

Analiza zakona i podzakonskih akata relevantnih za ostvarivanje prava žena žrtava rodno zasnovanog nasilja u oblasti zapošljavanja, stanovanja, brige o djeci i pristupa pravdi na nivou opštine Bijeljina

U ovoj analizi razmatrani su zakoni, podzakonska akta i dokumenti koji regulišu ili su od značaja za pristup pravima žena žrtava rodno zasnovanog nasilja na rad/zapošljavanje, brigu o djeci, (socijalno) stanovanje, i pristup pravdi na nivou jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj, jednom od dva bosanskohercegovačka entiteta. Analiza propisa rađena je na primjeru opštine Bijeljina¹.

Osnovna karakteristika organizacije javne uprave u Republici Srpskoj je velika koncentracija zakonodavnih i izvršnih poslova na entitetskom nivou. Stoga je u uvodu analize urađen osvrt na Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske kojim su definisane nadležnosti opštine, a time i opseg prava koje građani/ke, uključujući i žene žrtve rodno zasnovanog nasilja mogu da ostvare u jedinicima lokalne samouprave. U oblastima kao što je zapošljavanje, a dijelom i briga o djeci, bilo je nužno u analizi dati prikaz entitetskih zakona kojima je ova oblast regulisana, pošto su lokalni propisi u ovoj oblasti oskudni ili ih uopšte nema (zapošljavanje) a veoma su važni za sagledavanje opšteg pravnog položaja žena žrtava rodno zasnovanog nasilja.

U analizi zakona i podzakonskih akata relevantnih za ostvarivanje prava žena žrtava rodno zasnovanog nasilja u oblasti zapošljavanja, stanovanja, brige o djeci i pristupa pravdi na nivou opštine Bijeljina razmatrani su sljedeći entitetski zakoni, podzakonska akta Opštine i strateška dokumenta:

1. Briga o djeci

-Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju Republike Srpske²

-Statut opštine Bijeljina³

-Odluka o usvajanju budžeta Opštine Bijeljina za 2011. godinu⁴

-Odluka o uslovima i načinu regresiranja troškova boravka djece u ustanovama za predškolsko vaspitanje i obrazovanje čiji su osnivači druga pravna i fizička lica na području opštine Bijeljina⁵

¹ Prostor opštine Bijeljina pokriva krajnji sjeveroistok Republike Srpske i poznat je pod imenom Semberija. Opština zauzima površinu od 734 km² i po veličini je sedma u Republici Srpskoj. Procjena je da opština Bijeljina ima oko 130 000 (evidencija CIPSa) stanovnika, odnosno 109.000 prema podacima Republičkog zavoda za statistiku Banja Luka.

² "Službeni glasnik Republike Srpske", broj: 119/08

³ "Službeni glasnik opštine Bijeljina", broj: 5/05, 6/05 i 6/06

⁴ "Službeni glasnik Opštine Bijeljina", broj: 37/09

⁵ "Službeni glasnik opštine Bijeljina", broj: 31/07



-Pravilnik o kriterijima i postupku raspodjele sredstava iz budžeta opštine Bijeljina namijenjenih za subvencioniranje predškolskog vaspitanja i obrazovanja.

2. Zapošljavanje

-Zakon o radu⁶

-Zakon o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti⁷

-Pravilnik o korišćenju sredstava zavoda za zapošljavanje⁸

3. Stanovanje (socijalna zaštita)

-Strategija razvoja socijalne zaštite opštine Bijeljina od 2008. do 2015. godine⁹

-Odluka o zaštiti socijalno-ugroženog stanovništva¹⁰

-Odluka o proširenim pravima i uslugama u oblasti socijalne zaštite¹¹

4. Pristup pravdi

-Pravilnik o pružanju besplatne pravne pomoći građanima sa područja opštine Bijeljina¹²

5. Zaštita žrtava

-Protokol o postupanju i saradnji nadležnih subjekata na području opštine Bijeljina na zaštiti žrtava nasilja u porodici i rodnoo baziranog nasilja od 14. maja 2010. godine

-Odluka o odobrenju sredstava za projekat izgradnje "Sigurne kuće", Skupština opštine Bijeljina od 31. marta 2011. godine¹³

Iako su zakoni i opštinski propisi podijeljeni po oblastima prava koja su od interesa za analizu, neki od njih, kao Statut Opštine, Odluka o budžetu i drugi, biće razmatrani tokom cijele analize jer regulišu nadležnosti i rad lokalne samouprave u cjelini, odnosno ukazuju na prioritete javne politike u Opštini.

UVOD - ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI REPUBLIKE SRPSKE

⁶ Zakona o radu Republike Srpske (prečišćen tekst - „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03 i 20/07)

⁷ „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 30/10

⁸ www.zzrs.net

⁹ Bijeljina, avgust 2008. godine

¹⁰ „Službeni glasnik opštine Bijeljina, broj: 5/04

¹¹ „Službeni glasnik opštine Bijeljina“, broj: 2/10

¹² „Službeni glasnik Opštine Bijeljina“, broj: 10/09

¹³ Službeni glasnik opštine Bijeljina, broj: 6/2011



Okvir prava i zadovoljavanja potreba u lokalnoj zajednici definisan je zakonom o lokalnoj samoupravi. Njime su i određene nadležnosti lokalnih zajednica u oblasti socijalne zaštite, rada i zapošljavanja, brige o djeci i besplatnoj pravnoj pomoći. Zakon o lokalnoj samoupravi usvojen je 2004., a dopunjavao 2005. godine. Najveću promjenu ovaj zakon donio je u oblasti upravljanja u opštinama.

Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 101/04, 42/05, 118/05) uređuju se jedinice lokalne samouprave, način i uslovi njihovog formiranja, poslovi lokalne samouprave, organi, imovina i finansiranje, akti organa jedinica lokalne samouprave, javnost rada, administrativni nadzor nad radom jedinica lokalne samouprave, saradnja jedinica lokalne samouprave, zaštita prava lokalne samouprave, oblici učešća građana kao i prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u administrativnoj službi jedinice lokalne samouprave. Predviđene jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj su opštine i gradovi.

Zakon o lokalnoj samoupravi, određuje da opštine, kao osnovne teritorijalne jedinice lokalne samouprave, mogu obavljati samostalne i prenesene poslove. Samostalni poslovi su poslovi i nadležnosti na planu regulatornih radnji i upravljanja opštinom (donošenje razvojnih, prostornih i urbanističkih planova, uređenje građevinskog zemljišta, upravljanje i raspolaganje imovinom opštine i drugo), na planu pružanja usluga i zadovoljavanja potreba građana u oblasti socijalne zaštite¹⁴, društvene brige o djeci¹⁵, kulture, sporta, zaštite okoliša, potom razvoja zanatstva, ugostiteljstva i trgovine i drugo.

Članom 23. Zakona propisano je da opština organizuje službu za pružanje pravne pomoći građanima na svom području. .

¹⁴ Član 18. Zakona lokalnoj samoupravi (Službeni glasnik Republike Srpske broj: 101/04, 42/05, 118/05) – Opština u oblasti socijalne zaštite, ima sljedeće nadležnosti:

prati socijalne potrebe građana, porodica i pojedinih ugroženih grupa i saglasno njima definiše politiku proširene socijalne zaštite na svom području,

donosi opštinski program razvoja socijalne zaštite i podstiče razvoj socijalno zaštitnih programa u opštini,

-stvara uslove za kvalitetno pružanje socijalnih usluga svojim građanima (usluge djeci, starijim, onesposobljenim, porodicama sa problemima i drugim socijalno ugroženim licima),

-osniva Centar za socijalni rad i brine se o obezbjeđenju kadrovskih, prostornih, finansijskih i tehničkih uslova za njegov rad,

-obezbjeđuje sredstva za isplatu prava utvrđenih zakonom,

-prati i pomaže rad socijalno humanitarnih organizacija i građana u obavljanju humanitarne djelatnosti i

-razvija druge specifične sadržaje u skladu sa potrebama i mogućnostima u socijalnoj zaštiti.

¹⁵ Članom 19. Zakona o lokalnoj samoupravi, opština, u oblasti društvene brige o djeci, ima sljedeće nadležnosti:

-obezbjeđuje uslove za boravak djece u predškolskoj ustanovi, predškolsko vaspitanje i obrazovanje, preventivnu zdravstvenu zaštitu djece predškolskog uzrasta, boravak djece u predškolskim ustanovama u skladu sa zakonom, odmor i rekreaciju djece do 15 godina u dječijim odmaralištima, regresiranje troškova boravka djece u predškolskim ustanovama, odmor i rekreaciju djece i

-obezbjeđuje uslove za održavanje, izgradnju, dogradnju i opremanje objekata ustanova društvene brige o djeci i omladini čiji je osnivač i uslova za rad tih ustanova kojima se obezbjeđuje ostvarivanje prava u ovoj oblasti iz nadležnosti opštine



Poslovi državne uprave mogu se prenijeti na opštine zakonom, po obavljenim konsultacijama sa odnosnim jedinicama lokalne samouprave, a posebno na osnovu, sljedećih elemenata:

- prirode i sadržaja poslova;
- broja stanovnika, teritorijalne veličine i finansijske snage opštine;
- interesa da se odlučivanje približi građanima, u skladu sa principom subsidijarnosti, i
- sposobnosti opštine da poslove iz svog djelokruga uspješno izvršava.

Prenošenje poslova državne uprave na opštine biće praćeno dodjelom finansijskih sredstava i obezbjeđivanjem drugih potrebnih uslova za njihovo efikasno izvršavanje.¹⁶

Ovim Zakonom značajno je promijenjena struktura upravljanja u opštinama. Velika ovlaštenja data su načelniku opštine koji se bira na period od četiri godine direktnim glasovima građana čime je moć sa zakonodavne vlasti u opštinama pomjerena na izvršnu¹⁷.

Osnovna karakteristika pozicije opština u odnosu na entitetsku vlast, definisana Zakonom o lokalnoj samoupravi, i dalje je visok stepen centralizacije političkog odlučivanja u korist entitetskih organa vlasti. Opštinama je zapravo ostalo u nadležnosti da upravljaju ograničenim brojem lokalnih javnih službi, socijalnom zaštitom, ustanovama predškolskog obrazovanja i utiču na razvoj primarne zdravstvene zaštite. Institucije zdravstvene zaštite kao i zavodi za zapošljavanje takođe su pod nadležnošću entiteta. Uticaj lokalne uprave na kreiranje politike u ovim oblastima ograničen je i zavisi od političkih i ekonomskih prilika u lokalnoj zajednici.

Sa aspekta rodne osjetljivosti, Zakon o lokalnoj samoupravi RS promovise opšta načela nediskriminacije i ravnopravnosti, a kao posebne mjere za unapređenje položaja grupe građana prepoznaje samo pripadnike konstitutivnih naroda, odnosno uvažava samo naciju ili etnicitet kao osnov za klasifikaciju stanovništva, i prava po osnovu nacionalne pripadnosti. Zakon ne promovise princip prepoznavanja i ostvarenja specifičnih prava žena, kako se to preporučuje međunarodnim dokumentima koji definišu ukidanje diskriminacije žena (UN Konvencija o eliminaciji diskriminacije žena i dr), kao ni princip jednake zastupljenosti polova u upravljanju javnim službama kako to predviđa Zakon o ravnopravnosti polova. Obzirom na važnost lokalnog organizovanja i lokalne samouprave za zadovoljavanje svakodnevnih potreba građana i uređenja kvaliteta života u najbližem okruženju, neprepoznavanje postojanja i nedostatak mjera za otklanjanje rodne diskriminacije u zakonu koji uređuje pravila upravljanja u lokalnim zajednicama predstavlja ozbiljan problem za poboljšanje položaja žena i postizanje rodne jednakosti. U tako postavljenom zakonskom okviru za

¹⁶ Poslovi opštine, Član 11-28, Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik RS, br: 101/04, 42/05, 118/05

¹⁷ Član 40, Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik RS, br: 101/04, 42/05, 118/05



očekivati je da će pitanja prepoznavanje potreba žena žrtava rodno zasnovanog nasilja na lokalnom nivou biti još manje značajno pitanje, što će pokazati i analiza lokalnih propisa i dokumenata.

1. BRIGA O DJECI

U ovom dijelu analize bavićemo se aktima Opštine i zakonskim okvirom koji reguliše pravo djece predškolskog uzrasta na socijalno zbrinjavanje, vaspitanje i obrazovanje, finasiranjem i upravljanjem ove oblasti brige o djeci. Predškolsko vaspitanje i obrazovanje, odnosno korištenje usluga vrtića i ustanova za djecu uzrasta do polaska u školu, nije jedini relevantan segment brige o djeci, ali ova oblast je odabrana kao jedna od, do nedavno, izvornih nadležnosti lokalnih zajednica. Ostali segmenti brige o djeci, kao dječiji dodatak, osnovno i srednje obrazovanje, u nadležnosti su entiteta a socijalna zaštita djece biće razmatrana u oblasti lokalnih propisa iz socijalne zaštite.

Opština Bijeljina nema mnogo propisa kojima se preciznije definiše pristup djece predškolskom vaspitanju i obrazovanju. Statut opštine Bijeljina prihvata brigu o djeci kao jednu od obaveza Opštine i u Članu 23., Statuta ("Službeni glasnik opštine Bijeljina" broj:05/05 i 06/06), obaveze Opštine definisane su gotovo identično kao u Zakonu o lokalnoj samoupravi:

"U oblasti društvene brige o djeci Opština:

-Obezbeđuje uslove za boravak djece u predškolskoj ustanovi, stara se o organizovanju različitih oblika predškolskog vaspitanja i obrazovanja, preventivne zdravstvene zaštite djece predškolskog uzrasta, boravka djece u predškolskim ustanovama u skladu sa zakonom i obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i aktima Opštine.

-Obezbeđuje uslove za održavanje, izgradnju, dogradnju i opremanje objekata ustanova društvene brige o djeci i omladini kao i uslove za rad tih ustanova kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava u ovoj oblasti iz nadležnosti Opštine."

U praktičnoj primjeni *Statuta*, budžetom Opštine planiraju se sredstva za sufinansiranje jedinog javnog vrtića-ustanove za djecu čiji kapacite je do 500 djece, uključujući i nekoliko igraonica za djecu po selima, čiji broj se često mijenja. U skladu sa obavezama propisanim Zakonom o lokalnoj samoupravi i Statutom Opštine, Odlukom o budžetu opštine Bijeljina za 2011. godinu¹⁸ za finasiranje dječije zaštite u potrošačkoj jedinici "Dječiji vrtić" predviđena su sredstva u iznosu od 1.266.300,00 KM, a iz sredstava budžeta i vlastitih sredstava po osnovu uplata.¹⁹ Za subvencioniranje u predškolskom vaspitanju i obrazovanju planirano je 100 000,00 KM.

Specifičnost Bijeljine je razvijen sektor privatnih vrtića, kojih u ovom trenutku ima tri. U ova tri vrtića koja u potpunosti provode program Zavoda za predškolsko vaspitanje i obrazovanje Republike Srpske, godišnje bude smješteno i do 500 djece predškolskog uzrasta. Cijene boravka djece u

¹⁸ www.sobijeljina.org

¹⁹ http://www.sobijeljina.org/cir/89.budzet_opstine_bijeljina.html



privatnim vrtićima su različite i kreću se od 120 do 260 KM, dok za cjelodnevni boravak djeteta u javnom vrtiću roditelji plaćaju 130 KM.

Nakon višegodišnjeg pritiska roditelja i javnosti, opštinska vlast je prihvatila obavezu da daje novčane dotacije i privatnim vrtićima. Ova oblast je preciznije uređena 2007. godine kada je Skupština opštine donijela *Odluku o uslovima i načinu regresiranja boravka djece u ustanovanja za predškolsko vaspitanje i obrazovanje čiji su osnivači druga pravna i fizička lica na području opštine Bijeljina* (Službeni glasnik opštine Bijeljina br: 31/07). Ovom odlukom trebalo je da se ujednači položaj roditelja čija djeca ne mogu da dobiju mjesto u javnom vrtiću, a iznos subvencije zavisio je od broja djece u porodici koja pohađaju predškolsku ustanovu i prema tim kriterijumima tokom 2008. godine, privatnim vrtićima za svako dijete subvencionirani su iznosi od 50,00, 60,00 ili 80,00 KM mjesečno. Uprave privatnih vrtića bile su obavezne da za ove iznose umanje cijenu boravka djeteta.²⁰ Odluka, iako formalno postoji, već dvije godine nije na snazi jer se za njenu realizaciju ne izdvajaju sredstva u budžetu.

Krajem 2010. Odlukom o budžetu opštine Bijeljina za 2011. godinu, vraćena je budžetska stavka "Subvencije predškolskog vaspitanja i obrazovanja"²¹. Raspodjela ovih sredstava vrši se prema *Pravilniku o kriterijumima i postupku raspodjele sredstava iz budžeta opštine Bijeljina namijenjenih za subvencioniranje predškolskog vaspitanja i obrazovanja*. Pravilnik je donio Načelnik Opštine a subvencija za dijete koje pohađa privatni vrtić je linearna i iznosi 22,00 KM mjesečno.²²

U opštini Bijeljina nikada nije donesen pravilnik ili bilo koji drugi podzakonski akt kojim bi se odredile prioritetne kategorije korisnika/ca javnog vrtića, čak ni poslije donošenja entitetskog zakona o predškolskom vaspitanju i obrazovanju.

Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj: 119/ 08) usvojen je tek 2008. godine. Zakonom se uređuje predškolsko vaspitanje i obrazovanje djece „od šest mjeseci do polaska u osnovnu školu, a koji se ostvaruje kroz program predškolskog vaspitanja i obrazovanja“. Predškolsko vaspitanje i obrazovanje definisano je kao sastavni dio jedinstvenog sistema vaspitanja i obrazovanja u Republici Srpskoj koji predstavlja osnovu cjeloživotnog učenja i cjelovitog razvoja djeteta.²³

U Članu 2. *Zakona* predviđa se načelo nediskriminacije u primjeni:

-U okviru djelatnosti predškolskog vaspitanja i obrazovanja obezbjeđuju se jednaki uslovi i prilike u ostvarivanju prava djece na vaspitanje i obrazovanje za dobrobit njihovog fizičkog i mentalnog zdravlja i sigurnosti bez obzira na pol, sposobnosti, socijalno-ekonomski status i stil života porodice,

²⁰ Član 3. Odluke o uslovima i načinu regresiranja boravka djece u ustanovanja za predškolsko vaspitanje i obrazovanje čiji su osnivači druga pravna i fizička lica na području opštine Bijeljina (Službeni glasnik opštine Bijeljina br: 31/07),

²¹ http://www.sobijeljina.org/cir/89.budzet_opstine_bijeljina.html

²² Oba akta donesena su na osnovu građanskih inicijativa koje su zajedno vodili savjeti roditelja u vrtićima i NVO-i, Organizacija žena „Lara“ (2007) i Centar civilnih inicijativa (2010).

²³ Član 1 Zakona o predškolskom vaspitanju i obrazovanju Republike Srpske



kulturno, etničko, nacionalno i vjersko nasljeđe, kao i ostvarivanje drugih programa, zavisno od potreba i interesa djece predškolskog uzrasta.

Iako se Članom 3. Zakona predviđa da predškolske ustanove, ustanove socijalne zaštite u kojima su trajno zbrinuta djeca predškolskog uzrasta i druge ustanove koje ostvaruju programe vaspitanja i obrazovanja djece predškolskog uzrasta, obavljaju djelatnosti kojim se obezbjeđuju jednaka dostupnost vaspitanja i obrazovanja svakom predškolskom djetetu kao i mogućnost kvalitetnog vaspitanja i obrazovanja pod jednakim uslovima u prigradskim i seoskim, odnosno socijalno i kulturno manje podsticajnim sredinama, u skladu sa dostignućima savremene pedagoške nauke, Zakon u praksi još nije obezbijedio dostupnost predškolskih ustanova široj populaciji i u praksi, vrtiće pohađaju uglavnom djeca koja žive u urbanim sredinama²⁴.

Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, nije kako se u procesu donošenja zagovaralo, promijenio način finansiranja ustanova za djecu i vrtića²⁵ na način da otkloni postojeću diskriminaciju. Zakonodavac se nije odredio ni da li je predškolsko obrazovanje djece obavezno ili ne²⁶ čime je ostala prisutna diskriminacija djece u ovoj oblasti, obzirom da je obuhvat djece predškolskim obrazovanjem u RS, tek preko 10 odsto a seoska djeca su i dalje potpuno isključena iz ovog oblika obrazovanja.

²⁴ U BiH je 2007. godine usvojen Okvirni zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju sa ciljem da se dalje organizaciono unaprijedi ova oblast ali i domaće predškolsko obrazovanje uskladi sa Konvencijom o pravima djeteta koja je sastavni dio Ustava BiH, a koja važi na osnovu Zakona o ratifikaciji Konvencije UN-a o pravima djeteta (Službeni list R BiH, br 2/92 i 13/94).

Komitet za prava djeteta je, razmatrajući Inicijalni izvještaj Bosne i Hercegovine (CRC/C11/Add 28) o stanju dječjih prava, na 1030 i 1031. sjednici koje su održane 19.05. 2005. godine usvojio nekoliko zaključnih primjedbi i obavezujućih preporuka za državu ugovornicu Bosnu i Hercegovinu.

U okviru Preporuka za BiH – tačka 57, "Komitet preporučuje državi ugovornici da – d) obezbijedi dostupnost predškolskog obrazovanja u cijeloj zemlji, uključujući i u ruralnim područjima."

Po donošenju okvirnog zakona, entiteti su bili dužni donijeti svoje zakone kojima će se uskladiti predškolsko obrazovanje sa krovnim propisima. (<http://www.djeca.rs.ba/uploaded/Preporuke%20un%20komiteta.pdf>)

²⁵ Član 73. Zakona o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, Finansiranje predškolskih ustanova ("Službeni glasnik Republike Srpske, broj; 119/08)

²⁶ Član 5., (1) Predškolsko vaspitanje i obrazovanje u Republici može se organizovati za svako dijete u godini pred polazak u školu u trajanju od najmanje tri mjeseca, a ostvarivaće se prvenstveno u predškolskim ustanovama ili ustanovama koje primjenjuju programe predškolskog vaspitanja i obrazovanja gdje nije moguće osnivanje i funkcionisanje predškolskih ustanova.

(2) Program predškolskog vaspitanja i obrazovanja u godini pred polazak u školu traje najmanje tri sata dnevno.

(3) Djeca ostvaruju pravo na besplatan vaspitno-obrazovni program iz stava 2. ovog člana koji ne uključuje obaveznu ishranu, smještaj i zbrinjavanje djece za vrijeme rada roditelja.

(4) Roditelj djeteta iz stava 1. ovog člana ima pravo na izbor usluga u predškolskom vaspitanju i obrazovanju koje uključuju cjelodnevni boravak djece u predškolskoj ustanovi, sa obaveznom ishranom, brigom, zaštitom i programskom djelatnošću, uz participaciju sredstava za odabrane usluge od roditelja.

(5) Radi ostvarivanja kontinuiteta boravka, vaspitanja i obrazovanja djeteta u predškolskoj ustanovi i vaspitnoj grupi, dijete ima pravo da bude u vaspitnoj grupi u predškolskoj ustanovi koju je ranije pohađalo.

(6) Osnivač je dužan da u toku marta tekuće godine putem sredstava javnog informisanja obavijesti stanovništvo o upisu i uslovima upisa djece iz stava 1. ovog člana u predškolske ustanove.

(7) Ministar prosvjete i kulture (u daljem tekstu: ministar) propisuje uslove za upis djece pred polazak u školu u predškolske ustanove., Isto



Međutim, od značaja za prava žena koje trpe ili su preživjele nasilje u porodici je Član 78. *Zakona* koji propisuje obavezu jedinica lokalne samouprave da obezbjede dio sredstava za sufinansiranje boravka djece sa smetnjama u razvoju, djece bez roditeljskog staranja, djece korisnika prava na novčanu pomoć i djece žrtava nasilja u porodici, u skladu sa *Zakonom o socijalnoj zaštiti* („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 5/93).

Na osnovu analize entitetskog zakona, kao i opštinskih podzakonskih akata kojima se regulišu predškolsko vaspitanje i obrazovanje, žrtve nasilja u porodici na području opštine Bijeljina, iako prepoznate u *Zakonu o predškolskom vaspitanju i obrazovanju* kao kategorija koja ima pravo na sufinansiranje boravka djece u ustanovama za djecu, to pravo nisu u mogućnosti da uživaju, jer lokalni propisi nisu usklađeni sa *Zakonom*. Iako je donesen poslije stupanja na snagu *Zakona o predškolskom vaspitanju i obrazovanju*, *Pravilnik* Načelnika opštine Bijeljina kojim će se u 2011. godini roditeljima predškolaca podijeliti 100 000,00 KM iz opštinskog budžeta, ne uzima u obzir Član 78. *Zakona* o obavezi subvencioniranja boravka djece sa smetnjama u razvoju, djece bez roditeljskog staranja, djece korisnika prava na novčanu pomoć i djeca žrtve nasilja u porodici.

Ovdje se ima u vidu tumačenje *Zakona* da je svako dijete iz porodice u kojoj se dešava nasilje, žrtva nasilja čak iako direktno nije izloženo nasilničkom ponašanju, te bi svaka žena koja trpi ili je preživjela nasilje imala pravo za sufinansiranje boravka svoje djece u vrtićima.

2.ZAPOŠLJAVANJE

Oblast rada i zapošljavanja u Republici Srpskoj regulisana je entitetskim zakonima a ključna institucija zadužena za provođenje politike zapošljavanja je Zavod za zapošljavanje Republike Srpske (u daljem tekstu Zavod za zapošljavanje) koji je pod direktnom upravom Vlade entiteta, odnosno nadležnog ministarstva. U ovom dijelu analize sagledaćemo prava na zaštitu koja imaju zaposlene žene, a koja su definisana *Zakonom o radu*, potom prava žena po osnovu *Zakona o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti* („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 30/10) i *Zakona o evidencijama u oblasti rada i zdravstvenog osiguranja* (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 18/94, 64/06). Analiziraćemo i dva pravilnika koja je donio Zavod za zapošljavanje; *Pravilnik o aktivnom traženju posla* (Službeni glasnik Republike Srpske br: 58/07) i *Pravilnik o korišćenju sredstava Zavoda za zapošljavanje*

Zakona o radu Republike Srpske (prečišćen tekst - „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03 i 20/07), u Članu 5. propisuje opšte načelo zabrane diskriminacije: “radnik, kao i lice koje traži zaposlenje, ne može biti stavljen u neravnopravan položaj kod ostvarivanja prava po osnovu rada i prava na zaposlenje zbog rase, etničke pripadnosti, boje kože, pola, jezika, religije, političkog ili drugog mišljenja i ubjeđenja, socijalnog porijekla, imovnog stanja, članstva ili nečlanstva u sindikatu ili političkoj organizaciji, tjelesnog i duševnog zdravlja i drugih obilježja koja nisu u neposrednoj vezi sa prirodom radnog odnosa.” U Članu 20. definišu se podaci koje poslodavac ne može tražiti niti koristiti prilikom zaključivanja ugovora o radu a od interesa za pravnu sigurnost zaposlenih žena ili žena koje traže posao je stav 3 ovog člana kojim se izričito

Organizacija žena “Lara”
Bijeljina



zabranjuje da se od žene koja traži zaposlenje, kao i od žene koja je u radnom odnosu, zahtijeva da obavi testiranje na trudnoću.²⁷

Zakon o radu sadrži i poseban dio koji se odnosi na zaštitu žene i materinstva, kojim se zabranjuje poslodavcu da ženi otkáže ugovor o radu zbog trudnoće ili korištenja porodiljskog odsustva²⁸. Plaćeno porodiljsko odsustvo traje 12 mjeseci, odnosno 18 mjeseci za blizance i treće dijete.²⁹ Zakon predviđa da porodiljsko odsustvo, nakon 60 dana od rođenja djeteta, umjesto majke može da nastavi da koristi otac djeteta³⁰, kao i pravo žene, ukoliko ranije prekine korištenje dozvoljenog porodiljskog odsustva, na dnevnu pauzu za dojenje djeteta.³¹ Takođe, Članom 82. *Zakona* predviđeno je da „nakon isteka porodiljskog odsustva, jedan od zaposlenih roditelja ima pravo da radi sa polovinom punog radnog vremena za vrijeme dok dijete ne navrší dvije godine života, ukoliko je djetetu, prema nalazu ovlašćenog doktora medicine, potrebna pojačana njega.“

Jedan od roditelja djeteta sa psihofizičkim smetnjama u razvoju, koje nije smješteno u odgovarajuću zdravstvenu ili socijalnu ustanovu, ima pravo da radi s polovinom punog radnog vremena iz člana 40. stav 1. ovog zakona, sa pravom na naknadu plate za drugu polovinu punog radnog vremena. O trajanju, odnosno početku i prestanku korišćenja ovog prava odlučuje ovlašćena zdravstvena ustanova, vodeći računa o potrebama djeteta za pojačanom roditeljskom njegom i staranjem.³²

Zakon o radu poseban dio takođe posvećuje zabrani diskriminacije koju definiše kao neposrednu i posrednu.³³ Članom 110. ponovo je naglašena ravnopravnost pri zapošljavanju po osnovu pola i zabrana diskriminacija po osnovu pola u postupku zapošljavanja, trajanja radnog odnosa i otkaza ugovora o radu, osim u slučajevima:

“- ako je normama, pravilima ili praksom moguće opravdati postizanje zakonitog cilja koji je proporcionalan preduzetim nužnim i opravdanim mjerama;

²⁷ Član 20. Zakona o radu - Prilikom zaključivanja ugovora o radu, poslodavac ne može tražiti od radnika podatke koji nisu u neposrednoj vezi sa poslovima koje radnik treba da obavlja.

Lični podaci o radniku mogu se prikupljati, koristiti i dostavljati nadležnim organima i trećim licima samo u slučajevima određenim zakonom, ili ako je to potrebno radi ostvarivanja prava i obaveza iz radnog odnosa.

Zabranjeno je od žene koja traži zaposlenje, kao i od žene u radnom odnosu, tražiti da obavi testiranje na trudnoću.

²⁸ Član 79. Zakona o radu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03 i 20/07)

²⁹ ²⁹ Član 79. Zakona o radu - Za vrijeme trudnoće, porođaja i njega djeteta, žena ima pravo na porodiljsko odsustvo u trajanju od jedne godine neprekidno, a za blizance i svako treće i naredno dijete, u trajanju od 18 mjeseci neprekidno. Na osnovu zahtjeva žene i preporuke ovlašćenog doktora medicine, žena može otpočeti sa korišćenjem porodiljskog odsustva 28 dana prije dana porođaja. Roditelji djeteta mogu se sporazumjeti da odsustvo iz stava 1. ovog člana, nakon isteka 60 dana od dana rođenja djeteta, umjesto majke nastavi da koristi otac djeteta.

³⁰ Član 79. Zakona o radu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: broj: 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03 i 20/07)

³¹ Član 80., Isto

³² Član 83, Isto

³³ Član 107, Isto



- uspostavljanja specijalnih mjera radi postizanja jednakosti i ravnopravnosti polova i eliminacije postojeće neravnopravnosti, odnosno zaštite polova po osnovu biološkog određenja.”

Zakon definiše mobing, uznemiravanje i seksualno uznemiravanje u skladu sa međunarodnim standardima kao oblike diskriminacije³⁴ na radnom mjestu.

Zakonom o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti uređuje se posredovanje u zapošljavanju, nosioci funkcija posredovanja u zapošljavanju, zapošljavanje na javnim radovima, osiguranje za slučaj nezaposlenosti, prava nezaposlenih lica i uslovi za njihovo ostvarivanje, te druga pitanja od značaja za organizovano zapošljavanje u Republici Srpskoj.

Narodna skupština Republike Srpske na prijedlog Vlade RS donosi Strategiju zapošljavanja u Republici Srpskoj. Radi sprovođenja Strategije, Vlada donosi Akcioni plan za zapošljavanje u RS. U skladu sa Akcionim planom iz stava 2 ovog člana, Zavod za zapošljavanje Republike Srpske donosi Program zapošljavanja u Republici Srpskoj³⁵.

Poslovima posredovanja u zapošljavanju između ostalog smatra se i javno obavještanje o mogućnostima i uslovima zapošljavanja, savjetovanje o izboru zanimanja, stručno osposobljavanje i priprema za zapošljavanje, sprovođenje programa i mjera aktivne politike zapošljavanja i obavljanje poslova u vezi sa ostvarivanjem prava nezaposlenih lica na novčane naknade, stručno osposobljavanje, zdravstvenu zaštitu i druga prava u skladu sa ovim zakonom.³⁶

Članom 5. *Zakona* propisuje se zabrana diskriminacije po bilo kom osnovu³⁷ a kao poseban stav izdvaja se ravnopravnost u zapošljavanju po osnovu pola³⁸. *Zakon* predviđa i dozvoljava i uspostavljanje specijalnih mjera u cilju promovisanja jednakosti i ravnopravnosti polova i eliminacije postojećih neravnopravnosti, odnosno zaštite polova po osnovu biološkog određenja.

U skladu sa ovim zakonom Zavod može imati aktivnu ulogu u finansiranju programa zapošljavanja koje mu ponude poslodavci, pod uslovom da se tim programom utvrdi obaveza zasnivanja radnog odnosa u trajanju najmanje 12 mjeseci, za određen broj radnika sa evidencije nezaposlenih lica.

Poslodavac čiju ponudu za učešće u finansiranju programa zapošljavanja prihvati Zavod dužan je da odobrena sredstva upotrijebi isključivo za otvaranje novih radnih mjesta, odnosno za povećanje

³⁴ Član 111. Zakona o radu.

³⁵ Član 2 Zakon o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 30/10) - U vrijeme izrade ove analize nijedan od dokumenata predviđen Zakonom o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti u Republici Srpskoj nije bio usvojen.

³⁶ Član 3, Isto

³⁷ „..nijedno lice ne može biti diskriminisano zbog: rase, boje kože, pola, jezika, religije, političkog ili drugog mišljenja i opredjeljenja, etničke ili socijalne pripadnosti ili porijekla, imovnog stanja, članstva ili nečlanstva u sindikatu, političkoj organizaciji ili udruženju, kao i stanja fizičkog ili mentalnog zdravlja, ako posla to dozvoljavaju, ili bilo koje druge okolnosti koja nije u skladu sa principom ravnopravnosti građana pred zakonom,“ Član 5. Zakona o posredovanju u zapošljavanju i pravima vezanim za vrijeme nezaposlenosti

³⁸ U suprotnosti je sa ovim zakonom svaka diskriminacija zasnovana na polu u procesu zapošljavanja, otvorenog oglasa i postupka popune slobodnih radnih mjesta. Stav 3. Člana.5, Isto



broja zaposlenih. Uslovi se uređuju ugovorom između Zavoda i poslodavca.³⁹ Zavod takođe može učestvovati i u finansiranju programa zapošljavanja koje finansira Republika ili strana država kao i domaće i međunarodne specijalizovane organizacije. Zavod može da učestvuje u finansiranju programa prekvalifikacije radnika za čijim radom je prestala potreba ako se time radnicima obezbjeđuje zaključivanje ugovora u trajanju od najmanje 12 mjeseci.

Članom 31. definisane su kategorije nezaposlenih lica koje imaju prednost pri zaključivanju ugovora pri obavljanju javnih radova. To su: korisnici novčane pomoći, lica koja duže čekaju na zaposlenje, lica starija od 50 godina života, žene i lica u stanju socijalne potrebe u skladu sa zakonom.⁴⁰

Posebno poglavlje *Zakona o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti* odnosi se na prava nezaposlenih lica koja, između ostalog uključuju: novčanu naknadu u vrijeme nezaposlenosti, zdravstveno i penziono osiguranje, pravo na penzijsko invalidsko osiguranje u trajanju do tri godine ukoliko sa tim stažom osigurana ispunjava uslov za starosnu penziju.⁴¹

Članom 56 propisana je obaveza vođenja evidencije razvrstane po polu koja mora biti dostupna javnosti. *Zakon* predviđa ravnopravnu zastupljenost polova u organima upravljanja Zavoda kao i komisiji za predstavke koja rješava žalbe na rad Zavoda.

Upravni odbor Zavoda za zapošljavanje 2008. godine donio je *Pravilnik o korišćenju sredstava zavoda za zapošljavanje RS*,

Pravilnikom se utvrđuju kriteriji i način korišćenja sredstava Zavoda za zapošljavanje i drugih sredstava koja se namjenski izdvajaju za projekte zapošljavanja.

Sredstva Zavoda koriste se za ostvarivanje prava nezaposlenih lica, ostvarivanje funkcije Zavoda, poslove zapošljavanja, druge namjene utvrđene zakonom.

U Članu 8 Pravilnika pod poslovima zapošljavanja podrazumijevaju se

- sprovođenje i sufinsiranje programa za zapošljavanje,
- stručno osposobljavanje i priprema za zapošljavanje
- posredovanje pri zapošljavanju
- savjetovanje o izboru zanimanja (profesionalna orijentacija)
- obavješćavanje o uslovima i mogućnostima zapošljavanja nezaposlenih lica.

³⁹ Član 22, Isto

⁴⁰ Javni radovi u smislu ovog zakona su radovi u socijalnim, humanitarnim, kulturnim i drugim djelatnostima, na održavanju i obnavljanju javne infrastrukture, na održavanju i zaštiti životne sredine i prirode i od opšteg interesa koji ne spadaju u redovnu djelatnost javnog preduzeća, odnosno javno preduzeće nije u mogućnosti da ih obavi. Član 27, Isto

⁴¹ Član 36, i 37, Isto



Sredstva Zavoda se mogu dodjeljivati poslodavcu, nezaposlenom licu kao i stručnim, naučnim i obrazovnim institucijama, bespovratno i sa obavezom vraćanja, a pod uslovom i na način utvrđen *Zakonom* i ovim pravilnikom.⁴²

Prema Članu 10. *Pravilnika*, sredstva Zavoda za sprovođenje i sufinansiranje programa zapošljavanja koriste se za:

-Učešće u sufinansiranju programa kojima se otvaraju nova radna mjesta i povećava broj zaposlenih kod poslodavaca, a koji se realizuju kroz programe:

-novog zapošljavanja u svim oblastima rada

-zapošljavanja invalidnih lica

-samozapošljavanja.

Učešće u finansiranju programa pripreme za zapošljavanje realizuju se kroz sufinansiranje zarada u programima zapošljavanja, programa prekvalifikacije koje provode poslodavci i učešće u sufinansiranju javnih radova,

Na osnovu analize zakona koji regulišu rad i zapošljavanje u Republici Srpskoj, evidentno je da radno zakonodavstvo teži da zaštiti prava radnika, a naročito prava žena i da prihvata postojanje neravnopravnosti polova kao realnost društva. Žrtve rodno zasnovanog nasilja ne uživaju prema ovim zakonima posebnu zaštitu i nisu prepoznate kao posebno ranjiva grupa kojoj je u fazi izlaska iz nasilja, zapošljavanje jedno od ključnih pitanja izlaska iz strategije i samoodrživosti. Ipak, razlog zbog kojih su u ovoj analizi detaljnije razmatrani *Zakon o radu*, a posebno *Zakon o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti*, jeste što ovaj zakon daje dovoljno mogućnosti za razvijanje mjera zapošljavanja i može da bude dobar osnov za zagovaranje podsticaja za zapošljavanje žena koje su u fazi izlaska iz nasilne zajednice ili su preživjele nasilje. Takođe, ova oblast zakonodavstva daje mogućnost zdravstvenog osiguranja za žrtve nasilja čak i kada nisu u statusu "aktivnog traženja posla"⁴³, dokupa staža do penzije pod uslovima koji su navedeni i druge oblike zaštite, kao i mogućnost prednosti u radnom angažovanju i zapošljavanju (javni radovi).

3. SOCIJALNA ZAŠTITA

U ovom dijelu analize bavićemo se propisima koji reagulišu oblast socijalne zaštite na nivou lokalne samouprave. Obzirom da najveći dio socijalnih prava po osnovu *Zakona o socijalnoj zaštiti građani i građanke* ostvaruju na lokalnom nivou,⁴⁴ kao i na pravo svake lokalne zajednice da pored *Zakonom*

⁴² Član 9 Pravilnika

⁴³ Zakona o evidencijama u oblasti rada i zdravstvenog osiguranja (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 18/94, 64/06), Pravilnik o aktivnom traženju posla (Službeni glasnik Republike Srpske br: 58/07)

⁴⁴ "Socijalna zaštita spada u poslove opštine u okviru pružanja usluga građanima", Član 12 Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske broj:101/04)



utvrđenih prava socijalne zaštite u skladu sa raspoloživim sredstvima i potrebama, definiše i proširena prava za kategorije građana koje se nađu u stanju socijalne potrebe⁴⁵ politika lokalnih samouprava prema ženama koje trpe ili su preživjele nasilje u porodici veoma je bitna.

Žene žrtve nasilja u porodici i partnerskim odnosima kao i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja prema *Zakonu o socijalnoj zaštiti Republike Srpske* (Službeni glasnik Republike Srpske broj: 5/093 i 15/96) nisu direktno prepoznate kao korisnice socijalnih prava, odnosno socijalne zaštite. One mogu da ostvare neki od oblika socijalne zaštite predviđene ovim zakonom samo u slučajevima kada se nađu u situaciji koja se može nazvati stanje „socijalne potrebe“ koje može, a i ne mora da proistekne iz iskustva nasilja koje trpe ili su ga preživjele.

Statut opštine Bijeljina u Članu 22. određuje da u oblasti socijalne zaštite Opština:

- prati socijalne potrebe građana, porodica i pojedinih ugroženih grupa uključujući i zbrinjavanje starih i iznemoglih lica i saglasno njima definiše politiku proširene socijalne zaštite na svom području,
- donosi opštinski program razvoja socijalne zaštite i potstiče razvoj socijalno-zaštitnih programa u Opštini,
- stvara uslove za kvalitetno pružanje socijalnih usluga svojim građanima (usluge djeci, starijim, onesposobljenim, porodicama sa problemima i drugim socijalno ugroženim licima),
- osniva Centar za socijalni rad i brine se o obezbjeđenju kadrovskih, prostornih, finansijskih i tehničkih uslova za njegov rad,
- obezbjeđuje sredstva za isplatu prava utvrđenih zakonom,
- prati i pomaže rad socijalno humanitarnih organizacija građana u obavljanju humanitarne djelatnosti,
- razvija druge specifične sadržaje u skladu sa potrebama i mogućnostima u socijalnoj zaštiti.

⁴⁵ “ Opština, u oblasti socijalne zaštite, ima sljedeće nadležnosti:

-prati socijalne potrebe građana, porodica i pojedinih ugroženih grupa i saglasno njima definiše politiku proširene socijalne zaštite na svom području,
donosi opštinski program razvoja socijalne zaštite i podstiče razvoj socijalno zaštitnih programa u opštini,
stvara uslove za kvalitetno pružanje socijalnih usluga svojim građanima (usluge djeci, starijim, onesposobljenim, porodicama sa problemima i drugim socijalno ugroženim licima),
osniva Centar za socijalni rad i brine se o obezbjeđenju kadrovskih, prostornih, finansijskih i tehničkih uslova za njegov rad,
obezbjeđuje sredstva za isplatu prava utvrđenih zakonom,
prati i pomaže rad socijalno humanitarnih organizacija i građana u obavljanju humanitarne djelatnosti i razvija druge specifične sadržaje u skladu sa potrebama i mogućnostima u socijalnoj zaštiti“ , Član 18 Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske broj:101/04)



U cilju provođenja obaveza Opštine u oblasti socijalne zaštite, opština Bijeljina donijela je više odluka kojima se definišu opšta i proširena prava iz oblasti socijalne zaštite građana kao i *Strategiju razvoja socijalne zaštite opštine Bijeljina od 2008. do 2015. godine*.

Strategija razvoja socijalne zaštite opštine Bijeljina od 2008. do 2015. godine (u daljem tekstu *Strategija razvoja socijalne zaštite*) usvojena je u avgustu 2008. godine. Iako promovisana u javnosti i štampana kao brošura, *Strategija razvoja socijalne zaštite* nije objavljena u opštinskom službenom glasniku, a ni postavljena na zvaničnu web stranicu Opštine, pa je teško procijeniti da li je riječ o propustu ili se zapravo ovaj dokument tretira kao manje bitan dokument lokalne politike. Ipak je uvrštavamo u ovu analizu jer upotpunjuje prikaz politike opštine Bijeljina u oblasti socijalne zaštite.

Polazna osnova za izradu *Strategije razvoja socijalne zaštite*, kako je navedeno, su „analize stanja u ovoj oblasti na području opštine Bijeljina koje se rade svake godine i potrebe koje su proizašle iz tih analiza.“ Dokument na kojem se ova strategija temelji je *Strategija razvoja Opštine Bijeljina od 2007. do 2015. godine*. Svrha *Strategije* je „da pokaže jasnu opredijeljenost opštine Bijeljina i svih njenih aktera u kom pravcu treba da ide razvoj socijalne zaštite, da se utemelje osnovna načela sistema, da se valjano i pravovremeno planiraju mjere i aktivnosti koje treba da realizuju akteri, da se identifikuju uloge i odgovornosti svih aktera i partnerstvo u radu, da se ukaže na prioritete i na potrebu hitnog djelovanja, kao i da se globalno planiraju finansijske potrebe i izvori za finansiranje“. Grupe čije su potrebe bile u fokusu analize prilikom kreiranja strategije, kako se navodi u dokumentu, su: djeca i omladina, porodica, osobe sa posebnim potrebama i stara i siromašna lica.

Strategija u analizi stanja socijalnih davanja ne koristi rodno razvrstanu statistiku bilo kojih grupa korisnika/ca ili potencijalnih korisnika/ca socijalne zaštite i ni na koji način ne posmatra žene kao ranjivu grupu, tako da se može zaključiti da ovaj ključni dokument socijalne politike u opštini Bijeljina nije uvažio ključna međunarodna dokumenta o ženskim ljudskim pravima, a posebno CEDOW i Zakon o ravnopravnosti polova u BiH.

U analizi korisnika, *Strategija razvoja socijalne zaštite* prepoznaje porodice sa porodičnim nasiljem navodeći da Centar u prosjeku godišnje evidentira oko 100 takvih porodica, ne ulazeći u razvrstavanje žrtava nasilja po polu ili uzrastu i skrivajući na taj način da su žrtve nasilja u porodici predominantno žene.

Pri izradi strategije nije uziman u obzir *Zakon o zaštiti od nasilja u porodici* Republike Srpske, koji je 2008. godine već dvije godine bio u primjeni i definisao centara za socijalni rad u zaštiti žrtava. U *Strategiji* se kao zakoni koji definišu oblast socijalne zaštite navode, *Zakon o socijalnoj zaštiti* (Službeni glasnik Republike Srpske broj: 5/093 i 15/96), potom *Zakon o dječijoj zaštiti*, *Porodični zakon*, *Zakon o upravnom postupku*, *Zakon o krivičnom postupku* i opštinske odluke o zaštiti socijalno ugroženog stanovništva.

U oblasti prioriteta u razvoju socijalne zaštite kreatori *Strategije razvoja socijalne zaštite* nasilje u porodici pozicioniraju u oblastima zaštite djece i omladine sa ciljem „čuvanja i održavanja porodice koliko god je to moguće“, i porodične zaštite. „Pomoć i podrška u razrješavanja slučajeva asocijalnog

Organizacija žena “Lara”
Bijeljina



ponašanja, alkoholizma, nasilja i drugih negativnih pojava u porodici“ cilj je definisan *Strategijom*, a koji se dotiče nasilja u porodici. Dakle, *Strategija* kao subjekt zaštite posmatra porodicu a ne žene i djecu, najčešće žrtve nasilja.

Za praćenje realizacije *Strategije razvoja socijalne zaštite* zadužen je Koordinacioni odbor koji je formiran Rješenjem o imenovanju Koordinacionog odbora za socijalnu zaštitu („Službeni glasnik opštine Bijeljina“, broj: 8/09). Od 21 člana, koliko ima u Odboru, 6 članica su žene i to tri odbornice, dvije predstavnice nevladinog sektora i jedna predstavnicu korisnika usluga iz oblasti socijalne zaštite. Odbor ima zadatak da prati socijalne potrebe građana, pojedinaca i posebnih grupa, da pokreće inicijative za donošenje odgovarajućih planova, odluka i drugih dokumenata kojima se definišu proširena prava u socijalnoj zaštiti, da razmatra nacрте opštinskih planova razvoja, informacije i izvještaje u oblasti socijalne zaštite, te predlaže mjere za unapređenje. Odbor radi u timovima a jedan od timova, koji je ujedno i najaktivniji jeste tim za prevenciju nasilja u porodici.

Socijalna zaštita na području opštine Bijeljina definisana je u nekoliko odluka koje su donesene u periodu od 2004. do 2010. godine. Nijedna od ovih odluka nije izdvojila žrtve rodno zasnovanog nasilja kao grupu koja bi ostvarivala određena socijalna prava po osnovu stanja u kojem se našla zbog pretrpljenog nasilja, niti bilo koju drugu grupu žena koja bi imala pravo na posebne mjere socijalne zaštite zbog stanja društvene marginalizacije. Lokalna regulativa socijalne politike u tom smislu u potpunosti slijedi rodnu neutralnost, odnosno rodnu neosjetljivost *Statuta opštine* kao i zakonskih propisa iz oblasti socijalne zaštite.

Ilustracije radi, u analizi ćemo razmotriti dvije odluke o socijalnoj zaštiti kojima se propisuje ostvarivanje prava na obezbjeđenje osnovnih životnih potreba socijalno ugroženog stanovništva, kao i neki oblici proširenih prava (Odluka o proširenim pravima i uslugama u oblasti socijalne zaštite, Službeni glasnik opštine Bijeljina, broj: 2/10) u oblasti socijalne zaštite koja nisu utvrđena *Zakonom o socijalnoj zaštiti*.

U *Odluci o zaštiti socijalno-ugroženog stanovništva* stoji: „Socijalna zaštita obezbjeđuje se građanima koji su nesposobni za rad, koji nemaju dovoljno sredstava za život i srodnika koji su po zakonu obavezni i u mogućnosti da im obezbijede izdržavanje. U izuzetnim okolnostima ovo pravo može ostvariti i lice kome je usljed posebnih okolnosti potrebna socijalna zaštita jer se našlo u stanju socijalne potrebe (zbog ratnih stradanja, pretrpljene elementarne nepogode, smrti jednog ili više članova porodice) pod uslovom da to pravo ne mogu ostvariti po bilo kojem drugom osnovu.“⁴⁶

Korisnici socijalne zaštite u smislu citirane Odluke su lica koja se nalaze u stanju socijalne potrebe, a naročito lica koja su predviđena kao korisnici socijalne zaštite po osnovu Zakona o socijalnoj zaštiti.⁴⁷

Korisnici socijalne zaštite u smislu ove Odluke, su lica koja se nalaze u stanju socijalne potrebe a naročito:

⁴⁶ Odluka o zaštiti socijalno-ugroženog stanovništva, Službeni glasnik Opštine Bijeljina 5/04

⁴⁷ Članovi 11-19 Zakona o socijalnoj zaštiti Republike Srpske, Službeni glasnik RS, broj 5/93, 15/96, 110/03 i 33/08)



maloljetnici – bez roditeljskog staranja, ometeni u fizičkom i psihičkom razvoju, čiji je razvoj ometen porodičnim porilikama, vaspitno zanemareni i zapušteni;

punoljetna lica – materijalno neobezbijeđena i za rad nesposobna lica, stara lica bez porodičnog staranja, osobe sa hroničnim mentalnim poremećajem i staračkom iznemoglošću, slijepi i slabovidni, osobe koje su pokretne, ali žive na seoskom području i imaju visok nivo potrebe za zdravstvenim nadzorom.

Odlukom su utvrđene vrste socijalne zaštite, kriteriji za korisnike prava po osnovu odluke odnosno *Zakona o socijalnoj zaštiti*, iznosi novčane pomoći kao i kriteriji za dodjelu jednokratnih pomoći. Odlukom je regulisana i zdravstvena zaštita zdravstveno neosiguranih lica koja se finansira iz sredstava budžeta Opštine.

*Odlukom o proširenim pravima i uslugama u oblasti socijalne zaštite*⁴⁸ utvrđena su proširena prava i usluge u oblasti socijalne zaštite, a koja nisu utvrđena Zakonom o socijalnoj zaštiti.

Proširena prava i oblici socijalne zaštite u smislu ove Odluke su:

- Zadovoljenje stambenih potreba korisnika
- Njega i pomoć u kući
- Zaštita učeničkog standarda
- Pravo na naknadu za smještaj u vlastitu porodicu
- Obezbjeđenje ogreva, odjeće i obuće
- Subvencioniranje troškova električne energije i komunalnih usluga –potrošnja vode i odvoz smeća
- Pomoć za školovanje i osposobljavanje omladine bez roditeljskog staranja
- Pomoć u zbrinjavanju punoljetnih lica nakon napuštanja ustanova
- Pomoć u naturi
- Pravo na korištenje javne kuhinje.

Stambeno zbrinjavanje korisnika regulisano je Članom 6 *Odluke* na način da Centar za socijalni rad u okviru svojih mogućnosti a u skladu sa godišnjim Programom, vodi brigu o stambeni potrebama korisnika novčane pomoći u dijelu:

⁴⁸ Službeni glasnik opštine Bijeljina“, broj: 2/10



-privremenog stambenog zbrinjavanja, izgradnje stambenih objekata, adaptacija neuslovnog stambenog prostora (krov, pod, struja, voda i slično), opremanje stambenih objekata, plaćanje troškova održavanja.

Zadovoljenje stambenih potreba korisnika utvrđuje se u skladu sa Pravilnikom o rješavanju stambenih pitanja korisnika socijalne zaštite na području opštine Bijeljina.

Vrste prava mogu da upućuju na zaključak da je donosilac Odluke više imao na umu specifične potrebe povratničkog stanovništva ili pripadnika romske nacionalne manjine (zaštita učeničkog standarda, zadovoljenje stambenih potreba korisnika i slično).⁴⁹

Objekti analizirane odluke o socijalnoj zaštiti građana i građanki opštine Bijeljina provodi Centar za socijalni rad. Pored ovih odluka, Skupština opštine Bijeljina donijela još nekoliko odluka iz oblasti socijalne zaštite koja se odnose na ostvariavnje prava boraca i žrtava rata, potom i nekih drugih oblika proširenih prava za određene kategorije, kao i niz pravilnika u oblasti socijalne pomoći iz budžeta opštine. Donošenjem Odluke o proširenim pravima i uslugama u oblasti socijalne zaštite iz 2010. neke od ovih odluka su stavljene van snage a neke važe samo djelimično. Karakteristično za analizirane i sve druge odluke, jeste da ne tretiraju žene žrtve rodno zasnovanog nasilja kao korisnice bilo kojeg prava iz oblasti socijalne zaštite i omogućava im pristup pomoći samo ako su, usljed okolnosti u kojima su se našle korisnice prava na "osnovu stanja socijalne potrebe". Veliki broj podzakonskih akata iz oblasti socijalne zaštite koji djelimično važe ili se čak ne primjenjuju, u pristupu socijalnoj zaštiti proizvodi konfuziju, prenormiranost i teško je za snalaženje i za profesionalce, a za korisnice/ke može da bude prva prepreka u ostavrivanju prava. Za bolji pristup socijalnim pravima bilo bi neophodno objediniti važeće propise ili uraditi vodič koji bi građanima pojednostavio pristup pravima.. Svi akti su uglavnom dostupni na web stranici opštine, u službenim glasnicima, pa bi samo njihovo razvrstavanje i postavljanje u sekcije portala koji sadrže osnovne informacije o odjeljenjima Administrativne službe i drugih subjekata zaštite olakšao njihovo korištenje.

4. PRISTUP PRAVDI

Za besplatnu pravnu pomoć koja bi mogla biti od koristi u ostvarivanju prava žena žrtava rodnozasnovanog nasilja relevantni su *Statut opštine Bijeljina* i *Pravilnik o pružanju besplatne pravne građanima sa područja opštine Bijeljina*.

Statut opštine Bijeljina u Članu 27. definiše *Zakonom o lokalnoj samoupravi* propisanu obavezu opština da organizuje službu za pružanje pravne pomoći građanima na svom području. Prema Statutu, služba pravne pomoći treba da obezbijedi sve vrste pravne pomoći građanima, ako posebnim zakonom nije drukčije predviđeno. Visinu naknade za pružanje pravne pomoći uređuje

⁴⁹ Procjenjuje se da na području opštine Bijeljina ima oko 14 000 povratnika i povratnica kao i nekoliko hiljada pripadnika romske manjine



Skupština opštine Bijeljina posebnom odlukom. Služba pravne pomoći organizuje se kao posebna služba u okviru Administrativne službe u skladu sa aktima Načelnika Opštine.

Pravilnik o pružanju besplatne pravne pomoći građanima sa područja opštine Bijeljina („Službeni glasnik Opštine Bijeljina“, broj: 10/09), donio je Načelnik Opštine. *Pravilnikom* se propisuju osnovna prava i načela pružanja besplatne pravne pomoći, oblici ostvarivanja pravne pomoći, subjekti za pružanje pravne pomoći i uslovi i način njihovog ostvarivanja.⁵⁰ Prema Članu 2. *Pravilnika*, korisnici besplatne pravne pomoći su građani sa mjestom prebivališta – opština Bijeljina, isključivo fizička lica.

Subjekt za pružanje pravne pomoći je samostalni stručni saradnik za pružanje pravne pomoći prema pravilniku o sistematizaciji radnih mjesta u Administrativnoj službi opštine Bijeljina.

Članom 5. definisano je pravo na ostvarivanje pravne pomoći a ono sadrži:

1. Opšte informacije o pravima i obavezama
2. Pravnu pomoć i pomoć u popunjavanju obrazaca
3. Pravnu pomoć u sastavljanju podnesaka sudu i drugim nadležnim organima
4. Sastavljanje punomoći i uzimanje izjava za čiju je ovjeru isključivo nadležan opštinski organ.

Pravna pomoć se pruža korisnicima u postupcima u kojima se ostvaruju i štite njihova prava i na zakonu zasnovani interesi, a odnose na sastavljanje podnesaka u vezi sljedećih postupaka:

-Upravni postupak

-Upravni spor

-Parnični postupak

-Vanparnični postupak

-Izvršni postupak.⁵¹

Član 7. *Pravilnika* kaže da se ostvarivanje prava na pravnu pomoć ne odnosi na:

-Sastavljanje podnesaka u postupku pred privrednim odjeljenjima nadležnih sudova i postupku registracije privrednih društava, odnosno podnošenja podnesaka u vezi navedenog,

-Pomoć u sastavljanju podnesaka u vezi registracije preduzetničke djelatnosti,

-Pomoć u sastavljanju podnesaka postupka pred nadležnim poreskim organima,

⁵⁰ Član 1. *Pravilnika o pružanju besplatne pravne pomoći građanima sa područja opštine Bijeljina* („Službeni glasnik Opštine Bijeljina“, broj: 10/09)

⁵¹ Član 6. Isto



-pomoć u sastavljanju podnesaka u krivičnom postupku,

-pomoć u sastavljanju podnesaka u prekšajnom postupku,

-Izuzetno, u opravdanim slučajevima, kada to nalažu interesi pravičnosti, može se izvršiti pomoć u sastavljanju podnesaka u postupcima navedenim ovim Članom, stav 1.

Pravna pomoć se neće pružiti građaninu, odnosno korisniku usluga u slučajevima:

-Ako se iz njegovog zahtjeva za pružanje pravne pomoći, dokaza i činjenica na kojima se zasniva zahtjev, očigledno može zaključiti da je zahtjev neosnovan,

-Ako je riječ o neopravdanom zahtjevu za podnošenje podnesaka, odnosno pružanja pravne pomoći u sastavljanju podnesaka,

-Ako je riječ o zloupotrebi prava na pravnu pomoć⁵².

Pravilnik propisuje da će se smatrati da je u pitanju neopravdano podnošenje podneska kada je zahtjev za takav podnesak u očiglednom nesrazmjeru sa stvarnim izgledom za uspjeh, kao i kada se zahtjeva podnošenjem podneska čija je svrha suprotna načelima morala i poštenja.

Smatraće se da je riječ o zloupotrebi prava na pravnu pomoć ako je građanin, korisnik usluge, naveo netačne podatke o ispunjavanju kriterija predviđenih ovim pravilnikom, ili kada prilikom zahtjeva na podnošenje podnesaka nadležnom organu nije prijavio promijenjene okolnosti.

Kao što je iz odredaba *Pravilnika* vidljivo, žrtve nasilja nisu izričito prepoznate ali ni isključene kao kategorija koja ima pravo na pomoć u ostvarivanju svojih prava, niti je ljudsko-pravni princip (onemogućavanje uživanja ljudskih prava) ugrađen u odredbe o svrsi pružanja besplatne pravne pomoći. Oblasti, odnosno vrste postupaka u kojima se pruža besplatna pravna pomoć daju mogućnost da žene koje napuštaju nasilnu zajednicu ili su u postupku ostvarivanja prava iz bračne zajednice (utvrđivanje alimentacije, podjela imovine, utvrđivanje izdržavanja i drugo) mogu u službi pravne pomoći dobiti savjet ili pravnu uslugu. Međutim, kako je Pravilnikom definisano da besplatnu pravnu pomoć pruža jedan službenik Administrativne službe, i imajući u vidu broj stanovnika Opštine, svaka vrsta besplatne pravne pomoći teško da može da bude brza i pravovremena.

5. ZAŠTITA ŽRTAVA

Određena demarginalizacija nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima, kao i ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja u opštini Bijeljina počinje 2010. godine kada je u okviru opštinskog tima za borbu protiv nasilja u porodici pokrenuta inicijativa o potpisivanju protokola o postupanju i saradnju nadležnih subjekata na zaštiti žrtava nasilja u porodici.

⁵² Član 7, Isto



Protokol je 14. maja 2010. godine potpisalo 13 institucija/i javnih službi i NVO "Lara" Bijeljina. Iako se Protokolom o postupanju i saradnji nadležnih subjekata na zaštiti žrtava nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja preciznije definišu postupci prijavljivanja nasilja i provođenja zaštitne mjere zaštite žrtve nasilja u porodici predviđene Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici, on sadrži nekoliko značajnih momenata koji u budućnosti mogu poboljšati zaštitu žena od nasilja u porodici i otvoriti dijalog za njihovo socijalno uključivanje.

Samo korištenje pojma "žrtve nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja" predstavlja napredak u odnosu na tretiranje nasilja nad ženama u porodičnim i partnerskim odnosima kao "problema porodice".

Potom, kao potpisnica *Protokola* pojavljuje se Administrativna služba Opštine koja preuzima obavezu "izrade plana aktivnosti o suzbijanju uzroka nasilja u porodici" koji bi razmatrala Skupština opštine. Druga bitna obaveza koju je Opština *Protokolom* preuzela je da u budžetu planira sredstva za realizaciju plana kao i za efikasniju zaštitu žrtava nasilja.

Protokolom je takođe prihvaćena inicijativa NVO "Lara" za otvaranje sigurne kuće za žene i djecu žrtve nasilja u porodici, a 2011. godine Opština je donijela Odluka o odobrenju sredstava za projekat izgradnje "Sigurne kuće"⁵³

Literatura

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske,

http://www.narodnaskupstinars.net/lat/zakoni/zakon.php?id_zakona=46

Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike

Srpske", broj: 119/08), http://www.narodnaskupstinars.net/lat/zakoni/zakon.php?id_zakona=369

Zakon o radu, http://www.narodnaskupstinars.net/lat/zakoni/zakon.php?id_zakona=218

Zakon o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti,

<http://www.zzzrs.net/index.php/propisi/>

Statut opštine Bijeljina, prečišćen tekst, <http://www.sobijeljina.org/index.php?idsek=11>

Strategija razvoja socijalne zaštite opštine Bijeljina od 2008. do 2015. godine, Bijeljina, 2008

Odluka o zaštiti socijalno-ugroženog stanovništva, Službeni glasnik opštine Bijeljina, br: 5/04

Odluka o proširenim pravima i uslugama u oblasti socijalne zaštite,

http://www.sobijeljina.org/sajt/doc/file/SO/1/08/00586_20100426_Sluzbeni_glasnik_opstine_Bijelji_na_broj_2-10.pdf

⁵³ Službeni glasnik opštine Bijeljina, broj: 6/2011



Odluka o usvajanju budžeta Opštine Bijeljina za 2011. godinu, www.sobijeljina.org

Odluka o uslovima i načinu regresiranja troškova boravka djece u ustanovama za predškolsko vaspitanje i obrazovanje čiji su osnivači druga pravna i fizička lica na području opštine Bijeljina, "Službeni glasnik opštine Bijeljina", broj: 31/07

Pravilnik o kriterijima i postupku raspodjele sredstava iz budžeta opštine Bijeljina namijenjenih za subvencioniranje predškolskog vaspitanja i obrazovanja.

Pravilnik o pružanju besplatne pravne pomoći građanima sa područja opštine Bijeljina, „Službeni glasnik Opštine Bijeljina“, broj: 10/09

Protokol o postupanju i saradnji nadležnih subjekata na području opštine Bijeljina na zaštiti žrtava nasilja u porodici i rodnoo baziranog nasilja od 14. maja 2010. godine

Pravilnik o korišćenju sredstava zavoda za zapošljavanje, <http://www.zzrs.net/index.php/propisi/>

Odluka o odobrenju sredstava za projekat izgradnje "Sigurne kuće", Skupština opštine Bijeljina od 31. marta 2011. godine, Službeni glasnik opštine Bijeljina, broj: 6/2011

