторијама и (кадгод је то могуће) путем аудио-видео линка. Предузетим законодавним и стратешким активностима, Србија је на добром путу да поступи у складу са закључним запажањима Комитета за права детета. Огроман је напредак који се на овај начин остварује у Поглављу 23, у делу који се тиче заштите деце од насиља, као и деце жртава и сведока. О томе сведочи и низ активности из ревидираног Акционог плана за Поглавље 23 које разрађују управо део прелазног мерила о правима детета који се бави наведеним областима.⁶⁷ Велику празнину у стратешком оквиру Србије, већ скоро десет година, чини непостојање Националног акционог плана за децу. Одређених замаха на овом плану је било, али су они били усмерени на заштиту деце од насиља. Тако је у фебруару 2022. године усвојен Општи протокол за заштиту деце од злостављања и занемаривања, али и Стратегија за превенцију и заштиту деце од насиља за период од 2020. до 2023. године која је најављена као својеврсна замена Националном акционом плану.⁶⁸ Међутим, њено спровођење никада није праћено услед неадекватног функционисања Савета за права детета. За разлику од експлицитне препоруке Комитета за права детета, усвајање новог Националног акционог

⁶⁵ Чланови 49. и 50. Нацрта закона о изменама и допунама Законика о кривичном поступку. Видети: Интернет: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>. Наведене измене су уследиле због усаглашавања Законика о кривичном поступку са Директивом 2012/29/ЕУ о успостављању минималних стандарда за права, подршку и заштиту жртава кривичних дела.

⁶⁶ Национална стратегија за остваривање права жртава и сведока кривичних дела у Републици Србији за период 2020–2025, Влада Републике Србије, 30. јул 2020. године. Видети: Интернет: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/30567/nacionalna-strategija-za-ostvarivanje-prava-zrtava-i-svedoka-krivicnih-dela-u-republici-srbiji-za-period-2020-2025-godine-19082020.php>. Акциони план за спровођење Националне стратегије за остваривање права жртава и сведока кривичних дела у Републици Србији за период 2020–2025. године, у периоду 2023–2025. године, „Службени гласник РС“, бр. 65/2023. Интернет: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/drugiakt/2023/65/1/reg>.

⁶⁷ Одељак 3.5. Процесне гаранције у Извештају “Revised AP23 with implementation status as of 31 December 2023”. Интернет: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/33945/izvestaji-o-sprovodjenju-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>.

⁶⁸ „Стратегија за превенцију и заштиту деце од насиља за период од 2020. до 2023. године“, Службени гласник РС, бр. 80/2020. Интернет: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/80/1/reg>; https://www.paragraf.rs/propisi/opsti_protokol_za_zastitu_dece_od_zlostavljanja_i_zanemarivanja.html.

плана за децу не захтева се у оквиру прелазног мерила о правима детета. Ипак, овај захтев Европска комисија редовно истиче у свом Годишњем извештају о напретку Србије, и то га везује управо за стратешка документа у области заштите деце од насиља чије се усвајање помиње у анализираном прелазном мерилу.⁶⁹ Из наведеног је јасно да би поступање по овом запажању Комитета утицало на испуњење дела прелазног мерила који се тиче општег стратешког оквира за децу. погледу општег принципа забране дискриминације, маја 2021. године усвојене су измене и допуне Закона о забрани дискриминације узимајући у обзир препоруке механизма Уједињених нација за људска права и ЕУ.⁷⁰ Проценат реализације мера које се односе на децу из претходног антидискриминационог стратешког оквира износио је 60%. Током 2022. године усвојене су и нова Стратегија превенције и заштите од дискриминације (2022–2030) са пратећим Акционим планом (2022–2023).⁷¹ У Извештају о реализацији Акционог плана за 2023. годину проценат реализованих активности је свега 34%, с тим што испуњеност у односу на децу није посебно приказана.⁷² Дакле, степен успешности реализације опао је скоро дупло. На пољу остваривања два сродна принципа најбољег интереса детета и поштовања ставова детета, предвиђено је да се у Закон о изменама и допунама Породичног закона уврсти одредба којом ће се најбољи интерес детета прецизније дефинисати, ради његове јединствене примене у управним и судским поступцима. Истим нацртом предвиђено је брисање старосне границе од 10 година, односно сваком детету без обзира на узраст омогућити да слободно и непосредно изрази своје мишљење у сваком судском и управном поступку у коме се одлучује о његовим правима, и у складу својим способностима за расуђивање.⁷³ О судбини измена

⁶⁹ Видети стр. 41. Годишњег извештаја о напретку Србије. Интернет: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2024_en.

⁷⁰ „Закон о забрани дискриминације“, *Службени гласник РС*, бр. 22/2009 и 52/2021. Интернет: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/22/1/reg>.

Изменама и допунама из 2021. је, између осталог, оснажена улога Повереника за заштиту равноправности, појам посредне дискриминације потпуно усклађен са законодавством ЕУ, а као облик дискриминације уведено навођење на дискриминацију и сегрегација.

⁷¹ Стратегија превенције и заштите од дискриминације (2022–2030), „Службени гласник РС“, бр. 60/2013. Интернет: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/viewAct/56e3bb97-6a63-43dc-b5e4-4707bffa6e6>. Акциони план (2022–2023) за спровођење Стратегије превенције и заштите од дискриминације (2022–2030). Интернет: <https://minlmpdd.gov.rs/dokumenta/strateska-dokumenta/>.

⁷² Извештај о спровођењу Акционог плана (2022–2023) који прати антидискриминациону Стратегију за 2023. годину. Интернет: <https://minlmpdd.gov.rs/dokumenta/izvestaji/>.

⁷³ Четврти и пети периодични извештај Републике Србије о примени Конвенције о правима детета, 22. мај 2022, стр. 16–18. Интернет: <https://minlmpdd.gov.rs/sektori/ljudska-prava/međunarodni-ugovori/konvencija-o-pravima-deteta-crc/>. Неки од примера позитивне

Породичног закона већ је било речи горе. Слично као и код усвајања свеобухватног дечјег закона, прелазно мерило о правима детета не упућује на примену антидискриминационих прописа и принципе најбољег интереса детета и поштовања ставова детета, док то јесте препорука Комитета. Дакле, иако поступање по овој препоруци не би директно могло бити приказано као напредак у анализираном прелазном мерилу, несумњиво је да је поштовање наведена три принципа од примарне важности за дечја права у сваком модерном друштву. Право на живот и право на здравствену заштиту, уско су повезани, а као најугроженија се у оба случаја јављају ромска деца. У последње две деценије у Србији је у знатној мери смањена стопа смртности одојчади захваљујући бољој и савременијој медицинској нези, али уз повећани здравствени ризик. Смањење стопе смртности одојчади прати повећање броја деце код којих постоји опасност од јављања развојних сметњи.⁷⁴ Већина припадника ромске националности су здравствено осигурани (93,4%), као и чланови њихових породица (94,1%), кажу подаци Републичког фонда за здравствено осигурање док у систему здравствене заштите тренутно ради 85 здравствених медијаторки чији положај и даље није институционализован.⁷⁵ У Извештају о Србији за 2023. годину Европске комисије наведено је да је стопа напуштања школе и даље висока, посебно кад су у питању ромске девојчице. Само 7% ромске деце до пет година старости похађа предшколски програм у поређењу са 61% опште популације. Такође, само 28% деце која живе у ромским насељима уписује више

праксе су омогућавање деци да изразе своје мишљење у оквиру јавних расправа вођених поводом Стратегије за превенцију и заштиту деце од насиља (2020–2023), учешће деце на више седница Савета за права детета Владе РС и Савета за праћење примене препорука УН за људска права у мају 2021. године када је тема седнице било извештавање по Конвенцији о правима детета.

Ипак, треба имати на уму и да је учешће млађе деце (деца веома малог узраста или новорођенчади) веома изазовно будући да многи начини на које се они изражавају и комуницирају често нису препознати. Видети: Maria Herczog, "Rights of the child and early childhood education and care in Europe", *European Journal of Education*, Vol. 47, No. 4, 2012, p. 546.

⁷⁴ Ситуациона анализа услуга за бебе и малу децу са сметњама у развоју у Републици Србији – Развој услуга везаних за интервенције у раном детињству: могућности и изазови, УНИЦЕФ Београд, 2018.

Интернет: <https://www.unicef.org/serbia/medija-centar/vesti/situaciona-analiza-usluga-za-bebe-i-malu-decu-sa-smetnjama-u-razvoju-u-srbiji>.

⁷⁵ Извештај о испуњености циљева Декларације партнера Западног Балкана о интеграцији Рома/киња у оквиру процеса проширења Европске уније. Доступно на: <https://minljm.pdd.gov.rs/dokumenta/izvestaji/>.

Такође, видети активност 3.6.2.40. у извештају "Revised AP23 with implementation status as of 31 December 2023". Интернет: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/33945/izvestaji-o-sprovođenju-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>.

средњошколско образовање.⁷⁶ Закључна запажања Комитета за права детета посвећују пажњу здравству и образовању деце и у том контексту упућују Србији одговарајуће препоруке. Прелазно мерило из Поглавља 23 не помиње ове теме. Ипак, препоруке Комитета за права детета у области здравства и образовања се прожимају кроз бројне активности из ревидираног Акционог плана за Поглавље 23, примарно у делу посвећеном правима и положају Рома. То значи да се овде пре утврђује неусклађеност самог прелазног мерила са Акционим планом, него неусклађеност закључних запажања са евроинтеграционим процесом Србије. Годину дана након закључних запажања, усвојен је Закон о азилу и привременој заштити који посебно дефинише права малолетника и малолетника без пратње и предвиђа начело јединства породице. Значајна новина је успостављање система ране идентификације посебно рањивих категорија миграната, које обухватају и децу.⁷⁷ Законом је предвиђено да поступци азила када су у питању деца без пратње имају приоритет, али у Србији не постоји посебан поступак за тражење азила за децу, што је један од стандарда које поставља међународна заједница.⁷⁸ Иако је законодавни оквир усклађен са међународним стандардима, и даље постоје недостаци у заштити права деце избеглица и тражилаца азила. Према подацима Комесаријата за избеглице и миграције, од 2015. године посматрано на годишњем нивоу, деца у просеку чине око 40% укупног броја лица која су изразила намеру за азил у Србији, од чега су око 6% деце без пратње. У Србији не постоји јасна процедура за утврђивање узраста детета. У обзир се узима изјава детета или одраслог лица које је у пратњи детета и може да резултира тиме да лице које јесте дете не буде препознато као дете, те да му не буде осигурана заштита у складу са принципом најбољег интереса детета.⁷⁹ Питањем азила и миграција бави се Поглавље 24 које у процесу европских интеграција има потпуно изједначену улогу као и Поглавље 23. Одатле произилази и недвосмислени утицај ових закључних запажања Комитета на процес европских интеграција у делу који се тиче Кластера 1 „Основи“. За децу у сукобу са законом, релевантно је да је

⁷⁶ Редовни годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2023. годину. Интернет: <https://ravnopravnost.gov.rs/izvestaji/>.

Видети и: Serbia 2024 Report (Годишњи извештај о напретку Србије), Европска комисија, 30. октобар 2024, Брисел. Интернет: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2024_en.

⁷⁷ „Закон о азилу и привременој заштити“, *Службени гласник РС*, бр.24/2018, 178. Интернет: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/24/2/reg>.

⁷⁸ Сања Ђопић, Слободан Ђопић, „Деца мигранти и избеглице без пратње у Србији: стандарди поступања и ниво поштовања њихових права“, *Зборник Института за криминолошка и социолошка истраживања*, Vol. XXXVIII /2, 2019, стр. 57–64.

⁷⁹ *Ibid.*, стр. 50–62.

будућим изменама и допунама Закона о малолетницима планирано прописивање избегавања одређивања притвора и других ограничења слободе малолетника, те одређивање притвора само када је неопходан, ако се не може заменити другим блажим мерама и у најкраћем могућем трајању.⁸⁰ Оно што је алармантно је одлагање усвајања Закона о изменама и допунама Закона о малолетницима, на шта је изнова указала ЕУ у најновијем Годишњем извештају о напретку Србије из октобра 2024. године.⁸¹ Напоследку, тема деце у сукобу са законом је најбољи пример подударања закључних запажања Комитета за права детета и захтева из прелазног мерила о правима детета из Поглавља 23. Утицај поступања по препорукама Комитета у овом сегменту је толико велики, да би довео до испуњења готово половине поменутог мерила. На основу презентованих препорука Комитета за права детета и актуелног стања у области права детета у Србији, закључује се да још увек постоје празнине у националном систему. Уколико би их Србија попунила поступањем по препорукама Комитета, уједно би остварила значајан напредак на свом путу ка затварању Преговарачког Поглавља 23, у чему се управо огледа кључни утицај закључних запажања Комитета за права детета на процес европских интеграција.

5) ИЗВОРИ

- Anteneh Gameda, Geremew, "Domestic Implications of Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: The Case of Ethiopia", *Haramaya Law Review*, Vol.5:1, 2016.
- Ђеранић Перишић, Јелена, „Нова методологија проширења Европске уније – инструмент за превазилажење „умора“ од проширења ЕУ“, *Зборник радова Копаоничке школе природног права – Слободан Перовић*, 2020.
- Ђопић, Сања, Ђопић, Слободан, „Деца мигранти и избеглице без пратње у Србији: стандарди поступања и ниво поштовања њихових права“, *Зборник Института за криминолошка и социолошка истраживања*, Vol. XXXVIII /2, 2019.
- Чучковић, Бојана, „Пракса уговорних тела Уједињених нација у области заштите људских права – правна природа, улога и значај за поступање домаћих органа“, *Правни живот*, бр. 12/2019.

⁸⁰ Четврти и пети периодични извештај Републике Србије о примени Конвенције о правима детета, 22. мај 2022, стр. 49. Интернет: <https://minlmpdd.gov.rs/sektori/ljudska-prava/međunarodni-ugovori/konvencija-o-pravima-deteta-crc/>.

⁸¹ Serbia 2024 Report (Годишњи извештај о напретку Србије), Европска комисија, 30. октобар 2024, Брисел. Интернет: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2024_en.

- Herczog, Maria, "Rights of the child and early childhood education and care in Europe" *European Journal of Education*, Vol. 47, No. 4, 2012.
- Кмезић, Марко, "EU rule of law conditionality, Democracy or Stabilocracy Promotion in the Balkans?", *The Europeanisation of the Western Balkans, A failure of EU Conditionality*, (ур. Ј. Џанкић и др.), Palgrave, 2019, 110.
- Кнежевић Бојовић, Ана, Ћорић, Весна, Вишекруна, Александра Д., „Спољашње условљавање Европске уније и регулаторни оквири Србије“, *Српска политичка мисао*, бр. 3, Том 65, Београд, 2019.
- Krommendijk, Jasper, "The (In) Effectiveness of UN Human Rights Treaty Body Recommendations", *Netherlands Quarterly on Human Rights*, Vol. 33, 2015.
- Лопандић, Душко, „Политика проширења Европске уније: између стратешке визије и конфузије – Питање политичких критерија и службени наратив политике проширења Уније“, *Развојни правци Европске уније након пандемије Ковид 19*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2021.
- Niemi Heli, M. "National Implementation of Findings by United Nations Human Rights Treaty Bodies: A Comparative Study", Abo Akademi University, 2003.
- Мишчевић, Тања, "Ever changing EU accession negotiation process – the case of Serbia", *The Review of International Affairs*, Vol. LXVII, No. 1162–1163, 2016.
- Мишчевић, Тања, „Савремени изазови политике проширења Европске уније на Западни Балкан“, *Политичка мисао*, год. 53, бр. 2, 2016.
- Oette, Lutz, "The UN Human Rights Treaty Bodies: Impact and Future", *International Human Rights, Institutions, Tribunals, and Courts*, (ed. Gerd Oberleitner), Springer, 2018.
- Opsahl, Torkel, "The Human Rights Committee", *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, (ed. Philip Alston), 1992.
- Pedone, Joanne, Kloster, Andrew R., "New Proposals for Human Rights Treaty Body Reform", *Journal of Transnational Law and Policy*, Vol. 22, 2012–2013.
- Пејовић, Александар-Андрија, „Начело владавине права у Европској унији и њена политика проширења“, *Правни факултет Универзитета у Београду*, Београд, 2023.
- Shelton, Dinah, "Compliance with International Human Rights Soft Law", *Studies on Transnational Legal Policy*, Vol. 29, 1997.
- Todres, Jonathan, "Emerging Limitations on the Rights of the Child: the U.N. Convention on the Rights of the Child and Its Early Case Law", *Columbia Human Rights Law Review*, Rev. 159, 1998.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Државни извештаји достављени комитетима који надзиру примену конвенција за заштиту људских права представљају прилику за евалуацијом оствареног напретка, те неминовно доводе и до утврђивања празнина и изазова. Следећи корак требало би да буде развијање и усвајање политика и мера потребних за унапређену сарадњу.⁸² Пређен је дуг пут од првобитног става да комитети не треба да „критикују појединачне државе нити да утврђују да ли оне испуњавају обавезу имплементације“⁸³ међународних конвенција, до новијих схватања да комитети представљају „ауторитативне интерпретативне изјаве о опсегу права и обавеза садржаних у уговорима о људским правима“.⁸⁴ Прихватајући ово схватање и имајући у виду утврђена непоступања Републике Србије по закључним запажањима Комитета за права детета, могуће је формулисати основне препоруке а након што је у претходном поглављу указано на утицај који испуњење сваке од њих има на испуњење прелазног мерила о правима детета из Поглавља 23. Чини се да идеја о Закону о правима детета неће угледати светлост дана у предстојећем периоду. Покушај доношења овог закона у Србији је без образложења заустављен још 2019. године након процеса јавне расправе. Усвајање специјализованог дејег закона несумњиво јесте решење које би унапредило стање у области права детета у Србији, чак иако то није непосредан захтев Европске уније. Процес усвајања измена и допуна Породичног закона потребно је хитно откочити, како би се потпуно забранили дејчи бракови и насилне методе васпитања (попут телесног кажњавања), као и прописала дефиниција детета усклађена са Конвенцијом о правима детета и гаранције у погледу принципа најбољег интереса детета и поштовања ставова детета. У вези са предложеним изменама Кривичног законика и Законика о кривичног поступку, потребно је ускладити измене са међународним стандардима (нарочито у делу који се тиче процесних гаранција малолетника), а потом их и усвојити. Два наведена прописа су кровни и *lex generalis* у области кривичног законодавства. Из ове чињенице произилази и то да пре усвајања њихових измена није могуће приступити ни изменама Закона о спречавању насиља у породици и Закона о малолетницима (*lex specialis* закона), што показује озбиљност ситуације. Влада

⁸² Lutz Oette, “The UN Human Rights Treaty Bodies: Impact and Future”, *International Human Rights, Institutions, Tribunals, and Courts* (ed. Gerd Oberleitne), Springer, 2018, p. 100.

⁸³ Torkel Opsahl, “The Human Rights Committee”, *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, (ed. Philip Alston), 1992, pp. 407–408.

⁸⁴ Dinah Shelton, “Compliance with International Human Rights Soft Law”, *Studies on Transnational Legal Policy*, Vol. 29, 1997, 124–125. Исте ставове о ауторитативном карактеру ставова комитета налазимо и код многих других аутора као што су Michael O’Flaherty и Kerstin Mechlem. Видети: Бојана Чучковић, „Пракса уговорних тела Уједињених нација у области заштите људских права – правна природа, улога и значај за поступање домаћих органа“, *op. cit.*, p. 287.

би требало да предузме активности у циљу израде и усвајања новог Националног плана акције за децу како би Србија добила јединствену политику заштите и унапређења права и најбољих интереса детета.⁸⁵ Поводом антидискриминационог стратешког оквира, конкретни предлог је да се искористи актуелни период рада на Предлогу акционог плана (2024–2025) године за спровођење Стратегије превенције и заштите од дискриминације како би се активности формулисале на само на начин да су значајне и у складу са међународноправним препорукама, већ и да су остварљиве у пракси. Даље, Савет за права детета треба да изнађе механизме (финансијске и оперативне) како би био у стању да обавља послове за које је надлежан, примарно да се стара о усвајању нове стратегије у области заштите деца од насиља, као и надзора над њеним спровођењем. Иако Савет за права детета није поменут у прелазном мерилу, јасна је важност његове улоге у омогућавању да се недостајући стратешки оквир када буде усвојен заиста и спроводи у пракси. Све наведене законодавне и стратешке активности које препоручује Комитет за права детета од значаја су за испуњење захтева Европске уније изражених у оквиру Поглавља 23. Прецизније, значајан део прелазног мерила о правима детета био би испуњен уколико би ове активности биле реализоване. У областима здравства и образовања, постојеће мере за подстицање похађања школе за сву децу треба ојачати, проширити и прилагодити како би биле усмерене ка угроженим групама деце. Радноправни статус здравствених медијаторки и педагошких асистената треба да буде формализован како би се обезбедила одрживост.⁸⁶ За децу избеглице и тражиоце азила, потребно је успоставити систем процене узраста детета и осигурати континуирани контакт детета са једним старатељем, као и у погледу смештаја детета без пратње.⁸⁷ Ово питање захтева мултидисциплинарни приступ и сарадњу свих надлежних органа. Дакле, уколико Србија поступи у складу са препорукама Комитета за права детета, уједно ће испунити педесети део Поглавља 23, тачније једно прелазно мерило. На први поглед, то не делује оптимистично. Можемо се онда запитати – шта ће бити епилог ситуације у којој педесети део Поглавља 23 не буде испуњен. Када оно игра улогу „контролора“ већ од самог почетка интеграционог пута Србије и када сваки застој у спровођењу обавеза из Поглавља 23 и Поглавља 24 води покретању механизма заустављања целокупних преговора о чланству.⁸⁸ Најважније од свега, чини се немогућим

⁸⁵ Редовни годишњи извештај Заштитника грађана за 2023. годину. Видети: Интернет: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Сања Ђопић, Слободан Ђопић, „Деца мигранти и избеглице без пратње у Србији: стандарди поступања и ниво поштовања њихових права“, *op. cit.*, р. 66.

⁸⁸ Тања Мишчевић, „Савремени изазови политике проширења Европске уније на Западни Балкан“, *op. cit.*, р. 139.

пронаћи аргумент да примена препорука најистакнутијег уговорног тела Уједињених нација за права детета неће допринети унапређењу права све деце у нашој држави. Ради се, напоследку, о комитету који почива на брижљиво грађеним и универзално прихваћеним међународним стандардима. Њихова примена у Републици Србији може само побољшати положај најмлађих припадника нашег друштва, и бити корак напред ка чланству у ЕУ.

IMPACT OF THE CONCLUDING OBSERVATIONS OF THE UNITED NATIONS COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD ON THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Andelija TODIĆ*

Abstract: The acquisition of full membership in the European Union is a strategic commitment of the Republic of Serbia. Chapter 23: "Judiciary and fundamental rights" is crucial on our country's European path. One of the fifty transitional benchmarks in Chapter 23, set by the European Commission, is dedicated to the rights of the child. Among the indicators of the fulfillment of this benchmark, the concluding observations of the United Nations Committee on the Rights of the Child stand out in particular. The author groups the recommendations from the concluding observations that the Committee addressed to the Republic of Serbia in 2017 into four parts, namely: developing the legislative, strategic and institutional framework, respecting general principles, enjoying the highest attainable standard of health and education, and protecting particularly vulnerable categories of children. From the presentation of the current factual situation, she determines the extent to which Serbia has acted on the recommendations of the Committee. The author identifies critical gaps in the national system of child rights and formulates recommendations for future steps, in order to highlight the importance of acting on the concluding observations of the United Nations Committee on the Rights of the Child for the process of accession of the Republic of Serbia to the European Union.

Keywords: Child rights, European integration, Republic of Serbia, United Nations Committee on the Rights of the Child, concluding observations, recommendations.

* Faculty of Law, University of Belgrade. E-mail: andjelijatodic@gmail.com, ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0000-8944-8597>.