



Ministarstvo
socijalnog staranja,
brige o porodici
i demografije



PUBLIKACIJA

OSNAŽENI ZA SJUTRA:

pravo na podršku



Podgorica,
jun 2026. god.



Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku podršku Ministarstva socijalnog staranja, brige o porodici i demografije, putem javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata, odnosno programa nevladinih organizacija- konkurs „Ujedinimo se za djecu, mlade i njihove porodice” u 2025. godini, u prioritetnoj oblasti od javnog interesa - društvena briga o djeci i mladima.

Sadržaj dokumenta je isključiva odgovornost Mreže za evropske politike MASTER i ni na koji način se ne može smatrati da odražava stavove donatora.

Autorka: Ana Andrijašević

Urednica: Andrea Popović

Dizajn: Ana Samardžić

SADRŽAJ

1. Uvod	4
2. Evropski zakonodavni i strateški okviri i standardi	7
2.1. Osnovni EU dokumenti u oblasti prava djeteta i socijalne uključenosti	8
2.2. Odluke Vijeća Evrope	10
2.3. Standardi deinstitucionalizacije i zaštite mladih iz ranjivih grupa	12
3. Sudska praksa ESLJP-a kao izvor evropskih standarda za život u zajednici, porodični život i zaštitu od nezakonitog lišavanja slobode	14
4. Uloga međunarodnih organizacija	18
3.1. UNICEF	18
3.2. Eurochild	20
3.3. European Social Network	21
5. Lokalni modeli socijalnih usluga u državama članicama EU	22
5.1. Organizacione strukture i razvoj usluga u zajednici	23
5.2. Uloga lokalnih samouprava u planiranju, finansiranju i koordinaciji	24
5.3. Mehanizmi nadzora i obezbjeđenja kvaliteta na lokalnom nivou	26
6. Transformacija sistema kroz podršku u lokalne zajednice za djecu, mlade i porodice u riziku	27
6.1. Uspostavljanje lokalne mreže usluga i struktura podrške	28
6.2. Strateško upravljanje resursima i koordinacijom na lokalnom nivou	29
6.3. Evaluacija, nadzor i razvoj kvaliteta na lokalnom nivou	30
7. Tranzicija iz institucionalne brige u samostalni život	32
8. Socio-ekonomska uključenost i zapošljavanje	36
9. Rezultati sprovedenog istraživanja	39
9.1. Metodologija	39
9.2. Identifikacija problema	40
10. Preporuke i zaključci	43

1. UVOD

Savremeni sistemi socijalne i dječje zaštite suočavaju se sa rastućim izazovima koji proizilaze iz produbljanja socijalnih nejednakosti, siromaštva, institucionalne zavisnosti i ograničenog pristupa pravima i uslugama za djecu, mlade i porodice u riziku. U Crnoj Gori ovi izazovi posebno su izraženi kada je riječ o mladima koji odrastaju u uslovima višestruke ranjivosti – bez roditeljskog staranja, u hraniteljskim porodicama, u ustanovama alternativne brige ili u porodicama sa složenim socijalnim problemima.

Projekat „**Osnaženi za sutra: pravo na podršku**“ predstavlja odgovor na identifikovane sistemske nedostatke i nastavak prethodne inicijative „Put ka samostalnosti“, sa proširenim i dubljim fokusom na jačanje institucionalnih kapaciteta, razvoj održivih servisa u zajednici i osnaživanje korisnika sistema socijalne i dječje zaštite. Projekat je zasnovan na principima prava djeteta, socijalne inkluzije i međusektorske saradnje, te je u potpunosti usklađen sa relevantnim nacionalnim i međunarodnim strateškim i normativnim dokumentima.

U tom kontekstu, istraživačka komponenta projekta ima ključnu ulogu u sagledavanju stvarnih potreba korisnika, procjeni postojećih mehanizama podrške i formulisanju preporuka za unapređenje politika i praksi u oblasti socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori.

Imajući u vidu da je projekat „Osnaženi za sutra: pravo na podršku“ primarno usmjeren na djecu i mlade uzrasta od 15 do 21 godine, neophodno je posebno sagledati izazove sa kojima se ova populacija suočava u jednom od najosjetljivijih perioda života – periodu tranzicije iz sistema institucionalne ili alternativne brige ka samostalnom životu. Upravo u ovoj fazi dolazi do izraženog rizika od socijalne isključenosti, nezaposlenosti, siromaštva i prekida kontinuiteta podrške, naročito u sredinama u kojima ne postoje razvijeni lokalni servisi i integrisani modeli pomoći.

Iskustva zemalja Evropske unije pokazuju da uspješni sistemi socijalne i dječje zaštite u značajnoj mjeri počivaju na razvoju inkluzivnih servisa u zajednici, strukturisanih programa osamostaljanja, kao i koordinisanih mjera zapošljavanja i stanovanja uz podršku za mlade koji izlaze iz sistema brige. Takvi modeli zasnovani su na principima ranog planiranja tranzicije, individualizovane podrške i snažne međusektorske saradnje između socijalnih, obrazovnih, zdravstvenih i zapošljavačkih institucija. Analiza ovih praksi pruža dragocjene uvide u rješenja koja mogu biti direktno primjenjiva u crnogorskom kontekstu, posebno u odgovoru na identifikovane sistemske slabosti, kao što su nedostatak lokalno dostupnih servisa, nedovoljna institucionalna koordinacija, slaba međusektorska saradnja i neujednačen pristup podršci na lokalnom nivou.

U tom smislu, istraživanje sprovedeno u okviru projekta ima za cilj da identifikuje relevantne evropske regulatorne modele i primjere dobre prakse u oblasti podrške mladima u riziku, da analizira postojeće usluge namijenjene mladima iz sistema alternativne brige, mladima u riziku od socijalne isključenosti i porodicama korisnicima socijalne pomoći, kao i da ispita efikasnost integrisanih servisa u zajednici i postojećih mehanizama saradnje između različitih sektora. Poseban fokus stavljen je na sagledavanje mjera koje doprinose uspješnoj tranziciji ka samostalnom životu, uključujući pristup zapošljavanju, stanovanju uz podršku i kontinuiranoj savjetodavnoj i mentorskoj podršci. Na osnovu ovih nalaza, istraživanje ima za cilj da ponudi

analitičku osnovu za izradu preporuka usmjerenih ka unapređenju i reformi sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori.

Svrha istraživanja prevazilazi puko opisivanje postojećeg stanja i ima izraženu stratešku dimenziju. Njegov cilj je da omogući domaćim institucijama i donosiocima odluka da se oslone na evropski provjerene, systemske i održive modele podrške, koji su utemeljeni na principima prava djeteta, socijalne inkluzije i jednakosti šansi. Na taj način, istraživanje je u potpunosti usklađeno sa **Konvencijom Ujedinjenih nacija o pravima djeteta**, kao i sa važećim nacionalnim strateškim dokumentima u oblasti socijalne i dječje zaštite. Implementacijom nalaza i preporuka proisteklih iz istraživanja, direktno se doprinosi ostvarenju opšteg cilja projekta, a to je razvoju dostupnih, kvalitetnih i održivih servisa podrške djeci, mladima i porodicama u riziku, kao i jačanju kapaciteta sistema da adekvatno odgovori na njihove dugoročne potrebe.

Polazeći od kompleksnosti izazova sa kojima se suočavaju djeca i mladi u riziku, naročito u periodu tranzicije ka samostalnom životu, jasno je da unapređenje sistema socijalne i dječje zaštite zahtijeva koordinisan, dugoročan i na dokazima zasnovan pristup. Projekat „Osnaženi za sutra: pravo na podršku“ i prateće istraživanje predstavljaju važan korak ka izgradnji sistema koji ne reaguje isključivo na posljedice socijalne ugroženosti, već proaktivno osnažuje korisnike, jača institucionalne kapacitete i razvija održive servise u zajednici.

Analizom evropskih modela i dobrih praksi, kao i sagledavanjem realnih potreba korisnika u Crnoj Gori, stvara se čvrsta osnova za formulaciju konkretnih preporuka koje mogu doprinijeti smanjenju nejednakosti, jačanju socijalne inkluzije i unapređenju kvaliteta života djece, mladih i porodica u riziku. Posebna vrijednost ovog procesa ogleda se u njegovom potencijalu da poveže strateške ciljeve, institucionalne nadležnosti i stvarne potrebe korisnika u jedinstven, funkcionalan okvir djelovanja.

Metodološki okvir istraživanja zasniva se na kombinaciji normativne, komparativne i analitičke metode, što omogućava sveobuhvatno sagledavanje kako formalnih propisa, tako i praktičnih rješenja u zemljama Evropske unije. Istraživanje će obuhvatiti detaljan pregled zakonodavnih okvira, podzakonskih akata i strateških politika koje utiču na sisteme socijalne i dječje zaštite. Posebna pažnja biće posvećena analizi dokumenata institucija Evropske unije, uključujući EU Strategiju o pravima djeteta, Evropski stub socijalnih prava i preporuke Evropske komisije u oblasti deinstitutionalizacije, uključivanja mladih i socijalne inkluzije. Pored normativnih izvora, biće analizirani izvještaji međunarodnih organizacija koje imaju značajnu ekspertizu u ovoj oblasti, kao što su UNICEF, Eurochild, Save the Children, European Social Network i druge relevantne mreže koje prate politike prema mladima i porodicama u riziku.

Empirijski dio istraživanja zasniva se na prikupljanju i obradi podataka iz dostupnih baza i publikacija koje prikazuju konkretne servise i modele usluga u zajednici u državama članicama. Posebno će se analizirati prakse najmanje pet EU država koje su razvile održive modele podrške mladima u alternativnoj brizi i mladima iz porodica sa socijalnim i ekonomskim teškoćama. Analiza primjera dobre prakse omogućiće identifikaciju modela koji su pokazali djelotvornost, kao i procjenu faktora koji utiču na uspješnost implementacije tih rješenja. Metodologija uključuje i kritičko poređenje između različitih sistema, kako bi se utvrdilo koje komponente evropskih rješenja imaju potencijalnu primjenjivost u kontekstu Crne Gore. Na kraju, nalazi istraživanja biće sintetizovani u preporuke koje odražavaju evropske standarde i domaće potrebe.

Reforma socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori nalazi se u ključnoj fazi, posebno u kontekstu obaveza prema Evropskoj uniji, jačanja usluga u zajednici i procesa deinstitucionalizacije. Uprkos normativnim pomacima, sistem i dalje karakterišu fragmentisanost usluga, nedovoljna međusektorska saradnja i nedostatak specijalizovanih programa za djecu i mlade iz ranjivih grupa, posebno za mlade koji napuštaju institucionalnu brigu, djecu iz porodica u riziku i mlade iz porodica korisnika materijalnih davanja. Upravo zato je ovo istraživanje od posebnog značaja, jer omogućava sagledavanje provjerenih evropskih modela koji su već dali rezultate i koji se mogu prilagoditi domaćem kontekstu.

Crna Gora se u procesu evropskih integracija suočava s potrebom harmonizacije politika sa EU standardima, a **oblast socijalne zaštite je posebno osjetljiva jer se tiče ostvarivanja dječjih prava, socijalne uključenosti i prevencije siromaštva**. Rezultati ovog istraživanja pružiće osnovu za modernizaciju postojećih servisa, razvoj inovativnih programa podrške i uspostavljanje održivih mehanizama tranzicije iz institucionalne brige u samostalni život. Identifikacija evropskih rješenja koja promovišu integrisane servise, podržano stanovanje, programe zapošljavanja i individualizovane planove podrške doprinijeće stvaranju sveobuhvatnog pristupa mladima, u skladu sa principima Konvencije o pravima djeteta i preporukama međunarodnih organizacija.

Istraživanje je relevantno i zbog činjenice da Crna Gora nastoji da pređe sa tradicionalnog modela institucionalne brige na modele pružanja usluga u zajednici, što zahtijeva jasnu viziju, standarde i proceduru. EU prakse mogu poslužiti kao vodič u uspostavljanju servisa koji su dostupni, održivi, zasnovani na resursima zajednice i prilagođeni stvarnim potrebama mladih. Time se otvara prostor za razvoj modernog, inkluzivnog i efikasnog sistema socijalne politike koji će mladim ljudima omogućiti ne samo zaštitu, već i aktivno učešće u društvenom životu.

Zaključno, ovo istraživanje ne predstavlja samo analitički doprinos postojećem znanju, već i alat za unapređenje javnih politika i praksi u oblasti socijalne i dječje zaštite. Njegova implementacija doprinosi jačanju sistema koji je pristupačan, pravedan i usmjeren na prava djeteta, u skladu sa nacionalnim prioritetima i međunarodnim obavezama Crne Gore. Time se postavljaju temelji za dugoročne, systemske promjene koje omogućavaju da djeca i mladi u riziku ne budu samo korisnici pomoći, već aktivni nosioci sopstvenog razvoja i punopravni članovi društva.

Vaš MASTER tim!

2. EVROPSKI ZAKONODAVNI I STRATEŠKI OKVIRI I STANDARDI

Razvoj pristupa pravima djece i mladih predstavlja proces koji je tokom posljednjih dvadesetak godina prešao put od parcijalnog, sektorskog djelovanja ka sveobuhvatnom, integrisanom i strateški uvezanom okviru politika. U ranim fazama, dječja prava tretirala prvenstveno kroz pojedina politička područja, pri čemu su mjere bile fragmentisane i često ograničene institucijskim nadležnostima.

Vremenom je rasla svijest o složenosti položaja djece i ranjivih mladih u savremenim društvima širom svijeta, pa se javila potreba za snažnijim i sveobuhvatnijim sistemima zaštite koji bi odgovorili na njihove različite potrebe i rizike. Iako svaka država razvija i primjenjuje vlastite zakone i politike u skladu sa sopstvenim društvenim, ekonomskim i kulturnim okolnostima, zajedničko globalno iskustvo pokazalo je da su izazovi sa kojima se djeca suočavaju često slični, te da je neophodno uspostavljati koordinisane pristupe, zajedničke principe i uporedive standarde zaštite, uz istovremeno rješavanje specifičnih problema tamo gdje su najizraženiji.

U evropskom kontekstu, zaštita djece i mladih, naročito onih izloženih riziku od socijalne isključenosti, tokom posljednjih decenija postala je jedno od ključnih područja javnih politika, razvijajući se iz uske domene socijalne pomoći u sveobuhvatnu oblast ljudskih prava i društvenog razvoja. Dinamika evropskih društava, praćena ekonomskim promjenama, migracijama, tehnološkim razvojem i promjenom strukture porodice, ukazala je na potrebu da se pitanje dobrobiti djece i mladih posmatra mnogo šire nego ranije – ne samo kao socijalni izazov, već kao strateški prioritet koji oblikuje kvalitet života i dugoročni razvoj čitavog društva. U tom procesu, Evropska unija je postepeno izgradila normativni, politički i institucionalni okvir koji danas predstavlja jedan od najrazvijenijih sistema zaštite dječjih prava u svijetu.

Prvi oblici evropskih politika prema djeci bili su usmjereni uglavnom na sektor-specifične teme, poput pristupa obrazovanju, mobilnosti i zaštite od nasilja. Međutim, kako su društveni izazovi postajali složeniji, a sprovedena istraživanja ukazivala na snažan uticaj ranih iskustava na dalji život mladih, pokazalo se da parcijalne mjere nijesu dovoljne za izgradnju efikasnog sistema zaštite i podrške. Upravo zato EU postepeno prelazi sa fragmentisanog pristupa na integrisane politike, oslanjajući se na zajedničke principe, koordinirane mjere i međusektorsku saradnju država članica. Važnu ulogu u tome imala je Konvencija UN o pravima djeteta, kao globalni standard koji je poslužio kao osnova za razvoj evropskih normi i obaveza, a istovremeno i artikulisanje modernih evropskih vrijednosti u pogledu zaštite ljudskog dostojanstva, jednakih mogućnosti i nediskriminacije.

Ovaj proces je pratio i rast svijesti da pitanja koja utiču na djecu i mlade ne mogu biti izolovana unutar jednog sektora. Njihova dobrobit zavisi od mnogo šireg spektra faktora: pristupa uslugama, kvaliteta obrazovanja, socijalne i porodične stabilnosti, zdravstvene zaštite, digitalne sigurnosti, kulturnih i ekonomskih mogućnosti, kao i od društvenog ambijenta koji prepoznaje i uvažava potrebe najranjivijih grupa. Kako su se evropske institucije suočavale sa različitim oblicima nejednakosti i socijalnih razlika među državama članicama, postajalo je sve jasnije da se efikasna zaštita djece i mladih može ostvariti samo kroz koordinisan, sveobuhvatan i naučno utemeljen sistem politika.

Upravo tu počinje i tvoja već napisana dionica o razvoju evropskog pristupa. Taj razvoj predstavlja transformaciju evropske politike od fragmentisanih mjera ka strateškom modelu koji podrazumijeva usklađene standarde, jasne obaveze država članica i snažnu institucionalnu podršku na nivou EU. Početkom 2000-ih ovaj proces dobija jasniji oblik: pravo djeteta na zaštitu, razvoj i učešće postaje princip ugrađen u pravni okvir EU, posebno kroz Ugovor o Evropskoj uniji i Povelju o osnovnim pravima, gdje najbolji interes djeteta postaje osnovno načelo u svim postupanjima javnih institucija. Time evropska politika prema djeci dobija novu dimenziju – više se ne posmatra samo kao odgovor na socijalne potrebe, već kao temeljni element evropskog identiteta i društvene kohezije.

2.1 Osnovni EU dokumenti u oblasti prava djeteta i socijalne uključenosti

Evropska unija je tokom posljednjih decenija razvila sveobuhvatan sistem zakonodavnih, političkih i strateških dokumenata kojima se štite prava djece i mladih, a posebno onih izloženih riziku od socijalne isključenosti. Polazeći od međunarodnih obaveza, prije svega **Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta**, koja je ratifikovana u svim državama članicama EU i predstavlja temelj evropskog djelovanja u ovoj oblasti, evropske institucije su uspostavile koherentan pristup u unapređenju dječjih prava, pristupu kvalitetnim uslugama i borbi protiv diskriminacije. U evropskom zakonodavnom okviru ključnu ulogu imaju odredbe **Ugovora o Evropskoj uniji**, koji u članu 3 obavezuje EU na promovisanje zaštite prava djeteta, kao i član 24 **Povelje o osnovnim pravima EU**, koji afirmiše pravo svakog djeteta na zaštitu i brigu potrebnu za njegovu dobrobit, uz obavezu javnih institucija da u svim postupanjima daju prioritet najboljem interesu djeteta. Ove odredbe predstavljaju ustavni temelj EU politike prema djeci i mladima, usmjeravajući sve dalje strategije, mehanizme i inicijative.

Vrhunac tog pomaka predstavlja donošenje **EU Strategije o pravima djeteta**, koja je prvi put objedinila sve postojeće i nove politike u jedinstven strateški dokument i time postavila temelj savremenog evropskog pristupa u ovoj oblasti. Strategija je oblikovana kao ambiciozan i široko definisan okvir, koji pokriva sve aspekte djetetovog života i razvoja, ističući da dječja prava nisu ni sektorsko pitanje ni izdvojeni društveni problem, već suštinski dio ljudskih prava i stub društvene kohezije u Evropi. Njena ključna snaga leži u zahtjevu da se dječja perspektiva sistematski integriše u sve relevantne politike – socijalne, zdravstvene, obrazovne, pravosudne, digitalne, migracione i druge. Time je evropski pristup proširen iz okvira zaštite u okvir pune participacije i uključivanja, uz insistiranje da se prava djeteta ne mogu ostvarivati izolovano, već kroz usklađeno djelovanje različitih sektora i institucija.

Poseban naglasak strategije odnosi se na položaj djece i mladih iz ranjivih grupa, među kojima su djeca u riziku od siromaštva, djeca migranti, djeca sa invaliditetom i mladi iz institucionalne brige ili porodica pod povećanim rizikom od socijalne isključenosti.

Evropska komisija jasno ističe da neravnopravnost u pristupu uslugama, mogućnostima i podršci proizvodi dugoročne nejednakosti i otežava mladima da ostvare svoj puni potencijal. Zbog toga strategija predviđa brojne mehanizme za jačanje uloge djece u donošenju odluka koje utiču na njihov život, kao i za uklanjanje prepreka koje posebno pogađaju ranjive kategorije mladih. U tom smislu, jedna od ključnih poruka strategije jeste da nijedna odluka koja se odnosi na djecu ne bi smjela biti donesena bez njihovog aktivnog učešća. Ova filozofija, sadržana i u **zaključcima**

13. Evropskog foruma o pravima djece, predstavlja suštinski preokret u pristupu: dijete više nije samo korisnik sistema nego i aktivni učesnik, čije mišljenje i iskustvo moraju biti integrisani u kreiranje politika, usluga i rješenja koja ga se tiču.

Ovakav pristup dodatno je ojačan razvojem konkretnih, operativnih mehanizama koji omogućavaju da se strateški principi pretvore u stvarne promjene u životima djece i mladih. Među njima se posebno izdvaja **Evropska garancija za djecu**, kao ključni instrument kojim EU operacionalizuje ciljeve definisane u Strategiji o pravima djeteta, naročito u oblastima pristupa osnovnim uslugama, borbe protiv siromaštva i unapređenja socijalne uključenosti. Garancija predstavlja svojevrsan most između strategijskih načela i stvarnih politika na terenu, jer državama članicama i zemljama kandidatima daje jasan set preporuka kako da identifikuju i uklone finansijske i nefinansijske prepreke koje sprečavaju djecu i mlade u riziku da ostvare svoja osnovna prava. Ona posebno insistira na obezbjeđivanju pristupa besplatnoj i kvalitetnoj ranom obrazovanju i brizi, zdravstvu, adekvatnoj ishrani i stanovanju, kao i na primjeni principa najboljeg interesa djeteta pri svim intervencijama usmjerenim ka najranjivijim kategorijama djece. Time Garancija ne samo da operacionalizuje ciljeve evropskih politika, već ih čini mjerljivim i provodivim, dajući jasne smjernice za kreiranje nacionalnih akcionih planova i politika socijalne zaštite.

Ipak, šire posmatrano, najveći doprinos EU Strategije o pravima djeteta jeste to što je ona dječja prava izdigla iz nadležnosti pojedinačnih sektora i postavila ih kao horizontalni, obavezujući princip na nivou cijele Unije. Time Evropska unija više ne djeluje samo kao normativni okvir koji propisuje osnovna prava djece, već preuzima ulogu aktivnog pokretača promjena, investitora i čuvara standarda u oblastima koje neposredno utiču na kvalitet života mladih. Strategija jasno određuje da se dječja prava moraju odražavati u svim javnim politikama – od socijalne i zdravstvene zaštite, preko obrazovanja i pravosuđa, do digitalnih tehnologija, sigurnosnih politika i međunarodnih obaveza. Integrisanje dječje perspektive na ovaj način mijenja sam karakter evropskih politika, koje postaju usmjerene na prevenciju, ranu intervenciju, inkluziju i jačanje kapaciteta porodica, a ne samo na reakciju kada je pravo već povrijeđeno.

Ovaj razvoj od sektorskog ka integrisanom modelu nije bio puka administrativna reforma niti tehničko usklađivanje nadležnosti, već duboka suštinska promjena u tome kako evropske institucije posmatraju djecu i mlade – ne kao korisnike usluga, pasivne subjekte zaštite ili „posebnu kategoriju“ stanovništva, već kao **nosioce prava**, društvene aktere i ravnopravne učesnike u kreiranju politika koje utiču na njihov život. Naglasak na participaciji djece i mladih posebno je transformativan. Evropska komisija u više navrata naglašava da nijedna odluka koja se tiče djece ne smije biti donesena bez njihovog aktivnog učešća, čime je učinjen važan iskorak ka demokratizaciji procesa donošenja odluka i jačanju osjećaja pripadnosti i povjerenja između mladih i institucija. Ovaj princip nije samo normativni ideal, već je pretočen u konkretne mehanizme, poput platformi za participaciju djece i konsultacija sa djecom u procesu kreiranja evropskih politika, čime je uloga mladih institucionalno prepoznata i osnažena.

Redefinisanje dječjih prava na ovaj način ima dalekosežne posljedice za sve društvene sisteme u Evropi, jer podrazumijeva promjenu paradigme – od zaštite zasnovane na deficitima, prema modelu zasnovanom na pravima, jednakim mogućnostima i aktivnom učešću. U tom smislu, djeca i mladi više se ne posmatraju isključivo kao grupa koja zahtijeva posebnu brigu, već kao ključni akteri budućeg društvenog razvoja, demokratskih procesa, ekonomskih inovacija i jačanja socijalne kohezije. Integrisani evropski pristup otvara prostor za razvoj politika koje mladima

daju veće šanse za uspjeh, veći pristup resursima, bolju zaštitu od rizika i više mogućnosti za učešće u društvenom životu. Na taj način, EU Strategija o pravima djeteta i povezani mehanizmi predstavljaju ne samo politički okvir, već i jasnu viziju Evrope koja osnažuje mlade da budu stvarni nosioci društvenih promjena i partneri u kreiranju inkluzivnog, pravednog i održivog društva.

U komplementarnom dokumentu, **Evropskoj garanciji za djecu**, EU prepoznaje važnost sprečavanja socijalne isključenosti najranjivijih kategorija djece i mladih. Ovaj instrument posebno naglašava obavezu država članica da osiguraju pristup besplatnom i kvalitetnom obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, adekvatnoj prehrani, stanovanju i drugim osnovnim uslugama, što postaje relevantan okvir za zemlje kandidatkinje, uključujući i Crnu Goru. Garancija se zasniva na principu jednakih šansi i borbi protiv međugeneracijskog siromaštva, te predstavlja snažan mehanizam za unapređenje politika socijalne uključenosti i razvoj usluga podrške porodicama i mladima u riziku.

2.2. Odluke Vijeća Evrope

Vijeće Evrope, kao najstarija panevropska organizacija za ljudska prava, uspostavlja normativne i strateške standarde koji su presudni za razumijevanje i unapređenje položaja djece i mladih u Evropi. U kontekstu ovog istraživanja, dokumenti Vijeća Evrope dopunjuju i produbljuju evropski pravni i policy okvir time što prevode opšta načela prava djeteta u operativne standarde za prevenciju nasilja, osnaživanje porodica, deinstitucionalizaciju i participaciju djece. Njihova snaga je dvostruka: postavljaju mjerljive ciljeve i precizne obaveze državama, a istovremeno insistiraju na horizontalnom pristupu u kojem se dječja prava štite i ostvaruju kroz pravosuđe, socijalnu i zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i digitalno okruženje.

Savremeni strateški kompas Vijeća Evrope u ovoj oblasti predstavlja **Strategija za prava djeteta 2022–2027**¹, koja šest prioritarnih oblasti – sloboda od nasilja, jednake mogućnosti i socijalna inkluzija, pristup i bezbjedna upotreba tehnologija, djetetu prilagođeno pravosuđe, glas djeteta i dječja prava u krizama – povezuje sa tri prožimajuća pristupa: rodnom osjetljivošću, nediskriminacijom i sistemskom participacijom djece. Strategija je nastala kroz široke konsultacije, uključujući učešće djece iz više država, i usmjerava 46 država članica da razvijaju integrisane sisteme u kojima se najbolji interes djeteta operacionalizuje kroz preventivne mjere, kvalitetne usluge u zajednici i efikasne mehanizme pravne zaštite. U našoj analitičkoj perspektivi, ovaj dokument je relevantan jer postavlja okvir za kombinovanje socijalnih, obrazovnih i zdravstvenih intervencija kao jedinstvene politike prema djeci u riziku, posebno onoj koja žive izvan porodičnog okruženja.

U domenu zaštite od seksualnog nasilja, **Lanzarote konvencija** – Konvencija Vijeća Evrope o zaštiti djece od seksualne eksploatacije i seksualnog zlostavljanja²– uspostavlja najobuhvatniji pravno obavezujući standard u Evropi. Ona zahtijeva kriminalizaciju svih oblika seksualnih delikata protiv djece, sistematsku prevenciju, zaštitu žrtava i krivično gonjenje počinitelaca, uključujući nasilje u porodici i krugovima bliskim djetetu, te razvoj specijalizovanih servisa

1 COE, Strategy for the Rights of the Child (2022-2027), dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/children/strategy-for-the-rights-of-the-child>

2 COE, Konvencija Vijeća Evrope o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i seksualne zloupotrebe, dostupno na: <https://rm.coe.int/168046e1e7>

podrške. Pridržavanje konvencije nadzire Lanzarote komitet, koji identifikuje dobre prakse i preporuke državama. Za zemlje koje razvijaju integrisane modele zaštite, poput Crne Gore, Lanzarote konvencija je ključna jer traži da se djeca žrtve tretiraju u okruženju koje minimizira sekundarnu viktimizaciju i obezbjeđuje koordinisan rad pravosuđa, socijalnih i zdravstvenih službi. Dodatno, konvencija eksplicitno podstiče uključivanje djece u politike prevencije i odgovora na seksualnu eksploataciju, a Vijeće Evrope je razvilo posebne smjernice i alate kako bi se obezbijedilo da je participacija djece u ovom osjetljivom domenu bezbjedna, etička i smisleno uvažena u izvještajima i preporukama Komiteta.

Istanbulska konvencija – Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici³ – iako primarno usmjerena na rodno zasnovano nasilje, sadrži važne odredbe koje direktno štite djecu, kako kao žrtve tako i kao svjedoke porodičnog nasilja. Konvencija obavezuje države da razviju sveobuhvatne politike prevencije, uspostave dostupne servise pomoći (shelteri, 24/7 linije, krizni centri), obezbijede specijalizovanu podršku djeci i prilagode postupke u pravosuđu, uključujući odlučivanje o starateljstvu i kontaktima, tako da se rizik i posljedice nasilja na djecu uzimaju u obzir kao prioritet. U smislu naših istraživačkih ciljeva, Istanbulska konvencija pokazuje kako multisektorski pristupi – policija, socijalna zaštita, zdravstvo, pravosuđe – moraju biti koordinisani da bi zaštita djece bila efektivna, mjerljiva i usklađena sa standardima ljudskih prava. Njena recentna implementaciona dinamika, uključujući pristupanje EU i sinhronizaciju sa novijim instrumentima unutar Unije, potvrđuje da je riječ o živom okviru koji se stalno nadograđuje i koji zahtijeva aktivno usklađivanje nacionalnih politika.

U pogledu alternativne brige, Vijeće Evrope zastupa princip da su porodični i zajednički oblici zaštite najčešće superiorni institucionalnom smještaju, pa zato zagovara **deinstitucionalizaciju** i razvoj „djetetu prijateljskih“ socijalnih usluga.⁴ Preporuke Komiteta ministara o pravima djece u rezidencijalnim ustanovama i o socijalnim uslugama prijateljskim djeci i porodicama daju državama smjernice kako da svako upućivanje van porodice bude krajnja mjera, uz individualnu procjenu potreba djeteta, uvažavanje njegovih stavova i prioritet razvoj malih, porodičnih ili porodično sličnih oblika smještaja, te mreže podrške u lokalnoj zajednici. Ovi standardi su posebno važni za našu analizu jer operacionalizuju načelo najboljeg interesa djeteta kroz konkretne zahtjeve sistemima – od procjene, preko kvaliteta usluga, do praćenja ishoda i prevencije ponovne institucionalizacije.

Konačno, temeljna nit koja povezuje sve pomenute dokumente jeste **participacija djece**.⁵ Vijeće Evrope je preporukama i priručnicima razvilo jasne standarde i instrumente za učešće djece u odlukama koje ih se tiču, od porodice i škole do zdravstvenih postupaka i javnih politika. Preporuka o participaciji djece i mladih, alat za procjenu participacije i specijalizovani vodiči – uključujući učešće djece u odlukama o sopstvenom zdravlju – uspostavljaju mjerljive indikatore, etičke principe i korake koji obezbjeđuju da dječji glas bude sistematski uvažavan, a ne simboličan. Za predmet našeg istraživanja to znači da se kreiranje politika i usluga podrške djeci u riziku mora zasnivati na metodama koje uključuju njihovo iskustvo i perspektive, čime se povećava relevantnost mjera i njihova održivost u praksi.

Posmatrano kao cjelina, odluke i standardi Vijeća Evrope čine robustan normativni okvir koji konkretizuje načela Konvencije o pravima djeteta i dopunjava instrumente Evropske unije. Za

³ coe, Vijeće Evrope: Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, dostupno na: <https://rm.coe.int/168046246e>

⁴ COE, Alternative care, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/children/alternative-care>

⁵ COE, Child Participation, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/children/participation>

države koje reformišu sisteme dječje i socijalne zaštite, ovaj okvir nudi putokaz kako se od opštih vrijednosti dolazi do mjerljivih promjena na terenu: od prevencije nasilja, preko izgradnje zajedničkih usluga i deinstitutionalizacije, do stvarne participacije djece u kreiranju politika koje ih oblikuju. Именно ta kombinacija strateške vizije, pravno obavezujućih standarda i praktičnih smjernica čini Vijeće Evrope neizostavnim referentnim okvirom u svakoj ozbiljnoj analizi koja teži da djeci i mladima u riziku obezbijedi dostupne, kvalitetne i održive usluge podrške.

2.3. Standardi deinstitutionalizacije i zaštite mladih iz ranjivih grupa

Posebno značenje za djecu i mlade kojima prijeti socijalna isključenost imaju evropski standardi prelaska sa institucionalne brige na usluge zasnovane na zajednici, budući da upravo način organizacije sistema brige presudno oblikuje njihove razvojne ishode i mogućnosti za punu društvenu participaciju. U posljednje dvije decenije Evropska unija jasno i dosljedno promovira procese deinstitutionalizacije, oslanjajući se na empirijske dokaze koji ukazuju da tradicionalni institucionalni smještaj, naročito u velikim rezidencijalnim ustanovama, ne može obezbijediti individualizovan, razvojno adekvatan ani inkluzivan pristup djeci i mladima. Veliki kolektivni smještaji često proizvode osjećaj izolacije, zavisnosti i pasivizacije, a djeca se suočavaju sa ograničenim emocionalnim vezama, slabijim obrazovnim postignućima i malim mogućnostima za samostalni život nakon napuštanja sistema. Upravo zato su ključni evropski dokumenti, uključujući **Zajedničke evropske smjernice za prelazak sa institucionalnog na zajednički život**⁶, uspostavili jasne preporuke za transformaciju sistema zaštite ka modelima porodične i zajedničke brige, koji se zasnivaju na bliskim odnosima, personalizovanoj podršci i aktivnom uključivanju djece u svakodnevni život lokalnih zajednica. Smjernice se zasnivaju na najboljoj evropskoj i međunarodnoj praksi, a razvijene su u saradnji sa ključnim evropskim mrežama koje zastupaju djecu, osobe sa invaliditetom, organizacije za mentalno zdravlje, porodice, starije osobe, kao i javne i neprofitne pružaoce usluga. Viši državni službenici iz više zemalja, kao i brojni službenici Evropske komisije, dali su svoje sugestije kako bi se obezbijedilo da Smjernice odgovaraju potrebama na najosnovnijem nivou. Takođe su konsultovani i brojni stručnjaci sa dubinskim poznavanjem svih aspekata prelaska sa institucionalne na zajedničku brigu.

Dodatnu težinu evropskim standardima i politikama pružaju i **preporuke Odbora za prava djeteta Ujedinjenih nacija**, čije se smjernice odnose na obaveze država prema Konvenciji o pravima djeteta. Odbor jasno ističe da države moraju obezbijediti sistem brige koji garantuje kontinuitet, sigurnost i emocionalnu stabilnost, posebno za djecu koja zbog različitih okolnosti odrastaju izvan svoje porodice. U svojim zaključnim zapažanjima Odbor je pozvao države da usmjeravaju sredstva i podršku ka alternativnim oblicima brige koji djeci pružaju toplinu, povjerenje i okruženje u kojem se mogu razviti dugotrajne, stabilne veze sa odraslima — prije svega kroz udomiteljstvo, usvajanje i modele podrške članovima proširene porodice.⁷ Ovaj pristup podrazumijeva brigu koja reflektuje porodičnu atmosferu i omogućava djeci da grade odnos zasnovan na međusobnom povjerenju i poštovanju.

Odbor takođe ističe da je za djecu sa teškoćama u razvoju neophodno uspostaviti sistemske programe deinstitutionalizacije, koji uključuju postepeno ukidanje institucionalnog smještaja i

6 Zajedničke evropske smjernice za prijelaz s institucionalne skrbi na usluge podrške za život u zajednici, dostupno na: https://deinstitutionalisationdotcom.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/04/2013-04-08-common-european-guidelines_croatian-version_edited.pdf

7 OHCHR op.cit., str. 38

njegovu zamjenu sveobuhvatnom mrežom usluga podrške u zajednici.⁸ Time se naglašava da izolacija i institucionalni uslovi nijesu kompatibilni sa ostvarivanjem prava djeteta na razvoj, inkluziju i punopravno učešće u društvu. Smještaj u institucije mora se smatrati mjerom krajnje nužde, dok se naponi država moraju usmjeriti na stvaranje lokalnih servisa, jačanje stručnih timova i obezbjeđivanje personalizovane podrške koja omogućava djetetu da ostane u zajednici i razvija životne vještine u realnom socijalnom okruženju.

U kontekstu prevencije, Odbor naglašava da djeca sa teškoćama u razvoju najkvalitetniju njegu dobijaju u sopstvenoj porodici, pod uslovom da je porodica adekvatno podržana. Preporuke obuhvataju široku paletu mjera porodične podrške: od edukacije roditelja, braće i sestara o prirodi teškoće i specifičnim potrebama djeteta, preko psihološke podrške koja adresira stres i emocionalne izazove roditelja, do materijalne i tehničke pomoći, uključujući posebne naknade, potrošna medicinska sredstva i opremu.⁹ Odbor ukazuje da upravo ovakva vrsta podrške omogućava djetetu sa posebnim potrebama da živi dostojanstven, samopouzdan život i da bude u potpunosti uključeno u porodični i zajednički život.

Uključivanjem ovih preporuka u nacionalne sisteme, države se obavezuju da kreiraju politike koje ne samo da sprječavaju institucionalizaciju, već aktivno grade okruženje u kojem dijete ostaje u porodici ili zajednici, uz usluge koje poštuju njegova prava i promovišu socijalnu uključenost. Za zemlje poput Crne Gore, koje se nalaze u procesu modernizacije sistema socijalne i dječje zaštite, preporuke Odbora za prava djeteta predstavljaju vrijedan međunarodni standard i dodatni oslonac u razvoju politika koje stavljaju dijete u centar svih intervencija — kao nosioca prava, a ne kao pasivnog korisnika sistema.

Empirijski rezultati iz evropskih zemalja potvrđuju djelotvornost i dugoročnu održivost ovog pristupa. Procesi deinstitucionalizacije, potpomognuti evropskim politikama i **finansijskim instrumentima poput Evropskog socijalnog fonda (ESF) i Evropskih strukturnih i investicionih fondova**, omogućili su da se veliki broj ustanova reformiše ili zatvori, a da se paralelno razvije šira mreža lokalnih usluga podrške. Posebno ilustrativan primjer predstavlja Bugarska, gdje je broj djece u institucijama smanjen za više od 80%, a sve institucije za djecu sa invaliditetom u potpunosti zatvorene zahvaljujući kombinaciji strateškog planiranja, investicija u usluge zajednice i snažne političke volje. Evropska komisija u ovom procesu zauzima izričit stav: sredstva EU ne smiju se koristiti za aktivnosti koje dovode do segregacije ili reprodukuju institucionalne modele, već isključivo za mjere koje podstiču socijalnu uključenost, razvoj zajedničkih usluga i jačanje kapaciteta porodica i lokalnih zajednica. Na taj način finansijski instrumenti EU nisu samo podrška reformama, već i regulatorni mehanizam koji osigurava usklađenost nacionalnih politika sa evropskim principima inkluzije i zabrane segregacije.

U proteklim godinama evropski standardi dodatno su prošireni kroz razvoj politika koje se odnose na **nezavisni život i inkluziju osoba sa invaliditetom**, što obuhvata i djecu i mlade koji imaju iskustvo alternativne brige. U okviru **Strategije o pravima osoba sa invaliditetom 2021–2030**, Evropska komisija usvojila je precizne smjernice o samostalnom životu i uključenosti u zajednicu, koje se temelje na principima Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom. Ove smjernice naglašavaju važnost odgovarajućih i dostupnih usluga podrške koje omogućavaju osobama da žive u zajednici, a ne u segregisanim ustanovama, uz razvoj individualnih planova zasnovanih na procjeni potreba i životnih ciljeva svake osobe. Poseban akcenat stavlja se na osnaživanje porodica i hraniteljskih porodica, profesionalizaciju stručnih službi i razvoj

⁸ *ibid.*, str. 39

⁹ Odbor UN-a za prava djeteta, General Comment No. 9 - The rights of children with disabilities, 2006., st. 41

međusektorske saradnje, dok se proces deinstitutionalizacije definiše kao strateški poduhvat koji zahtijeva jasne rokove, stabilne budžetske linije, funkcionalne mehanizme praćenja i transparentno planiranje. Smjernice dodatno upozoravaju na važnost preventivnih mjera koje sprečavaju novu institucionalizaciju, posebno kod mladih koji napuštaju sistem brige, te naglašavaju da kontinuirana podrška mora biti dostupna i nakon izlaska iz alternativne brige kako bi se spriječio povratak u sistem ili ulazak u druge oblike vulnerabilnosti, poput beskućništva ili ekonomskog siromaštva.

Uporedo sa strateškim smjernicama, u evropskom prostoru kontinuirano se razvijaju inovativni modeli socijalnih usluga koji doprinose modernizaciji sistema brige i širenju dostupnosti podrške u lokalnim zajednicama. Digitalne inovacije, kao što su platforme za pružanje savjetodavnih usluga, telezdravlje, digitalni alati za upravljanje slučajevima i sistemi rane identifikacije rizika, omogućavaju brži, precizniji i efikasniji odgovor na potrebe djece i mladih u riziku. Istovremeno, razvoj zajedničkih modela podrške, socijalnog preduzetništva i lokalnih inkluzivnih centara otvara prostor za veću participaciju zajednica i stvaranje održivih okruženja u kojima se djeca i mladi mogu razvijati bez stigmatizacije i izolacije. Ove inovacije predstavljaju važan iskorak u evropskoj praksi, jer ne samo da unapređuju kvalitet i dostupnost usluga, već doprinose osnaživanju mladih i stvaranju novih mogućnosti za njihovu profesionalnu i socijalnu integraciju.

Zajedno posmatrani, svi navedeni standardi, dokumenti, inovacije i primjeri dobre prakse predstavljaju snažan normativni i operativni okvir koji može značajno podržati razvoj savremenih politika zaštite djece i mladih u Crnoj Gori. Usklađivanje s evropskim pristupima ne podrazumijeva samo izmjene zakonodavstva, već i dubinske promjene u načinu na koji se planiraju, organizuju i pružaju usluge podrške: od jačanja institucionalnih kapaciteta i kontinuirane edukacije stručnjaka, preko razvoja usluga zasnovanih na zajednici, do stvaranja mehanizama za praćenje kvaliteta i mjerenje efekata na korisnike. Evropski okvir posebno naglašava neophodnost integrisanog, koordinisanog djelovanja svih sektora, i to socijalne zaštite, obrazovanja, zdravstva, zapošljavanja i lokalne samouprave, kao i snažnu ulogu civilnog društva i zajednica. Upravo takav pristup predstavlja polaznu tačku za kreiranje efikasnog i održivog sistema podrške mladima u riziku od socijalne isključenosti i važan temelj za buduće reforme socijalnih politika u Crnoj Gori.

3. SUDSKA PRAKSA ESLJP-A KAO IZVOR EVROPSKIH STANDARDA ZA ŽIVOT U ZAJEDNICI, PORODIČNI ŽIVOT I ZAŠTITU OD NEZAKONITOG LIŠAVANJA SLOBODE

U evropskoj arhitekturi prava djeteta, sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) predstavlja ključni, obavezujući izvor standarda koji dopunjuje strateške i normativne instrumente Vijeća Evrope. Na istom nivou zajedničkog evropskog „pravila igre“ stoje i revidovana Evropska socijalna povelja, preporuke Komiteta ministara i rezolucije Parlamentarne skupštine, kao i tematski rad i intervencije Povjerenika za ljudska prava Vijeća Evrope. Povelja konstituiše katalog socijalnih i ekonomskih prava sa snažnim naglaskom na djecu, porodice i osobe sa invaliditetom, čime postavlja temelje za pravo na dostojanstven život u zajednici; njen monitoring kroz Evropski komitet za socijalna prava pretvara te principe u živa mjerila za države članice. Komitet ministara je standarde dodatno operacionalizovao, između ostalog preporukama o

dječjim pravima u „djetetu prijateljskim“ socijalnim uslugama i o postupanju prema djeci u rezidencijalnim ustanovama, koje ističu individualnu procjenu, poštovanje mišljenja djeteta i prioritet porodičnih i zajedničkih oblika brige nad institucionalnim smještajem. Parlamentarna skupština Vijeća Evrope, kroz rezolucije o djeci bez roditeljske brige i o participaciji djece, kontinuirano podiže ambiciju politika i poziva države da preokrenu praksu prekomjernog oslanjanja na institucionalnu brigu, preusmjeravajući resurse ka prevenciji i zajednici. Paralelno, Povjerenik za ljudska prava, kao nezavisni mehanizam, kroz zemaljske posjete, tematske izvještaje i treća mišljenja pred ESLJP-om, snažno promoviše standarde života u zajednici i dječja prava, posebno kada su djeca i mladi izloženi siromaštvu, institucionalizaciji ili nasilju.

U tom širem okviru, presude ESLJP-a postavljaju precizne granice državnog postupanja u situacijama koje su za ovo istraživanje najrelevantnije: institucionalni smještaj koji prerasta u lišavanje slobode, nedostatak adekvatnih uslova i zaštite u ustanovama, te prekomjerne ili neopravdane intervencije u porodični život. Iako Sud do sada nije eksplicitno presuđivao o tome da je neka država prekršila Konvenciju zato što nije razvila usluge podrške u zajednici kao alternativu ustanovama, on je u nizu predmeta utvrdio da je institucionalni smještaj doveo do nedopuštenog lišavanja slobode u smislu člana 5 Evropske konvencije i/ili do ponižavajućeg postupanja u smislu člana 3. U predmetu **Shtukurov protiv Rusije**¹⁰, Sud je utvrdio da je smještaj podnosioca u psihijatrijsku bolnicu bez stvarne mogućnosti napuštanja ustanove i uz ozbiljna ograničenja kontakta sa spoljnim svijetom predstavljao lišavanje slobode protivno članu 5, a postupci koji su mu onemogućili pristup sudu i advokatu doveli su do povreda prava na pravično suđenje i na poštovanje privatnog života.¹¹

U predmetu **Stanev protiv Bugarske**¹², Veliko vijeće je utvrdilo da je dugotrajni boravak u udaljenom domu socijalne zaštite, uz ograničenja kretanja i odobrenja za izlazak, predstavljao nezakonito lišavanje slobode; dodatno, nehigijenski i degradirajući uslovi boravka dosegli su prag člana 3 Konvencije, a izostanak sudske kontrole lišavanja slobode i nemogućnost traženja naknade utvrđeni su kao zasebne povrede.¹³ Ove presude su posebno relevantne za deinstitucionalizaciju jer jasno razgraničavaju prihvatljive mjere zaštite od mjera koje faktički zatvaraju korisnike u režime bez efektivne slobode i dostojanstva.

U domenu prava na porodični život, ESLJP je uspostavio čvrstu liniju razmjernosti: razdvajanje djece od roditelja jeste najekstremnija mjera i može biti opravdano samo kada postoji dovoljno snažna i dokazana potreba, uz obavezu države da prioritetno omogući podršku porodici i teži ponovnom ujedinjenju. U predmetu **Kutzner protiv Njemačke**¹⁴, Sud je utvrdio povredu člana 8 jer je oduzimanje djece roditeljima sa blažim intelektualnim poteškoćama i stroga ograničenja kontakata bila nesrazmjerna intervencija: mjere starateljstva moraju biti privremene i usmjerene ka reintegraciji, a ne ka trajnom razdvajanju porodice.¹⁵

10 [2008] ECHR 44009/05

11 Parker, C. & Bulic, I. (2010) Wasted Time, Wasted Money, Wasted Lives... A Wasted Opportunity? – A Focus Report on how the current use of Structural Funds perpetuates the social exclusion of disabled people in Central and Eastern Europe by failing to support the transition from institutional care to community-based services. London: European Coalition for Community Living, p.46. Hereafter, “Wasted Lives Report”.

12 [2012] ECHR 36760/06

13 Mental Disability Advocacy Centre (2012) Europe’s highest human rights court issues landmark disability rights ruling, dostupno na: http://www.mdac.info/17/01/2012/Europe_s_highest_human_rights_court_issues_landmark_disability_rights_ruling

14 [2002] ECHR 46544/99

15 Wasted Lives Report, str. 47.

Prava sadržana u članu 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima, koji štiti pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, nisu apsolutna kategorija. To znači da država u izuzetnim okolnostima može intervenirati u porodične odnose, ali samo pod vrlo strogo definisanim uslovima. Svako miješanje u ovo pravo mora zadovoljavati standard „nužnosti u demokratskom društvu“, što podrazumijeva da intervencija države mora odgovarati *pritisku društvene potrebe*, biti zasnovana na legitimnom cilju i da istovremeno ne smije prekoračiti ono što je razmjerno i zaista neophodno u konkretnim okolnostima slučaja. Time se obezbjeđuje da mjere organa socijalne zaštite, sudova ili drugih institucija ne postanu proizvoljne i da ne naruše suštinu prava na porodični život.

Kada je riječ o odvajanju djeteta od porodice, ovaj standard poprima još izraženiji značaj. Sudska praksa ESLJP-a dosljedno ističe da je razdvajanje djeteta od roditelja „najekstremnija mjera“ koju država može preduzeti i koja se može primijeniti isključivo kada je to *apsolutno nužno* radi zaštite djetetovog života, zdravlja ili razvoja.¹⁶ U procjeni opravdanosti takve mjere, sudovi moraju utvrditi da li postoje konkretni, jasno dokazivi razlozi koji ukazuju da bi ostanak djeteta u porodici predstavljao stvarni rizik ili ozbiljnu prijetnju njegovoj dobrobiti. Razmjernost intervencije znači da se odluka ne može temeljiti na opštim, socijalnim ili ekonomskim teškoćama porodice, niti na subjektivnoj procjeni nadležnih službi o „idealnim“ roditeljskim kapacitetima. Umjesto toga, država mora dokazati da su manje intruzivne mjere — poput pojačane podrške, savjetovanja, materijalne pomoći ili usluga u zajednici — bile razmotrene i da se pokazalo da nijesu dovoljne da zaštite dijete.

Standard razmjernosti obavezuje državu da u svakom trenutku teži očuvanju porodičnih veza i reintegraciji porodice, osim ako je to protivno najboljem interesu djeteta. U praksi to znači da, čak i kada je privremeno razdvajanje nužno, vlasti moraju preduzimati aktivne mjere da podrže roditelje, unaprijede njihove uslove života i omoguće ponovno spajanje porodice čim okolnosti to dozvole. Na taj način, član 8 ne štiti samo pravo roditelja da žive sa svojom djecom, već i pravo djeteta da odrasta u vlastitoj porodici, uz uslove koji obezbjeđuju njegov razvoj, emocionalnu stabilnost i kontinuitet odnosa.

Ovaj standard je od suštinske važnosti u kontekstu deinstitucionalizacije i razvoja usluga podrške u zajednici. Država ne samo da ne smije arbitrarnim mjerama udaljavati djecu iz njihovih porodica, već ima pozitivnu obavezu da roditeljima pruži sve oblike pomoći potrebne da bi porodica ostala na okupu. Time ESLJP jasno potvrđuje da se socijalne i ekonomske teškoće ne mogu „rješavati“ institucionalnim smještajem djeteta, već razvojem ciljanih, dostupnih i individualno prilagođenih usluga podrške, što čini osnovni princip savremenih evropskih politika usmjerenih ka zaštiti djeteta i njegovom pravu na život i uključenost u zajednici.

U kontekstu razdvajanja djece od njihovih porodica, ovaj standard se primjenjuje sa posebnim intenzitetom. ESLJP dosljedno naglašava da je odvajanje djeteta od roditelja **najstroža** moguća mjera porodičnopravne intervencije. Takva mjera može biti opravdana samo kada je to potpuno neophodno radi zaštite života, zdravlja ili razvoja djeteta. Ako je dijete u opasnosti – na primjer izloženo nasilju, ozbiljnom zanemarivanju ili drugim oblicima štete – intervencija države može biti nužna, ali čak i tada država mora odgovoriti mjerom koja je **proporcionalna** konkretnim okolnostima. To podrazumijeva pažljivo razmatranje da li je moguće primijeniti blaže, manje intruzivne mjere, poput nadzora, stručne pomoći, usluga u zajednici, stambene podrške, savjetovanja ili intenzivnog rada sa porodicom, prije nego što se pristupi odvajanju djeteta.

16 Havelka i ostali protiv Češke Republike [2007] ECHR 23499/06

Razmjernost intervencije znači da smještaj djeteta u instituciju, posebno dugoročnu i kolektivnu, ne može biti prihvatljiva mjera ako postoje drugi načini da se obezbijedi zaštita djeteta. Sud je u svojoj praksi više puta utvrdio da **smještaj djece u institucije isključivo iz socijalnih razloga – siromaštva, loših stambenih uslova ili nedostatka infrastrukture – predstavlja povredu prava na porodični život**. Takvi slučajevi ukazuju da država nije ispunila svoju pozitivnu obavezu da porodici pruži podršku koja bi spriječila razdvajanje, već je socijalni problem pogrešno tretiran kao razlog za institucionalizaciju djeteta. Time se pravi raskid u porodičnim vezama koji nije ni nužan, ni razmjeran, niti u najboljem interesu djeteta.

Praksa ESLJP-a jasno pokazuje da se od države očekuje aktivna uloga u **očuvanju porodičnog jedinstva** i jačanju roditeljskih kapaciteta, izuzev kada je dokazano da takvi naponi ne mogu spriječiti ozbiljnu štetu po dijete.¹⁷ Drugim riječima, razdvajanje je opravdano samo kada su iscrpljene sve realne mogućnosti podrške i kada rizik od ostanka u porodici prevazilazi sve potencijalne negativne posljedice odvajanja. U suprotnom, intervencija države postaje proizvoljna i nespojiva sa Konvencijom.

Ovaj princip ima i širu implikaciju u savremenim evropskim procesima deinstitutionalizacije: države su dužne da razvijaju širok spektar dostupnih, lokalnih i zajedničkih usluga koje porodicama omogućavaju da ostanu funkcionalne i da djeca ostaju u prirodnom okruženju kad god je to moguće. Time se stvaraju sistemi koji ne kažnjavaju siromaštvo ili socijalne teškoće, već ih rješavaju kroz podršku, prevenciju i osnaživanje porodice, u skladu sa najboljim interesom djeteta.

U predmetu **Wallová i Walla protiv Češke Republike**¹⁸, Sud je zaključio da smještaj petoro djece u institucije isključivo zbog loših stambenih uslova predstavlja povredu prava na porodični život; iako je materijalna deprivacija relevantna, država je dužna da prije tako drastičnih mjera pruži adekvatnu pomoć porodici kako bi ostala na okupu. Ove presude su ključno uporište za našu analizu: smještaj djece u institucije „iz socijalnih razloga“ nije kompatibilan sa Konvencijom; umjesto toga, država mora ulagati u prevenciju razdvajanja, stambenu podršku, usluge u zajednici i osnaživanje roditeljskih kapaciteta.

Kada se navedena sudska praksa pročita zajedno sa revidovanom Evropskom socijalnom poveljom i preporukama Komiteta ministara, dobija se koherentan standard: život u zajednici i porodično okruženje su polazna tačka, a institucionalni smještaj tek izuzetak pod strogim uslovima, ograničenog trajanja i uz stalnu sudsku kontrolu. Parlamentarna skupština je taj standard tokom vremena dodatno podupirala rezolucijama koje naglašavaju urgentnost djelovanja za djecu bez roditeljske brige, kao i sistemsku participaciju djece u odlukama koje ih se tiču, dok Povjerenik za ljudska prava fokusira pažnju na djecu pogođenu siromaštvom, krizama i nasiljem, pozivajući države da prevode te principe u konkretne politike i budžete na lokalnom nivou. Za našu analitičku svrhu, sve to znači da su nacionalne reforme u najboljem interesu djeteta mjerljive upravo kroz ispunjenost standarda iz presuda ESLJP-a i povezanih instrumenata Vijeća Evrope: da li su djeca i mladi zaštićeni od faktičkog lišavanja slobode u ustanovama, da li dobijaju pravovremenu podršku u zajednici, da li je porodici pružena realna pomoć prije razdvajanja i da li dijete ima glas u svim koracima koji utiču na njegov život.

17 Havelka i ostali protiv Češke Republike [2007] ECHR 23499/06

18 Wallova i Walla protiv Češke Republike [2006] ECHR 23848/04

4. ULOGA MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA

U savremenim evropskim politikama usmjerenim na zaštitu djece i mladih, međunarodne organizacije zauzimaju centralno mjesto kao posrednici između globalnih standarda, evropskih strateških ciljeva i nacionalnih reformskih procesa. One djeluju kao most između normativnih okvira i konkretne prakse na terenu, nudeći državama stručno znanje, metodološke alate i komparativne uvide koji omogućavaju kreiranje politika zasnovanih na dokazima. U kontekstu sve kompleksnijih izazova – od porasta socijalnih nejednakosti i rizika od siromaštva, preko tranzicije sa institucionalnih modela zaštite ka porodičnim i zajedničkim uslugama, do digitalnih rizika i novih obrazaca ranjivosti – uloga organizacija poput UNICEF-a, Eurochilda i European Social Network-a (ESN) postaje nezamjenljiva.

One ne djeluju samo kao posmatrači ili komentatori sistema, već kao aktivni partneri državama članicama i zemljama kandidatima, uključujući i Crnu Goru. Njihovo prisustvo doprinosi uspostavljanju zajedničkog jezika i standarda u oblastima kao što su ostvarivanje dječjih prava, deinstitutionalizacija, razvoj servisa u zajednici i profesionalizacija stručnih kadrova. Pružanjem istraživanja, analitičkih izvještaja, policy preporuka, tehničke pomoći i platformi za razmjenu dobrih praksi, ove organizacije utiču na oblikovanje javnih politika na način koji je teško ostvariv samo kroz mehanizme nacionalnih institucija.

Uloga ovih organizacija postaje još značajnija u svjetlu evropskog strateškog usmjerenja ka inkluzivnim, decentralizovanim i integrisanim modelima brige o djeci i mladima. Dok Evropska unija oblikuje regulatorne, zakonodavne i političke okvire – kroz strategije, preporuke, fondove i obavezujuće instrumente – međunarodne organizacije te okvire prevode u konkretne modele rada, implementacione mehanizme i operativne metodologije. Time dopunjuju evropski normativni okvir generisanjem podataka, razvojem indikatora, procjenom potreba korisnika, identifikovanjem sistemskih barijera i davanjem podrške državama u sprovođenju reformi koje se zasnivaju na kvalitetu, transparentnosti i poštovanju ljudskih prava.

Ove organizacije takođe igraju ključnu ulogu u praćenju i evaluaciji reformskih procesa, što je naročito važno u oblastima u kojima su promjene dugotrajne i zahtijevaju transformaciju institucionalne kulture, obrazaca rada i načina na koji sistemi razumiju i tretiraju dijete. Njihov doprinos ogleda se u kontinuiranom nadzoru stanja dječjih prava, zagovaranju uvođenja savremenih pristupa, standardizaciji usluga, kao i podršci državama da prate rezultate svojih politika i prilagođavaju ih stvarnim potrebama djece i porodica.

Upravo zbog toga, razumijevanje uloge UNICEF-a, Eurochilda i ESN-a predstavlja važan dio analize evropskih politika zaštite djece i mladih. U nastavku slijedi detaljna analiza doprinosa svake od ovih organizacija, njihovog djelovanja u evropskom prostoru i značaja za procese reformi relevantne za Crnu Goru.

4.1. UNICEF

UNICEF¹⁹, kao vodeća međunarodna organizacija posvećena pravima djece, ima fundamentalnu ulogu u kreiranju, sprovođenju i unapređenju politika koje se odnose na djecu i mlade na globalnom i evropskom nivou. Njegov evropski angažman usmjeren je na podršku državama i institucijama Evropske unije u izgradnji politika koje su u skladu sa Konvencijom o pravima

¹⁹ UNICEF, dostupno na: <https://www.unicef.org/>

djeteta, posebno kada je riječ o zaštiti najranjivijih kategorija djece. UNICEF identifikuje i nastoji odgovoriti na aktuelne izazove koji utiču na djecu u Evropi — siromaštvo, posljedice ekonomskih kriza, klimatske promjene, mentalno zdravlje, migracije, digitalni rizici i posljedice pandemije — naglašavajući da se primjena prava djeteta mora posmatrati kao prioritet u svim državnim politikama koje utiču na djecu i mlade.

UNICEF aktivno učestvuje u kreiranju **EU Strategije o pravima djeteta**, dokumenta koji se zasniva na holističkom pristupu dječjim pravima i promoviše jednakost, participaciju djece, dostupnost usluga, te prilagođene mjere za djecu iz ranjivih grupa. Strategija jasno prepoznaje nove rizike i potrebe koje proizilaze iz savremenih društvenih promjena, a UNICEF u tom procesu pruža stručne analize, konsultacije, podatke i preporuke kako bi se osigurala dosljedna primjena standarda Konvencije o pravima djeteta u svim oblastima javne politike u državama članicama EU.

Pored strateškog i konsultativnog djelovanja, UNICEF ima snažnu operativnu ulogu u Evropi. On realizuje brojne programe usmjerene na unaprjeđenje dostupnosti i kvaliteta usluga za djecu i porodice, uključujući podršku sprovođenju **Evropske garancije za djecu**, čiji su cilj smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti, kao i pružanje konkretne podrške djeci u potrebi. Kroz pilot intervencije u državama članicama i regionu UNICEF razvija nove modele socijalnih i porodičnih servisa, testira inovacije, prikuplja podatke o efektima javnih politika i preporučuje rješenja koja su zasnovana na dokazima. Takvi programi imaju ključnu ulogu u modernizaciji sistema brige o djeci, razvoju usluga zasnovanih na zajednici i jačanju kapaciteta sistema zaštite u evropskim državama, a posebno u zemljama kandidatima za članstvo u EU.

UNICEF u Crnoj Gori ima kontinuiranu i izuzetno važnu ulogu u unapređenju položaja djece i mladih, posebno onih koji žive u riziku od socijalne isključenosti. Njegovo djelovanje obuhvata širok spektar oblasti koje su direktno povezane sa ciljnim grupama ovog projekta, uključujući djecu i mlade iz sistema socijalne i dječje zaštite, djecu iz siromašnih i ruralnih sredina, djecu bez roditeljskog staranja i one koji odrastaju u porodicama pod povećanim rizikom. Kroz partnerstvo sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja, centrima za socijalni rad, obrazovnim institucijama i zdravstvenim ustanovama, UNICEF doprinosi razvoju politika i praksi koje su usmjerene na prevenciju institucionalizacije, jačanje porodica kroz ranu intervenciju, unapređenje roditeljskih kompetencija i uvođenje savremenih servisa u zajednici, što značajno poboljšava kvalitet rada sa djecom u riziku. U skladu sa evropskim standardima deinstitucionalizacije, UNICEF je jedan od vodećih aktera u razvoju hraniteljstva, malih porodičnih domova i inovativnih oblika podrške koji omogućavaju da se djeca i mladi oslanjaju na porodične i lokalne servise, a ne na institucionalni smještaj, čime se postiže dugoročno održiva transformacija sistema brige.²⁰

Posebno važna dimenzija rada UNICEF-a u Crnoj Gori odnosi se na unapređenje inkluzivnog obrazovanja. UNICEF aktivno podržava škole i nastavnike u sprovođenju inkluzivnih politika, unapređenju kvaliteta nastave i stvaranju jednakih mogućnosti za djecu iz ruralnih sredina, djecu sa smetnjama u razvoju i djecu iz socijalno ugroženih porodica. Takva podrška doprinosi jačanju kapaciteta mladih da se uključe u društveni, obrazovni i profesionalni život, smanjujući jaz u obrazovnim ishodima između privilegovanih i ranjivih grupa. Važan segment UNICEF-ovog djelovanja je i oblast mentalnog zdravlja djece i adolescenata, posebno djece iz složenih porodičnih okruženja. U saradnji sa relevantnim institucijama, UNICEF podstiče razvoj dostupnih servisa mentalnog zdravlja koji pružaju pravovremenu podršku i preveniraju pogoršanje problema koji mogu dovesti do socijalne izolacije ili odvajanja od porodice.

20 UNICEF Montenegro, dostupno na: <https://www.unicef.org/montenegro/en>

UNICEF je takođe snažno posvećen osnaživanju djece i mladih kroz učešće u donošenju odluka, digitalnu pismenost i razvoj životnih vještina. Programi usmjereni na participaciju mladih omogućavaju adolescentima da razvijaju svoje mišljenje, učestvuju u lokalnim i nacionalnim procesima i izraze svoje potrebe i interese, što je posebno važno za mlade iz ranjivih grupa čiji se glasovi često ne čuju. Rad na digitalnoj sigurnosti i zaštiti od online rizika doprinosi stvaranju bezbjednijeg okruženja za djecu u digitalnom prostoru, dok programi za razvoj životnih vještina jačaju njihovu otpornost, informisanost i sposobnost snalaženja u izazovnim životnim okolnostima.

Poseban značaj UNICEF-a za ovaj projekat proizilazi iz činjenice da on radi upravo sa onim grupama djece i mladih koje su centralni fokus istraživanja: mladima iz sistema socijalne i dječje zaštite, djecom i adolescentima iz siromašnih, ruralnih i marginalizovanih sredina, djecu bez adekvatnog roditeljskog staranja i mladima koji su izloženi povećanom riziku od socijalne isključenosti. Kroz svoje programe UNICEF doprinosi smanjenju siromaštva, razvoju dostupnih i kvalitetnih servisa u zajednici, jačanju kapaciteta porodica, zaštiti prava djeteta i uključivanju mladih u procese koji utiču na njihov život. Zbog toga UNICEF predstavlja ne samo važnog partnera u Crnoj Gori, već i relevantnu međunarodnu organizaciju u analizi evropskih i globalnih okvira koji oblikuju savremene politike zaštite djece i mladih u riziku.

4.2. Eurochild

Eurochild je jedna od najuticajnijih evropskih mreža organizacija koje se bave zaštitom i pravima djece. Kao mreža koja okuplja skoro 200 članica iz više od 35 evropskih zemalja, Eurochild igra ključnu ulogu u oblikovanju politika EU i nacionalnih reformi, posebno kroz istraživanja, zagovaranje, praćenje stanja dječjih prava i aktivno učešće u kreiranju evropskih inicijativa.

Njihov rad je posebno značajan u oblasti deinstitutionalizacije i reforme sistema zaštite djece. Eurochild već godinama zagovara prestanak institucionalnog smještaja djece i razvoj porodičnih i zajedničkih oblika zaštite. Kao član Evropske ekspertne grupe za tranziciju od institucionalne ka zajedničkoj brizi (EEG), Eurochild je aktivno učestvovao u kreiranju evropskih smjernica o samostalnom životu i nezavisnoj inkluziji osoba, uključujući djecu i mlade, te doprinio izradi istraživanja i studija koje usmjeravaju države ka reformama zasnovanim na pravima djeteta. Na ovaj način Eurochild ima direktan uticaj na reforme sistema brige na nivou EU, ali i na nacionalnim nivoima država članica.

Eurochild se bavi i unapređenjem prikupljanja podataka o djeci u alternativnoj brizi, zajedno sa UNICEF-om kroz DataCare inicijativu, što predstavlja ključno sredstvo za praćenje napretka u deinstitutionalizaciji. Njihova istraživanja i preporuke koriste institucije EU, uključujući EU Agenciju za osnovna prava, kao referentne izvore pri kreiranju politika i procjeni stanja sistema zaštite djece u Evropi. Istovremeno, Eurochild promoviše dječju participaciju kroz evropske platforme, zalažući se za uključivanje djece i mladih u procese donošenja odluka koje utiču na njihov život, što je u skladu sa principima EU Strategije o pravima djeteta.

4.3. European Social Network (ESN)

European Social Network (ESN)²¹ predstavlja najznačajniju evropsku mrežu javnih socijalnih službi i njihovih institucija. Kao mreža koja povezuje lokalne, regionalne i nacionalne institucije odgovorne za planiranje, upravljanje i pružanje socijalnih usluga, ESN ima centralnu ulogu u razmjeni znanja, identifikovanju inovativnih modela prakse i jačanju kapaciteta javnih službi širom Evrope.

Djelovanje ESN-a zasniva se na promovisanju person-centred pristupa, inovacija u socijalnoj zaštiti i jasnom oslanjanju na praksu zasnovanu na dokazima. Njegova misija je da inspiriše lokalne i regionalne socijalne servise da unapređuju živote ljudi u zajednici, posebno onih koji pripadaju ranjivim grupama – djeci, mladima, porodicama u riziku, starijima, osobama sa invaliditetom i osobama sa mentalnim teškoćama. ESN kroz svoja istraživanja, analize i smjernice daje uvid u najnovije prakse i trendove u Evropi, što državama omogućava da bolje razumiju izazove, identifikuju slabosti u sistemu i planiraju reforme koje vode ka modernizaciji usluga socijalne i dječje zaštite.

Kao mreža koja se oslanja na saradnju sa evropskim institucijama i aktivno učestvuje u projektima finansiranim iz EU fondova, ESN ima značajnu ulogu i u oblikovanju evropskih politika socijalne zaštite. Njegovi izvještaji i studije često se koriste kao referentni materijali za planiranje reformi na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou u državama članicama EU. Na taj način ESN utiče na razvoj integrisanih i inkluzivnih servisa u zajednici, koji su ključni za zaštitu djece, prevenciju institucionalizacije i podršku porodicama u riziku.

Kroz razvoj platformi za saradnju i razmjenu prakse, ESN omogućava socijalnim službama u Evropi da identifikuju zajedničke izazove – poput nedostatka kadra, decentralizacije usluga, potrebe za integrisanom podrškom ili unapređenjem kvaliteta usluga – te da uče jedni od drugih kroz modele dobre prakse. Upravo ova dimenzija ESN-a čini ga posebno vrijednim za države u tranziciji ka modernim i održivim sistemima socijalne i dječje zaštite.

Iako Crna Gora nije članica EU, njeni procesi reforme dječje i socijalne zaštite snažno su usmjereni ka evropskim standardima, a ESN – kao najvažniji evropski akter u oblasti javnih socijalnih servisa – ima indirektan, ali izuzetno značajan uticaj na razvoj politika u zemlji.

Uticaj ESN a na Crnu Goru ogleda se u nekoliko ključnih aspekata. Na primjer, nesporan je uticaj koji se ogleda u preuzimanju evropskih standarda i modela praksi. Institucije Crne Gore prate evropske smjernice i iskustva država članica, među kojima veliki broj pripada ESN mreži. ESN publikacije o deinstitutionalizaciji, uslugama u zajednici, kvalitetu socijalnih servisa i person-centred pristupima služe kao važan reper za reforme koje sprovodi Crna Gora, naročito one vezane za djecu i mlade iz sistema socijalne zaštite. Kako Crna Gora teži članstvu u EU, reforme socijalne i dječje zaštite oblikuju se prema evropskim politikama u čijoj izradi ESN učestvuje. To znači da ESN, kroz svoj doprinos evropskim procesima, posredno utiče i na sadržaj reformi koje Crna Gora kasnije preuzima. Iako Crna Gora trenutno nije zvaničan član ESN mreže, njeni stručnjaci iz socijalne zaštite, NVO sektora i državnih institucija učestvovali su na raznim međunarodnim konferencijama, treninzima ili programima u kojima su učestvovali i ESN predstavnici. Ovo omogućava prenos znanja i modernih praksi u domaći sistem.

21 ESN, dostupno na: <https://www.esn-eu.org/>

Teme na kojima ESN najviše radi – deinstitutionalizacija, razvoj servisa u zajednici, kvalitet socijalnih usluga, upravljanje lokalnim socijalnim servisima – identične su prioritetima reforme socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori. Time ESN, i bez formalnog partnerstva, djeluje kao važan izvor znanja i inspiracije za lokalne i nacionalne politike.

ESN je jedan od ključnih evropskih aktera u oblasti razvoja socijalnih usluga, a iako Crna Gora nije formalno uključena u ovu mrežu, njen uticaj je jasan i prisutan kroz standarde, prakse, publikacije i evropske politike koje Crna Gora aktivno preuzima. Za tvoje istraživanje, ESN je važan jer postavlja referentne evropske obrasce razvoja lokalnih servisa, deinstitutionalizacije, profesionalizacije kadra i person-centred pristupa, što direktno doprinosi unapređenju sistema zaštite djece i mladih u Crnoj Gori.

5. LOKALNI MODELI SOCIJALNIH USLUGA U DRŽAVAMA ČLANICAMA EU

U državama članicama Evropske unije lokalni sistemi socijalnih usluga prolaze kroz intenzivnu transformaciju, prelazeći sa tradicionalnih, reaktivnih i fragmentisanih modela zaštite na savremene, proaktivne i integrisane pristupe koji se zasnivaju na principima inkluzije, prevencije i intervencija zasnovanih na dokazima. Ovaj razvoj nije spontana evolucija, već rezultat dužeg procesa u kojem su evropske institucije, nacionalne vlade, stručne mreže i lokalne zajednice, uz podršku međunarodnih organizacija, usmjerile svoje napore ka stvaranju sistema koji djeci i porodicama omogućavaju pravovremenu, dostupnu i kvalitetnu podršku u zajednici. Zajednički imenitelj evropskih reformi jeste jasno definisan cilj: smanjiti zavisnost od institucionalne brige i osnažiti porodice, pojedince i zajednice da odgovore na izazove socijalne ranjivosti, uz maksimalno poštovanje ljudskih prava i najboljeg interesa djeteta.

Ovaj pomak je podstaknut čvrstim normativnim i strateškim okvirom EU i Vijeća Evrope. Dokumenti poput EU Strategije o pravima djeteta, Evropske garancije za djecu, Preporuka Komiteta ministara o djeci u alternativnoj brizi, kao i različitih smjernica o deinstitutionalizaciji i participaciji djece, daju jasne standarde za razvoj lokalnih servisa koji stavlja dijete i porodicu u centar sistema. Paralelno, EU fondovi — prvenstveno ESF+ i ERDF — omogućavaju državama i lokalnim samoupravama da ove standarde pretoče u praktična, održiva rješenja kroz finansiranje usluga u zajednici, podršku porodici i modernizaciju profesionalnih kapaciteta. Dodatnu vrijednost predstavlja uloga evropskih mreža kao što je European Social Network (ESN), koje kroz razmjenu iskustava, komparativne analize i primjere dobre prakse pomažu lokalnim akterima da razvijaju sopstvene modele u skladu sa evropskim trendovima.

Lokalni sistemi u EU sve više funkcionišu kao integrisani ekosistemi podrške, gdje socijalne, zdravstvene, obrazovne i stambene politike djeluju sinhrono i međusobno povezano. Usluge se premještaju bliže korisnicima, izvode se u prirodnom okruženju djeteta i porodice, i oslanjaju se na multidisciplinarnе timove, kontinuirane procjene potreba i individualizovane planove podrške. Ovakav pristup naročito je važan za djecu i mlade koji se nalaze u najranjivijim situacijama — posebno za one koji odrastaju bez adekvatnog roditeljskog staranja, u hraniteljstvu ili u porodicama pogođenim siromaštvom i socijalnim rizicima.

Upravo zbog toga u ovom poglavlju fokus je stavljen na dvije ključne grupe koje su u centru evropskih i međunarodnih reformi, ali i u samom središtu potreba Crne Gore: djecu i mlade uzrasta 15–21 koji ulaze, borave ili izlaze iz sistema socijalne zaštite, te porodice u riziku, posebno one koje žive u ruralnim sredinama, u uslovima niskih prihoda, ograničenog pristupa pravima i slabih lokalnih servisa. Evropska iskustva pokazuju da lokalne politike imaju presudnu ulogu u sprječavanju institucionalizacije, očuvanju porodičnog jedinstva, osnaživanju ranjivih porodica i stvaranju stabilne tranzicije ka odraslotu za mlade bez roditeljskog staranja.

Analiza lokalnih modela u državama članicama EU u ovom poglavlju ima za cilj da predstavi ključne strukturne elemente, operativne modele i mehanizme upravljanja koji su se pokazali uspješnim, kako bi poslužili kao okvir za prilagođavanje i primjenu u Crnoj Gori. Preuzimanje najboljih evropskih praksi — uz njihovo pažljivo usklađivanje sa lokalnim kontekstom, postojećim kapacitetima i specifičnim potrebama mladih i porodica — predstavlja važan korak ka izgradnji modernog, inkluzivnog i održivog sistema socijalne i dječje zaštite u zemlji.

5.1. Organizacione strukture i razvoj usluga u zajednici

Savremena evropska praksa lokalnih socijalnih usluga zasniva se na decentralizovanim, intersektorskim strukturama koje povezuju socijalnu zaštitu, obrazovanje, zdravstvo, stanovanje i zapošljavanje u jedinstvene lance podrške, bliske korisniku. Usluge u zajednici se razvijaju po principu “najbližeg efektivnog nivoa” – modularne, mobilne timove, kućne i porodične servise, dnevne centre, “one-stop” lokalne punktove, mentorsku podršku mladima, servise za mentalno zdravlje adolescenata i integrisane omladinske servise. Ovakav dizajn omogućava ranu identifikaciju rizika, brzu pomoć porodicama, preraspoređivanje resursa od ustanova ka zajednici i individualne planove podrške za djecu i mlade koji izlaze iz sistema brige (care leavers).

Uloga zajedničkih evropskih standarda je presudna: Vijeće Evrope u preporukama o alternativnoj brizi naglašava da su porodični i zajednički oblici zaštite u pravilu superiorni institucionalnom smještaju, te da se lokalne usluge moraju graditi na individualnoj procjeni, uvažavanju mišljenja djeteta i pristupu “najboljeg interesa” pri svakoj odluci o plasmanu, uključujući kratkotrajne krizne smještaje i tranzicijsku podršku pri izlasku iz brige. U paraleli, evropske smjernice za tranziciju sa institucija na zajednicu (Common European Guidelines)²² daju operativne korake za lokalno planiranje: mapiranje potreba, procjenu kapaciteta servisa, plan zatvaranja ustanova, razvoj hraniteljstva i malih porodičnih domova, preraspodjelu budžeta i postavljanje indikatorâ kvaliteta i ishoda. EU finansiranja (ESF+/ERDF) dodatno podupiru “negradivne” mjere (ljudi i usluge umjesto zidova), sa eksplicitnom zabranom korišćenja sredstava za projekte koji doprinose segregaciji – ključna lekcija iz prakse zemalja koje su uspješno smanjile institucionalni smještaj djece (npr. Bugarska).²³

²² Zajedničke evropske smjernice za tranziciju sa institucionalne na brigu zasnovanu na zajednici i Alat za korišćenje evropskih fondova za tranziciju sa institucionalne na brigu zasnovanu na zajednici dostupni su na engleskom i na brojnim drugim jezicima na stranici <https://deinstitutionalisationguide.eu/>

²³ UNICEF, Children in alternative care: Comparable statistics to monitor progress on deinstitutionalisation across the European Union, dostupno na: https://eurochild.org/uploads/2021/12/Children-in-alternative-care_Comparable-statistics-to-monitor-progress-on-DI-across-the-EU.pdf

Eurochild i UNICEF su, kroz projekat **DataCare** i operativne pilot-modele, naglasili da lokalni sistemi napreduju kada mjerejte ono što je najvažnije: udio djece u porodičnoj naspram institucionalne brige, razloge plasiranja i ishode nakon izlaska iz brige. Premda EU ne propisuje jedinstveni indikator, uvođenje uporedivih lokalnih pokazatelja pomaže da se deinstitutionalizacija ne zaustavi na "premještanju", već da dovede do stvarnog poboljšanja kvaliteta života djece i mladih.²⁴

5.2. Uloga lokalnih samouprava u planiranju, finansiranju i koordinaciji

Uveliko je prihvaćeno stanovište da ulaganje u institucionalnu brigu predstavlja lošu javnu politiku. Razlog za to je što javna sredstva odlaze na usluge za koje je dokazano da postižu slabe rezultate za osobe kojima su namijenjene. **Sistemi samostalnog života i života uz podršku u zajednici, kada su pravilno uspostavljeni i vođeni, daju znatno bolje rezultate za korisnike: unaprijeđeni kvalitet života, bolje zdravlje i mogućnost društvenog doprinosa.** Ulaganje u takve usluge stoga predstavlja racionalnije i efikasnije korišćenje novca poreskih obveznika.

Kada je riječ o djeci, ulaganje u usluge poput rane intervencije, podrške porodici, reintegracije i visokokvalitetne alternativne brige može spriječiti negativne ishode kao što su rano napuštanje školovanja, nezaposlenost, beskućništvo, zavisnosti, antisocijalno ponašanje i kriminalitet. Osim pozitivnog dugoročnog uticaja na život djece — koji bi trebalo da bude primarni motiv — takve usluge dugoročno donose i značajne uštede u javnim finansijama.²⁵

Uprkos dokazima koji pokazuju da modeli brige i podrške u zajednici nijesu nužno skuplji od institucionalne brige, kada se porede na osnovu sličnih potreba korisnika i uporedivog kvaliteta usluga²⁶, države institucionalnu brigu i dalje u velikoj mjeri smatraju jeftinijom opcijom, posebno kada se radi o osobama sa složenim potrebama koje mogu zahtijevati 24-časovnu podršku.

Veliko komparativno izvještavanje o napretku u prelasku na život u zajednici u Evropskoj uniji²⁷ pokazuje da u devet zemalja raste nivo izdvajanja za institucionalnu brigu. Takođe je utvrđeno da neke zemlje i dalje izdvajaju značajna sredstva za modernizaciju ili proširenje postojećih rezidencijalnih ustanova. Neki od ovih projekata renoviranja usmjereni su na poboljšanje standarda pristupačnosti i kvaliteta njege u postojećim institucijama, kao i na povećanje njihovog kapaciteta usljed rasta lista čekanja.²⁸

Jedna evropska studija²⁹ koja se bavila rezultatima i troškovima deinstitutionalizacije i života u zajednici ustanovila je da u 16 od 25 zemalja za koje postoje podaci države i dalje finansijski podržavaju institucije sa kapacitetom većim od 100 korisnika. U 21 zemlji državna sredstva se koriste za podršku institucijama sa kapacitetom većim od 30 korisnika. Pored toga, postoje brojni dokazi da se i sredstva Evropske unije koriste na sličan način — za renoviranje ili izgradnju novih institucija.³⁰

24 COE, Strategy for the Rights of the Child (2022-2027), dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/children/strategy-for-the-rights-of-the-child>

25 Eurochild (2012), DI Myth Buster

26 DECLOC Report, str. 97

27 Townsley, R. et. al. op. cit., str. 22

28 Ibid.

29 Izvješće DECLOC, str. 22

30 Wasted Lives Report

Studija pod nazivom „*Jedan od susjeda – Ocjena finansijske isplativosti stambenog zbrinjavanja u zajednici*“³¹ proučavala je finansijsku opravdanost zatvaranja institucija u Finskoj. U okviru istraživanja upoređivani su troškovi života i usluga za osobe sa intelektualnim smetnjama u institucijama i u zajednici. Osim toga, analizirani su kvalitativni efekti preseljenja na živote korisnika i članova njihovih porodica.

Studija je zaključila da je podrška u zajednici približno 7% skuplja od institucionalne brige. Iako su troškovi stanovanja i osnovne njege u zajednici bili niži od troškova istih usluga u institucionalnoj brizi, ukupni troškovi podrške u zajednici porasli su zbog korišćenja dodatnih usluga koje nijesu dio samog stambenog smještaja. U institucijama su ti troškovi bili „uključeni“ u jedinstvenu dnevnu cijenu smještaja.

Što se tiče kvalitativnih nalaza, gotovo svi članovi porodica naveli su značajno poboljšanje kvaliteta života korisnika nakon izlaska iz institucija. Uočena su poboljšanja zdravstvenog stanja, poput smanjenja hospitalizacija, smirenijeg ponašanja ili smanjene potrebe za lijekovima. **Jedna od najvažnijih promjena odnosila se na društvene odnose: interakcija između korisnika i njihovih porodica, ali i članova porodica sa osobljem servisa u zajednici, postala je mnogo aktivnija i intenzivnija.**

Studija zaključuje da pozitivni efekti života u zajednici daleko nadmašuju marginalno povećanje troškova podrške. To pokazuje da je podrška u zajednici uopšteno isplativija od institucionalne brige.

Na osnovu ovih nalaza, može se zaključiti da lokalne zajednice imaju ključnu ulogu u uspješnom prelasku sa institucionalnog na zajednički model brige. One su najbliže stvarnim potrebama korisnika i najbolje razumiju kontekst u kojem djeca, mladi i odrasli u riziku žive. Lokalne strukture, poput centara za socijalni rad, zdravstvenih ustanova, škola i lokalnih servisnih mreža, posjeduju najveći potencijal za pružanje personalizovane podrške, rane intervencije i različitih oblika usluga koje čuvaju porodične veze i sprječavaju institucionalizaciju. U lokalnim zajednicama se stvara prirodno okruženje koje utiče na reintegraciju korisnika nakon izlaska iz institucija i omogućava uspostavljanje stabilnijih odnosa sa porodicom, komšijama, servisima i profesionalcima.

Izazovi koji se odnose na nešto veće početne troškove zajedničkog stanovanja ne smiju zasjeniti činjenicu da lokalni servisi generišu dugoročne društvene i ekonomske uštede. Kada se kvalitet života korisnika poboljša, smanjuju se potrebe za intenzivnim oblicima zdravstvene i socijalne zaštite, uključujući hitne intervencije, dugotrajne hospitalizacije, kriminalitet i dodatne socijalne troškove. Lokalna zajednica, kroz dobro organizovane servise podrške, djeluje preventivno i smanjuje teret na specijalizovane i skupe segmente sistema. Time lokalni nivoi vlasti postaju ključni nosioci održivog i efikasnog modela brige koji poštuje dostojanstvo korisnika i omogućava im da žive uključeno, zdravo i osnaženo.

U kontekstu deinstitucionalizacije, **lokalne zajednice predstavljaju osnovu na kojoj se zasniva uspješan sistem podrške: one čine prostor gdje se kreiraju značajne promjene, gdje se razvijaju novi servisi, gdje se najbrže prepoznaju potrebe i gdje se postavljaju temelji za dugoročne društvene koristi.**

S tim u vezi, lokalne samouprave trebaju da budu nosioci planiranja, finansiranja i koordinacije socijalnih usluga, jer upravo lokalna razina najbrže uočava promjene i potrebe djece, mladih i

³¹ Sillanpaa, V. (2010), One of the Neighbours – Evaluating cost-effectiveness in community-based housing, Finland.

porodica u riziku. Evropska garancija za djecu traži od država da uključe djecu u alternativnoj brizi među prioritetne grupe i da uklone finansijske i nefinansijske barijere pristupu obrazovanju, zdravstvu, najmanje jednom obroku dnevno u školi i stanovanju – u praksi, ovo znači da opštine i gradovi moraju planirati integrisane linije podrške koje "presijecaju" sektorske granice i prate put korisnika kroz sistem.

ESN, kao mreža lokalnih javnih servisa, pokazuje da gradovi i regije koji uspješno modernizuju socijalne usluge rade tri stvari: **uvode person-centred pristup (jedinствeni plan podrške za dijete/mladu osobu), postavljaju čvrste mehanizme intersektorske koordinacije (npr. zajedničke komisije socijalne zaštite, obrazovanja i zdravstva sa jasnim protokolima razmjene podataka i upućivanja), te diversifikuju izvore finansiranja (lokalni budžeti + nacionalni transferi + EU projekti) uz transparentne kriterijume raspodjele i praćenja učinka.** Eurofound dodatno ukazuje da su lokalne administracije nakon pandemije prilagodile modele pružanja usluga, osnažile digitalne kanale i "front-door" prijem korisnika, te uvele hibridne modele koordinacije kako bi se ubrzala podrška porodicama u riziku – naročito u ruralnim sredinama gdje je pristup uslugama otežan.

Za djecu i mlade bez roditeljskog staranja, iz hraniteljskih porodica ili porodica u riziku od siromaštva, lokalna samouprava preuzima ključne funkcije: razvoj i finansiranje hraniteljstva i malih porodičnih domova; uspostavljanje dnevnih servisa i punktova za roditeljstvo; stambene intervencije (npr. prioritetni najam, subvencije) radi sprečavanja razdvajanja djece iz "socijalnih" razloga; "leaving care" programe za adolescente (15–21) sa mentorstvom, stambenom i zapošljavanjem; te ciljane servise za mentalno zdravlje adolescenata u zajednici, posebno za mlade iz ruralnih sredina i sa slabim pristupom pravima i servisima.

U Luksemburgu, jedinica za procjenu i upućivanje pri organizaciji koja obezbjeđuje dugotrajnu njegu organizuje informativne večeri za ljekare opšte prakse (porodične ljekare), pedijatre i druge zdravstvene stručnjake, sa ciljem podizanja svijesti o postojećim uslugama i mjerama podrške. Takođe dijele i informativne letke. Pedijatri ili ljekari specijalisti imaju važnu ulogu u informisanju roditelja da dijete ima određenu poteškoću, upućujući porodice na specijalizovane usluge i savjetujući ih da podnesu zahtjev za ostvarivanje prava iz sistema dugotrajne njege.

Porodični ljekari su odgovorni za redovne zdravstvene preglede tokom prvih godina djetetovog života, pa je od ključne važnosti da ovi zdravstveni stručnjaci prepoznaju potrebe porodičnih njegovatelja i upute ih na odgovarajuće servise i oblike podrške.

5.3. Mehanizmi nadzora i obezbjeđenja kvaliteta na lokalnom nivou

Bez obzira na dizajn usluga, evropska praksa pokazuje da kvalitet ne dolazi sam od sebe: potrebni su jasni standardi, kontinuirani nadzor i evaluacija koja gleda ishode za dijete, a ne samo "realizaciju aktivnosti". Vijeće Evrope naglašava da "djetetu prijateljske" socijalne usluge počivaju na individualnoj procjeni, uvažavanju mišljenja djeteta, najboljem interesu, etičkim standardima i malim porodičnim ili porodično sličnim okruženjima, dok su institucionalni smještaji izuzetak uz striktnе kriterijume i vremenska ograničenja. ESN, kroz case-studies i prakse članica, kontinuirano ističe važnost sistema kvaliteta koji uključuje: definisane standarde i protokole, superviziju timova, obuke zasnovane na dokazima, uključivanje korisnika u ocjenu

usluga, etičke mehanizme pritužbi i redovnu analizu ishoda (npr. školsku uspješnost, stabilnost smještaja, zdravlje i dobrobit, tranziciju u zapošljavanje).

Eurochild i UNICEF kroz DataCare inicijativu daju dodatni sloj kvaliteta: predlažu skup uporedivih indikatora o djeci u alternativnoj brizi, uključujući razloge plasiranja, trajanje, tip okruženja i ishode nakon izlaska. Iako EU još nema obavezujuće jedinstvene indikatore, lokalno uvođenje "mini-scorecarda" i objava podataka povećava transparentnost i podstiče poboljšanja – posebno važno za praćenje da djeca nisu plasirana u institucije zbog siromaštva ili stambenih problema, već da su porodice dobile podršku koja im je bila potrebna. Ulogu nadzora dopunjuju i evropske konvencije: Lanzarote konvencija zahtijeva da djeca žrtve dobiju koordinisanu, dječje-prijateljsku podršku u zajednici, dok Istanbulska konvencija obavezuje uspostavu dostupnih servisa i procjene rizika u slučajevima porodičnog nasilja – oboje ima direktan uticaj na lokalne standarde kvaliteta i nadzora nad praksama u zaštiti djece i porodica.

6. TRANSFORMACIJA SISTEMA KROZ PODRŠKU U LOKALNE ZAJEDNICE ZA DJECU, MLADE I PORODICE U RIZIKU

U stvarnom životu, promjene koje štite djecu i mlade ne počinju u strateškim dokumentima, nacrtima zakona ili nacionalnim planovima, već upravo na najnižem i najbližem nivou, i to u komšiluku, školi, domu zdravlja, centru za socijalni rad i lokalnoj zajednici koja svakodnevno vidi, osjeća i prva reaguje na probleme svojih stanovnika. **Iskustva brojnih evropskih zemalja pokazuju da je lokalni nivo, više nego bilo koji drugi, mjesto gdje se najranije uočavaju signali rizika: učestali izostanci iz škole, promjene u ponašanju djeteta, porast anksioznosti kod adolescenata, porodice koje tiho zapadaju u dugove, samohrani roditelji koji se bore da održe stabilnost doma, mladi koji izlaze iz sistema socijalne brige bez stana, posla i razvijene mreže podrške.**

Evropske lokalne zajednice zato preuzimaju ključnu ulogu u prevenciji institucionalizacije i pružanju pravovremene, dostupne i fleksibilne podrške, jer upravo tu, na terenu, postoji najbolji uvid u stvarne potrebe djece, mladih i porodica. Usluge u zajednici pokazale su se kao najefikasnije jer omogućavaju da se problemi rješavaju u okruženju u kojem nastaju, prije nego što dostignu tačku krize koja dovodi do izdvajanja djeteta ili dugotrajnog institucionalnog smještaja. Brojne zemlje EU su već dokazale da, kada lokalna samouprava pravovremeno poveže školu, socijalnu zaštitu, zdravstveni sistem i porodicu, pravo djeteta na život u zajednici prestaje da bude deklarativno i postaje stvarno, svakodnevno iskustvo.

Zahvaljujući ovakvim evropskim praksama, razvijen je i jasniji model: lokalna zajednica je ona koja najbrže može da koordinira podršku, „prevede“ zakonom garantovana prava u konkretne i dostupne servise, interveniše brzo i precizno, i spriječi da siromaštvo, kriza ili privremeni porodični stres prerastu u dugotrajnu institucionalizaciju. Ovakav model posebno je važan za djecu i mlade uzrasta godina koji se nalaze u sistemu socijalne zaštite, odnosno mlade bez roditeljskog staranja, one u hraniteljstvu ili u porodicama pogođenim siromaštvom, kao i za porodice u riziku, naročito u ruralnim sredinama gdje su usluge najrjeđe, a prepreke pristupu pravima najveće.

Upravo zato ovo poglavlje analizira kako jedinice lokalne samouprave mogu planirati, financirati, organizovati i nadzirati lanac usluga u zajednici koji stavlja dijete, mladog čovjeka i porodicu u centar, te kako se evropska iskustva mogu pretočiti u modele primjenljive u Crnoj Gori.

6.1. Uspostavljanje lokalne mreže usluga i struktura podrške

Efikasna organizacija počinje formiranjem **intersektorskog jezgra** (socijalna zaštita, obrazovanje, zdravstvo, stanovanje, zapošljavanje) koje radi po zajedničkim protokolima i dijeli ciljeve. Umjesto upućivanja „od šaltera do šaltera“, lokalna samouprava uspostavlja jedinstvene punktove („one-stop“) i mobilne timove koji izlaze na teren (posebno u ruralnim područjima), procjenjuju potrebe i odmah pokreću paket podrške: kućne posjete, savjetovanje i roditeljske vještine, ranu intervenciju, pravnu i administrativnu asistenciju u ostvarivanju prava, kratkotrajnu „respit“ podršku porodici da se spriječi razdvajanje djeteta, te krizne mini-intervencije (npr. stambena i komunalna pomoć kada su „socijalni“ razlozi jedina prepreka oporavku).

Usluge u zajednici se dizajniraju modularno, počev od hraniteljstva i malih porodičnih domova sa jasnim standardima kvaliteta i supervizije; dnevnih centara i klubova mladih koji nude psihosocijalnu podršku, tutorstvo i razvoj vještina; adolescent-friendly savjetovališta za mentalno zdravlje; te tranzicionih programa za „care leavers“ — individualni tranzicioni plan najmanje 12 mjeseci prije izlaska, mentorska i „peer“ podrška, stanovanje uz podršku (tranzicione garsonjere, „Housing First“ varijante), stipendije, plaćene prakse i povezivanje sa lokalnim poslodavcima. U ruralnim zonama prioritet su mobilne usluge, subvencionisani prevoz i digitalna povezanost, jer bez toga nema stvarne dostupnosti.

Lokalna samouprava vodi „**živ inventar**“ djece i mladih koji se nalaze u sistemu socijalne zaštite, kao i porodica koje su prepoznate kao porodice u riziku, vodeći računa o njihovom geografskom rasporedu, vrsti i intenzitetu potreba, te dostupnosti lokalnih kapaciteta kao što su hraniteljske porodice, dnevni centri, savjetovališta, mobilni timovi i stambeni programi. Ovakva sveobuhvatna i redovno ažurirana baza podataka predstavlja temelj svakog kvalitetnog lokalnog planiranja, jer omogućava da se intervencije zasnivaju na stvarnim potrebama, a ne na pretpostavkama ili administrativnim procjenama.

Ova vrsta „živog inventara“ nije samo birokratski registar, već **operativni alat** koji lokalnim strukturama omogućava da blagovremeno raspoređuju resurse, prepoznaju trendove, uoče gdje sistemi „pucaju“, te da brzo djeluju kada se pojave prvi znaci rizika. Na primjer, ukoliko baza pokaže da u određenom ruralnom području postoji povećan broj porodica koje traže savjetovanje, ili da raste broj mladih pred izlazak iz sistema koji nemaju adekvatno stambeno rješenje, lokalna samouprava može odmah reagovati: pojačati rad terenskog tima, uspostaviti privremeni „satellite“ punkt, obezbijediti hitnu materijalnu podršku ili razviti stambeni program.

Pored operativne svrhe, ovakva baza podataka ima i značajnu **transparentnu i edukativnu funkciju**. Kada se podaci objavljuju javno — naravno, u agregiranom obliku i uz zaštitu privatnosti korisnika — građani, donosioci odluka, lokalne organizacije i mediji stiču jasniji uvid u stanje u zajednici. To podstiče odgovornost institucija, olakšava praćenje napretka i doprinosi zajedničkom učenju kako bi se sistemi unapređivali na osnovu onoga što se pokazuje kao

uspješno ili problematično.

Na taj način, lokalna samouprava ne djeluje „naslijepo“, već zasniva svoje odluke na preciznim, pravovremenim i realnim informacijama, što je preduslov za razvoj efikasnih, održivih i korisniku prilagođenih usluga u zajednici — posebno za djecu i mlade kojima je podrška najpotrebnija.

6.2. Strateško upravljanje resursima i koordinacijom na lokalnom nivou

Samouprava izrađuje lokalnu strategiju sa trogodišnjim akcionim planom, nastalu iz procjene stanja, uz uključivanje svih dionika (CSR, škole, domovi zdravlja, NVO, Zavod/BIRO rada, predstavnici hranitelja i — presudno — mladih sa iskustvom brige). Plan definiše ciljeve, nosioce, rokove i indikatore: smanjenje institucionalnih smještaja iz „socijalnih“ razloga, povećanje zadržavanja u školi, broj tranzicionih stanova i praksi za mlade, pristup mentalno-zdravstvenim servisima, pokrivenost ruralnih zona.

Budžetske linije se postepeno preusmjeravaju sa tradicionalnih institucionalnih troškova ka uslugama u zajednici, ali ne kao puka preraspodjela sredstava, već kao dio planskog i dokazima zasnovanog modela finansiranja u kojem se svaki euro tretira kao investicija u konkretan, mjerljiv ishod. Umjesto da sredstva ostanu zarobljena u nerazvojnog, fiksnom trošku institucionalnog smještaja, lokalne samouprave uvode princip „*novac prati dijete i porodicu*“, kojim se finansiranje veže uz rezultate: smanjenje broja razdvajanja porodice, skraćivanje trajanja smještaja, povećanje broja mladih koji šest do dvanaest mjeseci nakon izlaska iz sistema imaju stabilno zaposlenje, povećanje broja uspješnih reintegracija, te poboljšanje obrazovnih i mentalno-zdravstvenih pokazatelja.

Ovako postavljen model omogućava da se budžetske investicije prate kroz stvarni učinak, a ne kroz broj potrošenih sredstava. Time lokalne samouprave napuštaju logiku „finansiranja aktivnosti“ i prelaze na logiku „finansiranja ishoda“, što je standard kojem teže evropski sistemi koji su najdalje odmakli u deinstitucionalizaciji.

Lokalni budžet se pri tome kombinuje sa nacionalnim transferima i sredstvima iz projektnih izvora, uključujući fondove EU, bilateralne programe i donatorske grantove. Ovakav „hibridni model finansiranja“ omogućava veću fleksibilnost, brže širenje inovativnih servisa i stabilnije planiranje troškova. Ipak, kako bi sistem ostao održiv, ključna je **fiskalna disciplina**. To znači da lokalna samouprava mora izbjegavati paralelno finansiranje koje godinama održava „dvostruki sistem“ – i institucije i zajednicu – jer to usporava reforme i generiše visoke troškove. Umjesto toga, uvode se „*granični rokovi*“ za gašenje skupih i nerazvojnih institucionalnih kapaciteta, uz paralelno jačanje porodici i zajednici zasnovanih servisa koji mogu preuzeti korisnike bez gubitka kvaliteta ili sigurnosti.

U ruralnim sredinama, gdje su potrebe često najveće, a servisi najudaljeniji i najteže dostupni, dio sredstava se namjenski opredjeljuje za izgradnju infrastrukture koja čini usluge u zajednici zaista dostupnim. To uključuje pokrivanje transportnih troškova za porodice i djecu, subvencionisanje školskog i zdravstvenog prevoza, razvoj digitalne konekcije i opreme za djecu i mlade u udaljenim područjima, formiranje mobilnih terenskih timova i organizovanje „satellite“ punktova — manjih, fleksibilnih centara koji djeluju kao lokalne pristupne tačke za socijalne,

zdravstvene i savjetodavne usluge. Ovakav pristup omogućava da djeca i mladi iz ruralnih područja ne ostanu „nevidljivi“ sistemu i da ne budu u većem riziku od institucionalizacije samo zato što žive daleko od centara usluga.

U konačnom, ovako osmišljen model finansiranja usluga u zajednici lokalnim samoupravama omogućava da se resursi koriste racionalno, da se investicije mjere stvarnim efektima u životima djece i mladih, i da se javni novac ulaže u rješenja koja grade otpornije, funkcionalnije i uključivije lokalne zajednice. Ovaj model predstavlja temelj održive deinstitucionalizacije i osigurava da djeca i mladi u riziku, naročito oni iz ruralnih i siromašnih porodica, dobiju kontinuiranu i kvalitetnu podršku u okruženju koje poznaju i u kojem imaju najveće šanse da rastu, razvijaju se i ostvare punu samostalnost.

Uvode se protokoli o upućivanju između sektora, standardizovani obrasci za zajedničku procjenu uz zaštitu privatnosti, redovni intersektorski sastanci i imenovanje „ključnog radnika“ (case managera) po korisniku koji prati plan podrške, sprečava ispadanje iz sistema i aktivira tim u krizama. Opština osigurava informacione kanale i komunikacione alate za brzu razmjenu podataka.

6.3. Evaluacija, nadzor i razvoj kvaliteta na lokalnom nivou

Kvalitet rada lokalnih službi ne procjenjuje se više prema broju održanih radionica, sastanaka ili aktivnosti, već prema **stvarnim ishodima u životima djece i mladih**. To znači da fokus prelazi sa „kvantiteta“ na „kvalitet“, odnosno sa formalnog izvršenja aktivnosti na vidljive, provjerljive i dugoročne promjene u dobrobiti korisnika. Da bi takav pristup bio moguć, lokalne samouprave uspostavljaju jasne pokazatelje koji omogućavaju praćenje uspjeha reformi i mjerenje napretka u zajednici.

Ovi pokazatelji predstavljaju svojevrsnu lokalnu listu parametara koja se redovno ažurira i najmanje jednom godišnje javno objavljuje. Time se obezbjeđuje transparentnost sistema, odgovornost institucija i mogućnost da građani, porodice i organizacije civilnog društva prate kako se javni resursi koriste i kakvi se rezultati postižu. U praksi, pokazatelji obuhvataju niz ključnih oblasti: odnos između porodične i institucionalne brige, razloge zbog kojih se djeca upućuju na smještaj i trajanje tog smještaja, broj slučajeva u kojima je uspješno spriječeno razdvajanje porodice, postignuća djece i mladih u školi, njihovu redovnost u pohađanju nastave i uspješnost u završavanju obrazovanja.

Posebna pažnja posvećuje se mladima koji napuštaju sistem brige, pa se prati u kolikoj mjeri imaju izrađene tranzicione planove i kakvu podršku dobijaju u vezi sa stanovanjem i zapošljavanjem. Jednako važni su i podaci o korišćenju usluga mentalnog zdravlja, jer upravo te usluge često presudno utiču na stabilnost i održivost tranzicije. Na kraju, ali ne i najmanje važno, prati se zadovoljstvo samih korisnika, odnosno djece, mladih i hranitelja, jer nijedan sistem ne može biti ocijenjen uspješnim ako ljudi koji ga koriste ne osjećaju da ih on podržava, štiti i osnažuje. Ovakav pristup mjerenju kvaliteta omogućava lokalnim zajednicama da na vrijeme prepoznaju probleme, da prilagođavaju usluge na osnovu stvarnih potreba djece i porodica, da preusmjere resurse tamo gdje daju najviše rezultata i da grade sistem koji zaista funkcioniše u korist onih zbog kojih postoji.

Svaka usluga radi po jasno definisanim standardima: individualna procjena i plan, uvažavanje glasa djeteta, etičke linije za pritužbe, supervizija timova, kontinuirana obuka zasnovana na dokazima, „peer review“ između opština, i eksterni audit po potrebi. Posebno se prati da siromaštvo i loši stambeni uslovi nikada ne budu jedini razlog razdvajanja; umjesto toga aktivira se paket stambenih i materijalnih mikro-intervencija vezanih za plan podrške.

„Premještaj“ djeteta ili mladog čovjeka iz institucije u zajednicu nikada ne smije biti shvaćen kao puko fizičko izmještanje iz jedne adrese na drugu, jer upravo takav pristup najčešće vodi ka tzv. *reinstitucionalizaciji*, odnosno povratku u sistem zbog nedostatka adekvatne i kontinuirane podrške. U evropskoj praksi, tranzicija iz institucionalne u zajedničku brigu definiše se kao proces koji zahtijeva pažljivu, višeslojnu pripremu svih aktera, a lokalna samouprava ima ključnu ulogu u tome.

Opština mora obezbijediti da dijete ili mlada osoba pred izlazak iz institucije bude uključena u dobro strukturiran i individualizovan plan pripreme, koji obuhvata psihosocijalnu stabilizaciju, razvoj životnih vještina, planiranje školovanja ili zaposlenja, te upoznavanje sa novim okruženjem i ljudima koji će biti dio njihovog svakodnevnog života. Paralelno sa tim, priprema se i porodica ili hranitelj: kroz treninge, savjetovanje, obuke za rad sa djecom koja imaju iskustvo institucionalizacije, kao i jasnu informisanost o pravima, odgovornostima i dostupnim lokalnim servisima. Podrška okruženju je podjednako važna, komšiluku, školama, sportskim klubovima i lokalnim servisima objašnjava se kako mogu doprinijeti inkluziji, kako izbjeći stigmatizaciju i kako prepoznati rane znake povlačenja, anksioznosti ili neprilagođenog ponašanja.

Neizostavni element uspješnog tranzicionog procesa je uloga „**ključnog radnika**“ (**case managera**), profesionalca koji je konstanta u životu mladog čovjeka u periodu tranzicije. On je osoba koja koordinira sve korake, prati ispunjenje plana, rješava administrativne, socijalne i emocionalne prepreke, i služi kao kontakt tačka između institucija, porodice, škole, zdravstvenog sistema i lokalnih servisa. Prvih šest mjeseci nakon preseljenja smatra se najrizičnijim periodom, zbog čega opština mora obezbijediti **krizni kontakt dostupan 24/7**, kako bi se hitno reagovalo u slučaju eskalacije problema, emocionalnih slomova, konflikata u porodici ili trenutnih kriznih situacija.

Podrška zajednice ne odnosi se samo na formalne servise, ona zahtijeva rad sa lokalnim stanovništvom, inicijative za destigmatizaciju i promociju poruke da djeca i mladi koji izlaze iz institucija nijesu „problem“ već resurs, članovi zajednice sa pravom na dostojanstven život. Kampanje senzibilizacije, radionice u školama, uloga medija i podrška nevladinog sektora doprinose stvaranju okruženja u kojem dijete ili mlada osoba može da se osjeća prihvaćeno i sigurno.

Konačni cilj svih ovih procesa je stabilno uključivanje djeteta ili mladog čovjeka u tokove svakodnevnog života: redovno pohađanje škole, učestvovanje u susjedskim aktivnostima, sportskim i kulturnim programima, neformalno druženje sa vršnjacima, te izgradnja mreže podrške koja zamjenjuje ono što je institucija dugo vremena bila jedina sigurnost i jedino poznato okruženje. Kada lokalna zajednica obezbijedi ovu vrstu integrisane, koordinisane i kontinuirane podrške, smanjuje se rizik povratka u instituciju i otvara se prostor za razvoj, osamostaljivanje i puni društveni život djece i mladih koji napuštaju sistem brige.

7. TRANZICIJA IZ INSTITUCIONALNE BRIGE U SAMOSTALNI ŽIVOT

Tranzicija iz institucionalne brige u samostalni život predstavlja jedan od najosjetljivijih i najkritičnijih procesa u sistemima socijalne zaštite širom Evrope. Za djecu i mlade iz sistema brige, naročito one bez roditeljskog staranja, u hraniteljskim porodicama ili iz porodica u riziku od siromaštva, trenutak napuštanja sistema često označava period najvećih životnih izazova. Ova grupa mladih statistički češće doživljava prekide obrazovanja, nezaposlenost, beskućništvo, prijevremeno roditeljstvo, socijalnu izolaciju i probleme mentalnog zdravlja.

U evropskim zemljama koje su najuspješnije u reformi sistema, tranzicija se posmatra ne kao događaj (napuštanje institucije), već kao **proces koji počinje godinama ranije**, koji se odvija uz kontinuiranu podršku lokalne zajednice i koji se nastavlja i nakon formalnog izlaska iz sistema. Ključni elementi ovog procesa uključuju: pripremu za samostalan život, osiguravanje stabilnog stambenog okruženja, finansijsku i psihosocijalnu podršku, mentorstvo, dostupnost redovnih i specijalizovanih usluga u zajednici i aktivno uključivanje mladih u donošenje odluka o sopstvenoj budućnosti.

Ovo poglavlje daje pregled evropskih modela tranzicije, stanovanja uz podršku i mentorskih programa, te identifikuje kako ovi modeli mogu biti relevantni za Crnu Goru, naročito za djecu i mlade iz socio-ugroženih i ruralnih sredina, kao i za porodice u riziku.

7.1. Rani početak tranzicije i planirano osamostaljivanje

Evropske zemlje koje postižu najbolje rezultate u tranziciji mladih iz sistema brige u samostalan život uvode tranziciono planiranje mnogo ranije od trenutka izlaska iz brige, strukturiraju podršku oko jednog odgovornog profesionalca i osiguravaju produžene „aftercare“ mjere i pristup obrazovanju i zapošljavanju i nakon punoljetstva. U nordijskim i zapadnoevropskim praksama tranzicija se ne tretira kao događaj, već kao višegodišnji proces koji **često počinje već u dobi od 14–15 godina**, kada se u saradnji socijalnih službi, škole, zdravstvenih ustanova i porodice izrađuje i redovno revidira individualni plan osamostaljivanja uz jasna obrazovna, radna, stambena i zdravstvena mjerila; ovakva rješenja dokumentovana su u **Danskoj** i zemljama sa snažnim opštinskim sistemima gdje su rani planovi standard, a aftercare podrška je normativno predviđena do 22. godine života, uz upozorenja istraživača da praksa kasnih procjena i dalje kreira nesigurnosti u pojedinim opštinama i zahtijeva raniju i konzistentniju pripremu mladih za izlazak iz sistema.

U **Holandiji** je od 2015. kompletna briga za djecu i mlade decentralizovana na 355 opština koje, po Zakonu o mladima, moraju organizovati kontinuum usluga od prevencije do specijalizovane pomoći, uključujući školske timove za ranu identifikaciju rizika i individualne planove podrške; upravo lokalni nivo spaja školu, zdravstvo i socijalnu zaštitu, što je prepoznato kao prilika za integrisane pristupe i ranu tranzicionu pripremu koja je prilagođena stvarnim potrebama mladih i njihovih porodica. **Švedska**, iako sa snažnim lokalnim autonomijama, nema specifičan zakon o aftercare; odgovornost je opštinska i često neujednačena, pa mladi u nekim sredinama

dobijaju adekvatnu podršku, dok u drugim ostaju bez jasno definisanih mjerila i specijalizovanih timova, što međunarodni pregledi označavaju kao slabost i pozivaju na preciznije definisanje trajanja i obima podrške nakon izlaska iz brige.

Sistemi koji postižu dobre ishode istovremeno integrišu školu i tržište rada. **Njemačka** je paradigmatski primjer: dualni sistem stručnog obrazovanja (učenik provodi dio sedmice u preduzeću, dio u školi) ostaje glavna poluga za brzo i stabilno zapošljavanje mladih, a 2021. godine u programe koji vode do pune kvalifikacije ušlo je oko 678.100 mladih, od čega je oko 437.800 bilo u dualnim tokovima – parametar koji objašnjava zašto je tranzicija iz škole u posao kod ranjivih grupa, uključujući mlade iz brige, održivija kada postoji plaćena praksa i standardizovana kvalifikacija priznata od privrednih komora i poslodavaca širom zemlje. Poluga iz EU politike je i ojačana Garancija za mlade, koja od 2020. proširuje ciljnu starost do 29 godina i traži fokus na najranjivije (mlade sa invaliditetom, manjinske grupe i ruralna područja), uz eksplicitnu ulogu nacionalnih službi zapošljavanja, lokalnih službi i opština da u roku od četiri mjeseca ponude obrazovanje, obuku ili posao – što je okvir u kojem se mladi iz brige mogu prioritetno targetirati kroz individualne „sporazume o integraciji“ i mjere koje prate stvarne ishode u obrazovanju i zapošljavanju. **Austrija** ovaj most škola–posao dopunjava obavezom obrazovanja ili obuke do 18. godine, razvijenim mrežama savjetovaštva i programima javne službe zapošljavanja (AMS) za ranu intervenciju, nadoknađivanje propuštenih kvalifikacija i vođeno uključivanje mladih iz socio-ugroženih sredina u obuke i stažiranja, što je posebno važno za mlade bez podrške porodice i za ruralne zajednice u kojima je pristup servisima rascjepkan ili udaljen.³²

Tranzicija iz alternativne brige, bilo da mlada osoba „napušta sistem“ zbog navršene starosne dobi ili se vraća u biološku porodicu, predstavlja kritičan period u životima mladih sa iskustvom brige. Uvažavajući potencijalnu ranjivost tokom ove tranzicione faze, države sve češće uvode aftercare podršku, odnosno mjere podrške mladima u prelasku iz alternativne brige u nezavisan život. Ovaj specijalni broj fokusira se upravo na takve tranzicije u okviru nordijskih socijalnih država, okupljajući nova empirijska istraživanja i analize politika koje pružaju uvide u prepreke, faktore uspjeha, ishode i ulogu sistema socijalne zaštite u ovoj ključnoj fazi života.

Na međunarodnom nivou sve je veći fokus na istraživanje napuštanja brige, što potvrđuje značajan rast istraživačke produkcije u ovoj oblasti. Ovaj specijalni broj inicirali su članovi **Nordijske istraživačke mreže o tranziciji mladih iz brige u odraslost (NRT)**³³. NRT je dio Međunarodne istraživačke mreže o tranzicijama iz brige u odraslost (INTRAC), zajednice istraživača koja radi na unapređenju nacionalnih i međunarodnih istraživanja o tranziciji iz sistema brige u nezavisan život.

Istorijski gledano, istraživanja o napuštanju brige bila su usmjerena prvenstveno na identifikovanje deficita i ranjivosti među mladima sa iskustvom brige. Međutim, međunarodne i nordijske studije dosljedno ukazuju na niz izazova koji nerazmjerno pogađaju ovu grupu: nizak nivo obrazovanja, loše fizičko i mentalno zdravlje, nezaposlenost, socijalna izolacija i beskućništvo³⁴. Istovremeno, sve veći broj novijih studija poziva na nijansiraniji pristup koji

32 Eurofound, Social services in Europe: Adapting to a new reality, dostupno na: <https://assets.eurofound.europa.eu/f/279033/4927789233/ef22007en.pdf>

33 Network on Care Leavers' Transition to Adulthood (NRT), Istraživanje dostupno na: <https://globalintrac.com/nordic-research-network-on-care-leavers/>

34 Bengtsson, T.T., Olsen, R.F., & Lausten, M. (2022). The role of mental health problems in out-of-home care youths' educational pathways: Quantitative and qualitative analysis of Danish longitudinal data. *Child Abuse & Neglect*, str. 131

ističe i snage i otpornost ovih mladih ljudi³⁵. Mladi sa iskustvom brige čine veoma heterogenu grupu, a ishodi zavise od individualnih, relacijskih, institucionalnih, socijalnih i političkih faktora i konteksta.

Ovakvo dvostruko prepoznavanje ranjivosti i otpornosti usklađeno je sa jačanjem pristupa zasnovanih na dječjim pravima u socijalnim politikama. Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima djeteta odigrala je važnu ulogu u oblikovanju nacionalnih zakona i praksi koje naglašavaju pravo djece i mladih na participaciju, zaštitu i obezbjeđivanje usluga. Nordijske zemlje karakteriše socijaldemokratski model i univerzalne javne usluge, a reformski procesi sve više naglašavaju važnost slušanja mladih i uključivanja njihovih stavova u donošenje odluka. Istovremeno, nedavne promjene ukazuju i na trend individualizacije, decentralizacije i tržišnog pristupa u pružanju usluga³⁶.

Promjene u zakonodavstvu reflektuju složenost i ponekad kontradiktornu prirodu aftercare politika. U **Norveškoj** je, na primjer, gornja starosna granica za ostvarivanje aftercare podrške produžena sa 23 na 25 godina (2021), dok je **Finska** tu granicu 2024. smanjila sa 25 na 23 godine. Ove razlike ukazuju na širi politički i fiskalni kontekst, ali i na to da su shvatanja o tome kada mlada osoba postaje „odrasla“ i kada je spremna za punu nezavisnost različita među državama. Kako pokazuju članci u ovom izdanju, pristupi zasnovani na pravima djece i mladih mogu imati stvarni efekat samo ukoliko ih prate adekvatne strategije implementacije i dovoljni resursi.

Centralna nit kroz sve radove u ovom specijalnom izdanju jeste važnost perspektive životnog toka. Odlazak iz brige nije jedan događaj, već postepen, relacijski i često fragmentisan proces. Perspektiva životnog toka naglašava da rane iskustvene okolnosti, tip i kvalitet podrške tokom smještaja, te struktura aftercare usluga oblikuju dobrobit mladih u odraslosti. Ovaj okvir posebno ističe dugoročne posljedice nedostatka podrške – koje se često uočavaju tek godinama nakon formalnog izlaska iz brige.

Jedan od najozbiljnijih rizika u tranziciji jeste beskućništvo. Stabilno stanovanje predstavlja osnovu za obrazovanje, zaposlenje i socijalni život. Dokkedal³⁷ u svojoj analizi pokazuju da, iako je svijest o riziku beskućništva sve veća, i dalje postoji fragmentacija između sektora dječje zaštite i sektora koji se bave beskućništvom. Autori pozivaju na integrisan pristup koji će tretirati stambenu nesigurnost kao strukturno, a ne isključivo individualno pitanje.

Fragmentacija podrške javlja se i u drugim oblastima. Istraživanje Mordal³⁸ o iskustvima mladih u Norveškoj pokazuje da formalni i neformalni sistemi često funkcionišu odvojeno, ostavljajući mladima teret da sami održavaju kontakt i koordiniraju podršku. Ovi nalazi naglašavaju emocionalnu i relacijsku dimenziju tranzicije i potrebu za podrškom koja je dugoročna, lična i stabilna.

35 Bakketeig, E., Boddy, J., Gundersen, T., Østergaard, J., & Hanrahan, F. (2020). Deconstructing doing well: What can we learn from care experienced young people in England, Denmark and Norway? *Children and Youth Services Review*, str. 1–12

36 Kvist, J., & Greve, B. (2011). Has the Nordic welfare model been transformed? *Social Policy & Administration*, str. 146–160

37 Dokkedal, A.A., Niemi, V., Freysteinsdóttir, F.J., Møhlholt, A.-K., Bengtsson, M., Paulsen, V., & Sigurdardóttir, E. (2025). The intersection of leaving care and homelessness – A literature overview in a Nordic welfare state context. *Nordisk välfärdsvetenskap | Nordic Welfare Research*, str. 1–14

38 Mordal, S., Thoresen, S.H., Ringdal, R., & Paulsen, V. (2025). Experiences of subjective wellbeing among young people transitioning from out-of-home care in Norway. *Nordisk välfärdsvetenskap | Nordic Welfare Research*, str. 1–13

Širi kontekst takođe ima značajnu ulogu. Hornset i Halvorsen³⁹ ukazuju na to da geografske razlike unutar zemlje utiču na dostupnost aftercare servisa: mladi koji žive u ekonomski slabijim opštinama suočavaju se sa većim preprekama u pristupu podršci. Ovo otvara važna pitanja jednakosti, pristupačnosti i konzistentnosti sistema u različitim sredinama.

Tranzicija iz brige nije samo individualna, već i kolektivna i relacijska. Istraživanje u Finskoj⁴⁰ pokazuje da aftercare profesionalci svoj rad zasnivaju na relacijskom pristupu, zagovaranju i borbi za jednakost mladih u sistemima koji nijesu uvijek fleksibilni ili otvoreni za njihove potrebe. Istraživanje ukazuje na ključnu ulogu hranitelja nakon formalnog prestanka smještaja, kada oni uz adekvatnu podršku i dalje ostaju izvor stabilnosti, emocionalne sigurnosti i praktične pomoći mladima.

Poruka koja se provlači kroz sve radove jeste da tranzicija ne zavisi samo od volje ili sposobnosti pojedinca. **Volja je oblikovana institucionalnim aranžmanima, politikama, geografskim kontekstom i kvalitetom odnosa koje je mlada osoba izgradila tokom života u sistemu.** Kako nordijske zemlje ulaze u period intenzivnih pritisaka na socijalne službe i tržište rada, potreba za stabilnim profesionalnim kadrom i održivim strukturama podrške postaje sve izraženija.

Zaključno, radovi analizirani za potrebe ovog istraživanja pokazuju da tranzicija iz alternative brige predstavlja kompleksan, višedimenzionalan proces čiji kvalitet oblikuju kako individualne karakteristike, tako i sistemske strukture i vrijednosti.

Za Crnu Goru ovi primjeri daju jasan niz operativnih lekcija. Prvo, tranzicija mora početi ranije i biti formalizovana kroz obavezne individualne planove od 15. godine, uz multidisciplinarni tim i jasno imenovanog „ključnog radnika“ koji je odgovoran da plan bude živ dokument i da mladu osobu vodi i nakon izlaska iz brige; irska i škotska iskustva pokazuju da upravo personalizovana koordinacija i produžena pravna obaveza „aftercare“ do najmanje 21–23, a po mogućnosti i do 26. godine, uklanjaju najveći rizik od naglog prekida podrške po punoljetstvu i povećavaju vjerovatnoću završetka srednje škole, upisa u dodatno obrazovanje i stabilnog zaposlenja.

Nadalje, tranzicija bez stanovanja nije tranzicija: prenosivi modeli „tranzicionih garsonjera“ i „Housing First for Youth“ iz sjeverne i zapadne Evrope mogu se u CG testirati kroz opštinske pilot-stanove, subvencionisane kirije i korišćenje neiskorišćenog javnog stambenog fonda kao tranzicionih jedinica, uz mobilne timove u ruralnim sredinama koji nadoknađuju geografske barijere i prate mlade u prvih 12–24 mjeseca života u zajednici.

Takođe, povezivanje sa tržištem rada mora biti sistemsko, ne ad hoc: partnerstva sa poslodavcima, adaptacije dualnih i „work-based learning“ rješenja, prioritetni pristup mjerama Garancije za mlade i lokalni sporazumi o integraciji („ciljevi + podrška + rokovi“) ubrzavaju zapošljivost mladih iz brige i pružaju im iskustvo rada prije izlaska iz sistema, što njemački pokazatelji kontinuirano potvrđuju kao efikasno rješenje za smanjenje nezaposlenosti i pasivnosti nakon punoljetstva.

Tamo gdje su sistemi decentralizovani, ishodi zavise od kapaciteta opština: švedsko iskustvo upozorava da bez jasnog zakonskog minimuma i državnog standarda aftercare podrške dolazi do nejednakosti po mjestu stanovanja; norveški nalazi idu u istom smjeru i pokazuju da

39 Hornset, N., & Halvorsen, T. (2025). Distribution of Aftercare Services for Young People in Norway: Social and Geographical Perspectives. *Nordisk välfärdsforskning | Nordic Welfare Research*, str. 1–21

40 Oterholm, I., & Höjer, I. (2025). Foster carers and aftercare – collaboration and negotiation with Child Welfare Services. *Nordisk välfärdsforskning | Nordic Welfare Research*, str. 1–14

normativ mora biti praćen budžetima i lokalnim timovima, inače mladima u praksi izmiču prava koja na papiru postoje.

Za Crnu Goru to znači da bi nacionalna politika trebalo da propiše obavezne komponente tranzicionog plana, minimalno trajanje i sadržaj aftercare perioda i odgovornosti lokalnih službi, ali i da stavi akcenat na finansiranje „servisa, a ne zidova“ i na rezultate: završeno obrazovanje, osigurano stanovanje, zaposlenje ili obuka, stabilno mentalno zdravlje i društvena uključenost.

U zbiru, evropski dokazi vode ka istom zaključku: tranzicija postaje uspješna kada je rana, personalizovana, produžena i „ukotvljena“ u lokalnoj zajednici, sa stanovanjem, učenjem i radom kao stubovima i sa ključnim radnikom koji drži sistem „na okupu“.

8. SOCIO-EKONOMSKA UKLJUČENOST I ZAPOŠLJAVANJE

Socio-ekonomska uključenost djece i mladih koji odrastaju u siromaštvu, bez adekvatnog roditeljskog staranja ili u hraniteljskim porodicama zavisi od sposobnosti sistema da pravovremeno „prevede“ zaštitne mjere u obrazovne, radne i stambene šanse. U državama članicama EU, ključnu ulogu imaju programi tranzicije ka tržištu rada, ciljane mjere obuke i podsticaji poslodavcima, oslonjeni na lokalnu koordinaciju i jasne ishode. Ovakav pristup već deceniju strukturira i evropska **Garancija za mlade**⁴¹, koju su države članice dodatno ojačale 2020. proširujući ciljnu starost do 29 godina i usmjeravajući se na najranjivije, uključujući mlade u ruralnim područjima, sa invaliditetom i iz manjinskih grupa; nacionalni planovi implementacije precizno obavezuju službe zapošljavanja i opštine da mladima ponude zapošljavanje, nastavak školovanja, obuku ili praksu najkasnije u roku od četiri mjeseca od završetka školovanja ili gubitka posla, a ulogu koordinacije preuzimaju resorna ministarstva i zavodi za zapošljavanje uz mrežu lokalnih centara i poslodavaca.

Praksa je pokazala da Garancija za mlade funkcioniše najbolje kada je povezana sa učenjem kroz rad i dualnim obrazovanjem: njemački model, u kojem se nastava u školi kombinuje sa plaćenom praksom u preduzeću i vodi do standardizovane kvalifikacije priznate od privrednih komora, ostaje jedan od najefikasnijih evropskih mehanizama za smanjenje nezaposlenosti mladih i brzo uključivanje na tržište rada; samo u 2021. u programe koji vode do pune kvalifikacije ušlo je oko 678.100 mladih, od čega oko 437.800 u dualnim tokovima, što objašnjava zašto je prelaz iz obrazovanja u zaposlenje stabilniji, posebno za ranjive grupe koje kroz plaćeno učenje lakše stižu iskustvo i ostaju u sistemu do kvalifikacije.⁴²

Paralelno sa time, države sa snažnom lokalnom autonomijom u omladinskoj politici usmjerile su se na ranu identifikaciju rizika i integrisano planiranje na nivou opština. Holandija je 2015. prenijela kompletan spektar dječje i omladinske brige na 355 opština, koje su dobile mandat da kreiraju cjelovit kontinuitet od prevencije do specijalizovanih usluga, uz uključivanje školskih timova i lokalnih partnera; cilj je da se pod istim krovom spoje škola, socijalna zaštita, zdravstvo i poslodavci i da se mladima u riziku ponudi rani, individualizovan put do kvalifikacije i posla,

41 Vlada Crne Gore, Garancija za mlade, dostupno na: <https://www.gov.me/ms/garancija-za-mlade-zzzgrabi-sansu>

42 Eurochild, An ambitious EU Strategy on the Rights of the Child, dostupno na: <https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/2021-05/Eurochild-An-Ambitious-EU-Strategy-on-the-Rights-of-the-Child.pdf>

koji se finansijski i organizaciono vodi bliže stvarnim potrebama mlade osobe i porodice.⁴³

Dodatno, holandski **Action Programme – Youth Care** (Ministarstvo zdravlja, socijalne zaštite i sporta) u uvodu objašnjava da je nakon **evaluacije Jeugdwet** potvrđeno da je decentralizacija bila „korak u dobrom smjeru“, ali da ciljevi još traže potpuno sprovođenje — što opet nedvosmisleno potvrđuje **opštinsku nadležnost** za omladinsku brigu od 2015.⁴⁴

Podsticaji poslodavcima i saradnja sa privredom predstavljaju drugi stub uspješnih sistema. **Njemačka Garancija za mlade** se sprovodi kroz mrežu zavoda i lokalnih centara za posao koji sa poslodavcima zaključuju „sporazume o integraciji“ mlađih od 29 godina, gdje se kombinovanjem javnih mjera i radnih mjesta kreiraju prilike ciljano za ranjive grupe; prioritet se daje mladima koji su bez kvalifikacije, žive u udaljenim ruralnim zonama ili su imigrantskog porijekla, a zakonska osnova i operativne smjernice nalažu brzo posredovanje i mjesečno praćenje napretka kroz ugovorene korake do zaposlenja ili kvalifikacije. **Austrijski** model obezbjeđuje dodatnu elastičnost: javna služba zapošljavanja (AMS) finansira prekvalifikacije, nastavak obrazovanja odraslih i „učenje kroz rad“, a opštine i pokrajine nadograđuju alatima za mlade sa slabim školskim ishodima, uključujući savjetovališta, mentorsku podršku i obavezno učešće u obrazovanju ili obuci do 18. godine, čime se smanjuje broj ranih izlazaka iz sistema i stvara baza za kasniji ulazak u dualne programe ili pripravništva kod lokalnih poslodavaca. U takvim aranžmanima, poslodavci dobijaju jasne podsticaje da ponude radno mjesto mladoj osobi pod mentorstvom (subvencije zarada, refundacije doprinosa, poreske olakšice, pokrivanje troškova obuke), dok javni sektor zadržava „orijentaciju na ishod“ kroz objavljivanje pokazatelja i ugovaranje rezultata, a ne samo aktivnosti.

Evropski parlament je u materijalima sa saslušanja „**Leaving Care – What Next?**“ (2025)⁴⁵ jasno naglasio da je period napuštanja alternativne brige za mlade izuzetno rizičan, upravo zato što u većini evropskih država podrška prestaje naglo sa punoljetstvom, stvarajući fenomen koji se u analitičkoj literaturi naziva „care cliff“. Parlament zbog toga insistira na potrebi uvođenja **produženih mjera** koje moraju obuhvatiti stambenu, obrazovnu, zapošljavanju usmjerenu i mentalno-zdravstvenu podršku. U dokumentu se ističe da se tranzicija ne može posmatrati samo kao administrativni završetak brige, već kao duga i delikatna faza u kojoj mladi moraju imati oslonac na sistem jednako kao i dok su bili formalno zbrinuti. EP stoga preporučuje obezbjeđivanje stabilnog i dugotrajnog stanovanja, uključujući modele prelaznih stanova ili stanovanja uz podršku, jer bez sigurnog mjesta stanovanja ostale mjere (obrazovanje, posao, terapijska podrška) gube realnu funkciju. Poseban naglasak stavlja se i na nastavak obrazovanja i pristup programima „drugog šansa obrazovanja“, budući da podaci ukazuju da su mladi iz brige u većem riziku da napuste školovanje prije završetka srednjeg obrazovanja, što direktno utiče na njihovu zapošljivost i dugoročnu ekonomsku stabilnost.

U materijalima Evropskog parlamenta posebna pažnja posvećena je i zapošljavanju, gdje se insistira na strukturiranim i dostupnim mjerama koje mladima obezbjeđuju praktično radno

43 Od **1. januara 2015.** stupila je na snagu **Child and Youth Act (Jeugdwet)** kojom je **kompletna briga za djecu i mlade (preventivna i specijalizovana podrška) decentralizovana na opštine (municipalities)**; sve opštine su postale odgovorne za „cijeli kontinuitet“ od univerzalnih i preventivnih usluga do specijalizovane (dobrovoljne i prinudne) brige za djecu i mlade. To eksplicitno navodi **Netherlands Youth Institute (Nji)** u engleskom preglednom tekstu o holandskoj omladinskoj politici i u **Youth Wiki** poglavlju (Nji je nacionalna referentna ustanova koja održava Youth Wiki za Holandiju).

44 Social Service Europe, dostupno na: <https://www.socialserviceseurope.eu/>

45 Council of Europe Strategy For The Rights Of The Child (2022-2027), dostupno na: file:///C:/Users/jmv36/Downloads/034522GBR_Strategie%20for%20the%20right%20of%20child%2022_27.pdf

iskustvo, obuke i programe osposobljavanja. Parlament smatra da mladi iz brige moraju biti prioritet u programima Garancije za mlade, pri čemu se zahtijeva njihovo uključivanje u rok od četiri mjeseca kroz odgovarajuću ponudu posla, nastavka školovanja, obuke ili pripravništva, uz obaveznu podršku mentora i službi zapošljavanja. U dokumentu se naglašava da programi obuke i zapošljavanja moraju biti prilagođeni ranjivosti ove grupe i povezani sa plaćenim radnim iskustvima kako bi se nadomjestio nedostatak porodične mreže, finansijske sigurnosti i društvenog kapitala, koji su uobičajeni zaštitni faktori kod mladih iz stabilnih porodica. Istovremeno, mentalno zdravlje označeno je kao stub tranzicione podrške, jer se u materijalu navodi da su mladi iz brige izloženi višestrukim traumama, nestabilnosti i emocionalnim gubicima te da je dostupnost kontinuirane psihološke podrške presudna za njihovu sposobnost da uđu u proces obrazovanja i zapošljavanja bez dodatnog rizika od odustajanja ili destabilizacije. Parlament upozorava da je bez mentalno-zdravstvenih servisa u zajednici svaki program zapošljavanja ili stanovanja krhak, jer mladi nemaju resurse da sami nadomjeste emocionalne i bihevioralne posljedice prijašnjih iskustava.⁴⁶

U ovaj koncept uklapaju se i preporuke međunarodnih organizacija i evropskih mreža, naročito UNICEF-ove i Eurochild-ove analize u okviru DataCare i CarePath inicijativa, koje vrlo precizno ističu nedostatak dosljednih aftercare mjera u većini evropskih zemalja i pozivaju na integrisane modele „step-down“ podrške — od stambenog osamostaljivanja, preko obrazovnog mentorstva do specijalizovanih programa mentalnog zdravlja. U njihovim izvještajima navodi se da su djeca i mladi u alternativnoj brizi među grupama s najvećim rizikom trajne socio-ekonomske marginalizacije upravo zbog diskontinuiteta podrške po punoljetstvu, te da je neophodno uspostaviti sistemsko praćenje obrazovnih i radnih ishoda nakon napuštanja brige kako bi se spriječilo višestruko ponavljanje neuspjeha i socijalna isključenost u odraslom životu .

Evropska parlamentarna istraživačka služba (EPRS)⁴⁷ u svojim analizama tranzicije iz institucionalne brige dodatno naglašava potrebu za postojanjem „kontinuuuma servisa“, posebno tokom prelaska iz rezidencijalnih usluga na život u zajednici. Dokumenti iz 2026. ukazuju da djeca i mladi bez adekvatne mreže usluga u zajednici ostaju najranjivija kategorija, pri čemu stabilnost stanovanja, pristup obrazovanju i obukama te redovna psihosocijalna podrška predstavljaju osnovu za dugoročni uspjeh. Evropska politika u ovoj oblasti jasno insistira na prelasku sa institucionalnih modela na modele podrške u zajednici, ali istovremeno upozorava da tranzicija mora biti strukturirana, višegodišnja i planski praćena kako bi se spriječila marginalizacija mladih po napuštanju sistema zaštite.

Kada se ove preporuke sagledaju zajedno, jasno je da Evropski parlament i ekspertske mreže zagovaraju jedinstven pristup koji povezuje stanovanje, obrazovanje, zapošljavanje, mentalno zdravlje i personalizovanu tranzicionu podršku u jedinstven sistem produženih mjera. Suština evropskog stava jeste da mladi iz alternativne brige moraju ostati prioritet sistema i nakon punoljetstva, sve dok ne postignu stabilnost u ključnim oblastima života — stanovanju, obrazovanju i radu.

Primjenjivost ovih zaključaka na Crnu Goru je direktna i urgentna. Mladi koji izlaze iz sistema brige u Crnoj Gori suočavaju se sa sličnim izazovima koje Evropski parlament opisuje: naglim prekidom institucionalne podrške, nedostatkom sigurnog stanovanja, otežanim pristupom tržištu rada i mentalno-zdravstvenim uslugama, posebno u ruralnim sredinama gdje je

46 COE, Child Participation, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/children/child-participation>

47 European Parliamentary Research Service (EPRS), dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/stay-informed/research-and-analysis>

dostupnost servisa još manja. U tom smislu, Crna Gora bi mogla uvesti model produženog aftercare perioda do najmanje 23 ili 25 godina, obavezne tranzicione planove koji počinju već od 15–16. godine, stambene programe uz podršku za mlade koji napuštaju brigu, prioritet u programima zapošljavanja i obuka kroz Garanciju za mlade, te razvoj lokalnih mreža mentora i psihosocijalnih servisa. Time bi se u potpunosti uskladila sa evropskim preporukama i značajno povećala šansa da mladi iz alternativne brige izrastu u socio-ekonomski uključene, samostalne i stabilne odrasle ljude.

9. REZULTATI SPROVEDENOG ISTRAŽIVANJA

9.1. Metodologija

Istraživanje u oblasti socijalne i dječje zaštite koje je sprovela Mreža za evropske politike - MASTER sprovedeno je u okviru projekta „Osnaženi za sutra: Pravo na podršku“, putem strukturisanog upitnika namijenjenog institucijama, ustanovama i organizacijama koje pružaju usluge djeci, mladima i porodicama u sistemu socijalne i dječje zaštite. Istraživanje je sprovedeno u vremenskom periodu od 30. januara 2026. godine do 30. marta 2026. godine.

Cilj istraživanja bio je prikupljanje podataka o postojećim oblicima podrške, dostupnosti usluga, institucionalnim kapacitetima, kao i identifikacija ključnih izazova i potreba za unapređenje sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori.

Uzorak istraživanja obuhvatio je 13 institucija i organizacija iz oblasti socijalne zaštite, lokalne samouprave, obrazovanja i civilnog sektora. Podaci su prikupljeni metodom samopopunjavanja strukturisanog upitnika, čime su ispitanici dali detaljan uvid u rad svojih institucija, postojeće programe podrške, procjenu efikasnosti usluga, identifikovane izazove i planirane aktivnosti za unapređenje sistema.

Istraživanje je kvalitativnog i deskriptivnog karaktera, sa fokusom na iskustva, stručne procjene i institucionalnu praksu. Posebna pažnja posvećena je dostupnosti usluga za djecu i mlade u riziku, mladima bez roditeljskog staranja, mladima smještenim u institucijama i hraniteljskim porodicama, kao i mladima koji se nalaze u procesu tranzicije ka samostalnom životu.

Rezultati istraživanja pokazuju da sistem socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori obuhvata širok spektar formalnih i neformalnih oblika podrške, uključujući materijalna davanja, psihosocijalnu podršku, savjetovanje, obrazovnu i razvojnu podršku, kao i različite oblike institucionalne i lokalne pomoći.

Institucije lokalne samouprave dominantno pružaju podršku kroz materijalna davanja, jednokratne pomoći, stipendije, novčane naknade i koordinaciju sa centrima za socijalni rad, dok obrazovne ustanove i predškolske institucije poseban fokus stavljaju na psihološku i pedagošku podršku djeci i porodicama, inkluzivno obrazovanje i saradnju sa roditeljima.

Organizacije civilnog društva i specijalizovane ustanove razvijaju širi spektar usluga, uključujući savjetovanje, terapijski rad, dnevne boravke, razvoj životnih vještina, mentorsku podršku, profesionalnu orijentaciju, humanitarnu pomoć i programe namijenjene mladima u riziku, posebno mladima koji se nalaze u tranziciji ka samostalnom životu.

Analiza odgovora pokazuje da se najefikasnijim oblicima podrške smatraju pristupi koji su individualno prilagođeni korisnicima i njihovim potrebama. Ispitanici posebno ističu značaj individualizovanog rada, kombinovanja individualnih i grupnih metoda rada, kao i kontinuirane psihosocijalne podrške koja doprinosi osnaživanju djece, mladih i porodica. Pored toga, kao važan faktor uspješnosti prepoznata je međusektorska saradnja između sistema socijalne zaštite, obrazovanja, zdravstva i organizacija civilnog društva.

Poseban značaj pridaje se uključivanju djece i mladih u aktivnosti zajednice kroz edukativne, sportske, kulturne i volonterske programe, koji doprinose razvoju socijalnih vještina, osjećaja pripadnosti zajednici i aktivnijem učešću u društvenom životu.

9.2. Identifikacija problema

Analiza odgovora institucija i organizacija uključenih u istraživanje ukazuje na postojanje brojnih izazova koji utiču na efikasnost i održivost sistema socijalne i dječje zaštite.

Kao jedan od najizraženijih problema navodi se nedostatak finansijskih i kadrovskih resursa, koji direktno utiče na mogućnost razvoja novih usluga, kvalitet postojećih programa i dostupnost podrške korisnicima. Više institucija ukazalo je na opterećenost postojećih stručnih radnika, kao i na nedovoljan broj psihologa, socijalnih radnika, pedagoga i drugih stručnjaka potrebnih za pružanje kvalitetne podrške djeci, mladima i porodicama.

Pored toga, značajan izazov predstavlja nedovoljno razvijena mreža usluga u zajednici. U pojedinim lokalnim sredinama ne postoje specijalizovani servisi koji bi mogli odgovoriti na potrebe djece i mladih u riziku, zbog čega se korisnici često oslanjaju na ograničene kapacitete postojećih institucija ili na podršku organizacija civilnog društva.

Ispitanici su ukazali i na neujednačenu dostupnost usluga na lokalnom nivou, što dovodi do značajnih razlika između opština kada je riječ o vrstama podrške koje su dostupne korisnicima. Dok pojedine sredine raspolažu razvijenijim servisima i programima, druge se suočavaju sa nedostatkom osnovnih usluga, što utiče na jednak pristup pravima i podršci.

Kao važan problem prepoznata je i nedovoljno operativna međusektorska saradnja. Iako u mnogim sredinama postoje formalni mehanizmi saradnje između institucija, ispitanici navode da se oni često ne primjenjuju u punom kapacitetu. Posljedica toga je sporije rješavanje složenih slučajeva i otežana koordinacija između sistema socijalne zaštite, obrazovanja, zdravstva i lokalne samouprave.

Dio ispitanika ukazao je i na postojanje administrativnih prepreka i složenih procedura, koje mogu usporiti ostvarivanje prava i pružanje podrške korisnicima. Kao dodatni izazov navodi se nedovoljna informisanost korisnika o pravima i uslugama koje su im dostupne, što može dovesti do toga da određeni oblici podrške ostanu neiskorišćeni.

Posebno značajan problem, koji je prepoznat u odgovorima više institucija, odnosi se na podršku mladima u tranziciji ka samostalnom životu. Ispitanici ističu da upravo u ovom segmentu postoje najveće praznine u sistemu. Nakon izlaska iz hraniteljstva, institucionalnog smještaja ili drugih oblika zaštite, mladi često ostaju bez kontinuirane podrške u oblastima zapošljavanja, stanovanja, profesionalne orijentacije, mentorstva i psihosocijalnog osnaživanja. Zbog toga se ova kategorija mladih prepoznaje kao jedna od najranjivijih grupa u sistemu socijalne i dječje zaštite.

Istovremeno, istraživanje je identifikovalo i niz pozitivnih praksi koje mogu predstavljati osnov za dalje unapređenje sistema. Kao posebno uspješni prepoznati su individualni pristup korisnicima, psihosocijalne i terapijske intervencije, mentorski rad sa mladima, uključivanje porodice u proces podrške, kao i saradnja sa školama, lokalnim institucijama i organizacijama civilnog društva. Pozitivnim su ocijenjene i aktivnosti koje podstiču aktivno učešće djece i mladih u zajednici kroz volonterske, edukativne i razvojne programe.

Tabela 1. Pregled institucija, programa podrške, identifikovanih nedostataka i planiranih aktivnosti

Institucija	Usluge / program	Identifikovani nedostaci	Planirane aktivnosti
NVU Žene Bara	Narodna kuhinja, humanitarna pomoć, garderoba, pomoć za liječenje, renoviranje stambenih objekata	Nedostatak kadrova i finansijskih sredstava, slaba međusektorska saradnja, neinformisanost korisnika	Individualne humanitarne akcije i nastavak podrške socijalno ugroženim porodicama
Centar za prava djeteta Crne Gore	Dnevni boravak, savjetovanje, terapija, edukativni i preventivni program	Nedovoljna koordinacija sistema, nedovoljno razvijene preventivne usluge	Razvoj i proširenje preventivnih i terapijskih programa
Opština Rožaje	Socijalne pomoći, stipendije, omladinski programi, Lokalni akcioni plan za mlade	Finansijska ograničenja, nedostatak kadra, slaba međusektorska saradnja	Jačanje omladinskih programa i saradnje sa institucijama
Sekretarijat za socijalno staranje i OSI Nikšić	Novčane naknade, jednokratne pomoći, koordinacija, inkluzija OSI resursa	Nedostatak kadra, finansijskih i sistemskih resursa	Razvoj lokalnih socijalnih usluga i jačanje saradnje
Centar za socijalni rad Danilovgrad	Materijalna davanja, stanovanje uz podršku, ostvarivanje prava iz socijalne zaštite	Nedostatak usluga u zajednici	Digitalizacija procesa i unapređenje sistema

Institucija	Usluge / program	Identifikovani nedostaci	Planirane aktivnosti
JPU „Irena Radović“	Psihološka i stručna podrška djeci i porodicama	Kadrovska i finansijska ograničenja	Jačanje saradnje sa CSR i institucijama
OŠ „Blažo Mraković“	Obrazovna i pedagoška podrška učenicima	Nedovoljno uključivanje roditelja	Unapređenje inkluzije i dostupnosti obrazovanja
NVO Juventas	Mentorski rad, razvoj životnih vještina, zapošljavanje mladih	Nedostatak postinstitucionalne podrške	Programi tranzicije ka samostalnom životu
NVO Impuls	Savjetovanje i psihološka podrška	Nedovoljna međusektorska saradnja	Nastavak psihosocijalnih usluga
NVO Ekvivalent	Edukacija, pristupačan prevoz, pravno i psihološko savjetovanje, podrška mladima sa invaliditetom	Barijere u pristupu uslugama za mlade sa invaliditetom	Razvoj edukativnih i inkluzivnih programa
JU Centar za dnevni boravak Danilovgrad	Dnevni i poludnevni boravak, njega, ishrana, prevoz, socijalizacija, fizikalna terapija	Nedovoljno razvijeni servisi u zajednici	Nova infrastruktura i razvoj asistivne tehnologije
NVO Sistem	Psihološka i pravna pomoć, prevencija nasilja, sklonište za žrtve nasilja	Sporija reakcija sistema, nedovoljna koordinacija	Jačanje servisa i promocija skloništa
Lokalna samouprava (opšti model)	Stipendije, jednokratne pomoći, koordinacija	Ograničeni resursi	Jačanje međusektorske saradnje
NVU / lokalne organizacije (opšte)	Humanitarni i savjetodavni rad	Nedostatak systemske podrške	Lokalni projekti i akcije

10. PREPORUKE I ZAKLJUČCI

Preporuke na osnovu analize istraživanja

1. Unapređenje informisanosti korisnika

Šta: Povećati nivo informisanosti djece, mladih i porodica u riziku o pravima i dostupnim uslugama.

Kako: Razviti i sprovesti ciljane informativne kampanje, koristiti digitalne platforme, društvene mreže i lokalne zajednice, kao i uvesti proaktivno informisanje kroz škole, centre za socijalni rad i NVO sektor.

Pokazatelji: Broj realizovanih kampanja; broj informisanih korisnika; povećan broj korisnika koji pristupaju uslugama; nivo razumijevanja prava među korisnicima.

2. Jačanje međusektorske saradnje

Šta: Unaprijediti saradnju između institucija i organizacija koje pružaju podršku korisnicima.

Kako: Uspostaviti formalne protokole saradnje, organizovati redovne međuinstitucionalne sastanke i razviti jasne procedure za upućivanje korisnika (referalni sistem).

Pokazatelji: Broj potpisanih protokola; učestalost koordinacionih sastanaka; efikasnost upućivanja korisnika; smanjenje dupliranja ili prekida u pružanju usluga.

3. Razvoj integrisanih usluga u zajednici

Šta: Obezbijediti dostupne, povezane i kontinuirane usluge podrške na lokalnom nivou.

Kako: Razviti modele integrisanih servisa koji objedinjuju socijalnu, obrazovnu i psihološku podršku, uz aktivno uključivanje lokalnih zajednica i NVO sektora.

Pokazatelji: Broj razvijenih servisa u zajednici; broj korisnika koji koriste više povezanih usluga; zadovoljstvo korisnika; kontinuitet podrške.

4. Jačanje kapaciteta stručnog kadra

Šta: Unaprijediti kompetencije profesionalaca koji rade sa djecom, mladima i porodicama u riziku.

Kako: Uvesti kontinuirane obuke i specijalizovane programe edukacije za zaposlene u centrima za socijalni rad, obrazovnim institucijama i NVO sektoru, sa fokusom na rad sa mladima u tranziciji ka samostalnosti.

Pokazatelji: Broj sprovedenih obuka; broj obučeni stručnjaka; unaprijeđen kvalitet usluga; primjena novih metoda rada u praksi.

5. Razvoj specijalizovanih programa za mlade (15–21)

Šta: Kreirati ciljane programe podrške za mlade u tranziciji ka samostalnom životu.

Kako: Razviti programe koji uključuju mentorstvo, karijerno savjetovanje, životne vještine i psihosocijalnu podršku, posebno za mlade iz sistema socijalne zaštite.

Pokazatelji: Broj razvijenih programa; broj uključenih mladih; stepen osamostaljivanja korisnika; uspješnost uključivanja u obrazovanje ili tržište rada.

6. Unapređenje individualizovanog pristupa korisnicima

Šta: Obezbijediti usluge koje su prilagođene individualnim potrebama korisnika.

Kako: Uvesti standardizovane procjene potreba i individualne planove podrške, uz kontinuirano praćenje i evaluaciju napretka korisnika.

Pokazatelji: Broj izrađenih individualnih planova; kvalitet i učestalost praćenja; zadovoljstvo korisnika; vidljiv napredak korisnika.

7. Smanjenje regionalnih nejednakosti u dostupnosti usluga

Šta: Obezbijediti ravnomjernu dostupnost usluga u svim opštinama, posebno u ruralnim sredinama.

Kako: Razviti mobilne timove, terenske usluge i decentralizovane servise podrške, uz dodatna ulaganja u manje razvijene sredine.

Pokazatelji: Broj novih servisa u ruralnim područjima; broj korisnika iz udaljenih zajednica; smanjenje razlika u dostupnosti usluga.

8. Jačanje uloge organizacija civilnog društva

Šta: Povećati učešće NVO sektora u sistemu socijalne i dječje zaštite.

Kako: Uspostaviti partnerstva sa institucijama, uključiti NVO u pružanje usluga i razvoj politika, te obezbijediti finansijsku i institucionalnu podršku njihovom radu.

Pokazatelji: Broj partnerstava između institucija i NVO; broj zajedničkih programa; povećan obuhvat korisnika; kvalitet pruženih usluga.

9. Razvoj održivih i dugoročnih servisa

Šta: Obezbijediti kontinuitet i održivost usluga podrške.

Kako: Planirati dugoročno finansiranje, integrisati uspješne modele u javne politike i razviti mehanizme praćenja i evaluacije.

Pokazatelji: Broj održivih servisa; kontinuitet finansiranja; institucionalizacija uspješnih praksi; dugoročni efekti na korisnike.

Savremene evropske prakse jasno pokazuju da se zaštita djece i mladih ne može oslanjati na reaktivne mjere niti parcijalno djelovanje institucija, već na strateški usmjeren, lokalno ukorijenjen i kohezivan sistem usluga koji povezuje porodicu, zajednicu i institucije u jedinstven lanac podrške. Za Crnu Goru, preporuke se mogu grupisati u četiri međusobno povezane oblasti: normativne preporuke, razvoj novih usluga u zajednici, unapređenje tranzicije u samostalni život i jačanje kapaciteta institucija i međusektorske saradnje.

Normativno posmatrano, Crna Gora mora izgraditi sveobuhvatan i precizan pravni okvir koji će jasno odrediti minimalne standarde deinstitucionalizacije, obaveze opština i lokalnih službi, te garantovati da svako dijete i mlada osoba dobije podršku koja je u skladu sa evropskim pravnim i profesionalnim standardima. Reforma treba da polazi od činjenice da sistem, da bi bio efikasan i pravičan, mora biti zasnovan na jasnim i predvidivim obavezama, a ne na dobroj volji pojedinačnih institucija. U tom smislu, definisanje minimalnih standarda deinstitucionalizacije podrazumijeva da zakon jasno određuje kada se dijete može izdvojiti iz biološke porodice, kakvi oblici podrške porodici prethode bilo kakvoj odluci o smještaju, kako se usluge u zajednici grade i finansiraju, te koje garancije se moraju obezbijediti da bi se očuvalo pravo djeteta na život u porodičnom okruženju. Evropska praksa, uključujući preporuke Vijeća Evrope i sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava, već decenijama ističe da je razdvajanje porodice krajnja i izuzetna mjera, dozvoljena samo kada ne postoji nijedna blaža intervencija koja može zaštititi dijete, te da siromaštvo, loši stambeni uslovi ili ekonomska deprivacija nikada ne mogu predstavljati razlog za lišavanje roditeljskog staranja. U crnogorskom kontekstu, to znači da zakon mora nedvosmisleno zabraniti smještanje djece u institucije zbog životnih okolnosti koje se mogu otkloniti mjerama podrške u zajednici, poput pomoći u stanovanju, ciljane socijalne asistencije i usluga rane intervencije, čime bi se otklonila dugogodišnja praksa da se materijalna oskudica tumači kao roditeljska nekompetentnost, suprotno načelu najboljeg interesa djeteta.

Sledeći normativni stub reforme odnosi se na obavezu opština da planiraju, razvijaju i pružaju usluge u zajednici kao primarni oblik zaštite djece. Opštine, prema evropskom modelu, ne mogu ostati samo administrativni posrednici, već moraju postati aktivni nosioci lokalnih politika zaštite djece i mladih, uz zakonsku obavezu uspostavljanja godišnjih lokalnih analiza potreba, planova usluga i mehanizama finansiranja. Lokalne zajednice treba da budu odgovorne za organizovanje mobilnih timova, dnevnih servisa, savjetovališta, porodične podrške i programa rane intervencije, što podrazumijeva da zakon mora definisati njihov mandat, način finansiranja i standarde kvaliteta. Uspostavljanje ovakvih mehanizama spriječilo bi sadašnju praksu u kojoj dostupnost usluga zavisi od toga u kojoj opštini dijete živi, te bi obezbijedilo jednake šanse za djecu iz urbanih i ruralnih sredina.

Treća komponenta normativne reforme odnosi se na tranziciju mladih iz sistema brige u samostalni život, gdje su neophodne pravno obavezujuće mjere koje obezbjeđuju da nijedna mlada osoba ne izađe iz sistema bez prethodne pripreme i bez podrške u zajednici. Evropski modeli pokazuju da tranzicioni planovi moraju početi najmanje od 15. godine i biti lično prilagođeni, sa jasno definisanim ciljevima u obrazovanju, zapošljavanju, stanovanju i mentalnom zdravlju. Da bi se ovakav model mogao sprovesti, potrebno je uvesti obavezu imenovanja „ključnog radnika” — stručnjaka koji preuzima odgovornost za koordinaciju svih usluga, praćenje napretka mladog čovjeka i aktiviranje podrške u kriznim situacijama. Takva funkcija postoji u najnaprednijim evropskim sistemima i pokazala se kao presudna za uspješnu tranziciju u odraslost, jer omogućava kontinuitet brige i izbjegavanje institucionalnog vakuuma koji nastaje kada se formalni status djeteta završi.

Normativne obaveze moraju uključiti i produžen aftercare period, minimalno do 23, a idealno do 25. godine, kako bi se izbjegao nagli prekid podrške i rizik od nezaposlenosti, siromaštva ili beskućništva. Produžena podrška treba da obuhvati praćenje obrazovnih i radnih ishoda, podršku mentalnom zdravlju, savjetovanje i dostupnost tranzicionih stambenih rješenja. Ovaj period je ključan jer se većina mladih u sistemu suočava sa višestrukim izazovima, traumama iz ranijeg života i nedostatkom porodične mreže, pa je zakon taj koji mora garantovati da njihova dobrobit ne zavisi od lokalnih razlika ili raspoloživosti pojedinačnih ustanova.

Na kraju, sve ove norme treba ujediniti jedno centralno načelo: sistem mora biti utemeljen na zaštiti prava djeteta, ravnopravnosti u pristupu uslugama i obavezi države da stvara uslove za normalan život u zajednici, a ne na institucionalnom smještaju. Normativna reforma stoga nije samo tehničko pitanje izmjene zakona, već preusmjeravanje sistema ka preventivnom, razvojnom i porodično usmjerenom modelu koji je u skladu sa evropskim standardima, međunarodnim dokumentima i najboljom praksom. Crna Gora time dobija pravni okvir koji obezbjeđuje stabilnost, predvidivost i jednak pristup zaštiti za svu djecu i mlade, dok istovremeno jača odgovornost institucija i lokalnih zajednica da djeluju kao stvarni garant dobrobiti djeteta.

Razvoj novih usluga u zajednici predstavlja drugi temelj preporuka i ključni uslov za to da se sistem zaštite djece i mladih u Crnoj Gori zaista pomjeri sa institucionalno orijentisanog modela ka modelu koji štiti, osnažuje i uključuje. Savremene evropske prakse pokazuju da su lokalno dostupne, integrisane usluge temelj održive deinstitutionalizacije, jer stvaraju okruženje u kojem se potrebe djece i porodica prepoznaju na vrijeme, a reakcije sistema postaju brze, koordinisane i zasnovane na procjeni stvarnih okolnosti. Crna Gora u tom smislu treba da izgradi mrežu lokalnih servisa organizovanih po principu „najbližeg efektivnog nivoa”, što podrazumijeva da se usluge pružaju što je moguće bliže korisniku, u prirodnom okruženju djeteta i porodice, umjesto oslanjanja na centralizovane institucije koje često reaguju tek kada problem postane akutan. Uspostavljanje takvog modela znači jačanje mobilnih timova koji mogu odgovoriti na potrebe porodica u udaljenim i ruralnim sredinama, razvoj dnevnih centara koji omogućavaju inkluzivnu i kontinuiranu podršku djeci i mladima, otvaranje savjetovališta za mentalno zdravlje adolescenata koja nude preventivnu i terapijsku podršku, i formiranje „one-stop” punktova u kojima porodice mogu dobiti informacije, savjetovanje i upućivanje na servise bez lutanja kroz sistem. Posebno je važno jačati programe podrške roditeljstvu, ranu intervenciju i krizne servise, jer upravo ovi mehanizmi sprječavaju da se izazovi u porodici prodube i prerastu u situacije koje dovode do institucionalizacije djece.

Dodatno, Crna Gora mora razviti specijalizovane usluge namijenjene mladima koji napuštaju sistem brige, jer je tranzicija iz alternativne brige u odrasli život jedna od najrizičnijih i najosjetljivijih faza. Evropske zemlje koje su uspješno smanjile institucionalnu praksu razvile su različite modele tranzicionog stanovanja, među kojima se posebno izdvajaju iskustva Finske, Slovenije i Estonije. Ove države mladima obezbjeđuju male, podržane stambene jedinice u zajednici, gdje mladi žive samostalno, ali imaju redovnu i strukturiranu podršku stručnih radnika koji ih prate u oblastima poput upravljanja finansijama, razvoja životnih vještina, psihosocijalne stabilnosti, zapošljavanja i obrazovanja. Jedan od najsnažnijih evropskih modela jeste „housing first for youth”, koji se primjenjuje u Irskoj i Portugaliji i koji polazi od principa da se stabilno stanovanje ne može posmatrati kao nagrada za postignuti napredak, već kao polazna tačka tranzicije. U ovom modelu, mladima se najprije obezbjeđuje siguran i adekvatan dom, a zatim se oko njega gradi paket usluga, što omogućava razvoj stabilnosti i podstiče uspješnije uključivanje u obrazovanje i tržište rada. S obzirom na ograničeni broj stambenih jedinica u Crnoj Gori,

ovakvi modeli se mogu kombinovati sa fleksibilnim rješenjima ko-stanovanja, gdje dve ili više mladih osoba dijele stan uz podršku stručnog lica, kao i sa radno-stambenim programima poput onih u Austriji i Holandiji, u kojima lokalne vlasti i poslodavci zajednički obezbjeđuju pristupačno stanovanje povezano sa obukama i radnom praksom. Ovakva rješenja ne samo da su finansijski održivija, već povećavaju socijalnu uključenost mladih, olakšavaju prelazak u samostalnost i stvaraju rutinu koja podstiče stabilnost.

Dinamičan razvoj usluga u zajednici takođe podrazumijeva sposobnost sistema da prepozna nove rizike i odgovori na potrebe specifičnih grupa, posebno djece i mladih iz siromašnih i marginalizovanih porodica. U ruralnim sredinama, gdje su geografske prepreke i nedostupnost stručnih servisa posebno izraženi, zajednica mora uspostaviti mobilne servise i satelitske punktove koji omogućavaju da podrška dođe do djeteta, a ne obrnuto. Takva mreža usluga treba da bude dovoljno fleksibilna da odgovori na porast potreba u kriznim situacijama, poput ekonomskih šokova, porodičnih kriza ili zdravstvenih problema, uz brzo aktiviranje psihološke, materijalne i roditeljske podrške.

U konačnom, razvoj novih usluga u zajednici nije tehnička intervencija, već systemska transformacija koja mijenja način na koji društvo razumije i pruža brigu. Ona pomjera naglasak sa institucije na dijete i porodicu, sa prekida na kontinuitet, i sa fragmentisanih intervencija na integrisani, lokalno ukorijenjen pristup. Za Crnu Goru, izgradnja takvog sistema znači stvaranje strukture u kojoj djeca, mladi i porodice više ne padaju „kroz pukotine” sistema, već dobijaju pravovremenu, dostupnu i kvalitetnu podršku koja sprječava krize, jača kapacitete porodice i omogućava mladima da izrastu u samostalne, uključene i društveno aktivne građane.

Takođe, Crna Gora mora reformisati tranziciju u samostalni život kao ključni proces koji određuje budućnost mladih iz sistema brige. Tranzicija treba da počne najmanje dvije godine prije izlaska iz sistema, uz individualne planove koji uključuju obrazovne ciljeve, stambena rješenja, programe zapošljavanja i mentalno-zdravstvenu podršku. Evropska iskustva pokazuju da je uspjeh tranzicije gotovo isključivo vezan za pravovremeno planiranje, personalizovane oblike podrške i kontinuiran kontakt sa jednim stručnjakom koji koordinira proces. Zbog toga je neophodno da centri za socijalni rad uspostave funkciju tranzicionih koordinatora, da se u saradnji sa lokalnim samoupravama uspostave programi plaćenih praksi i dualnog obrazovanja po uzoru na njemački sistem te da se mladi prioritetno uključuju u Garanciju za mlade. Za mlade u ruralnim sredinama treba osigurati mobilne timove, transportne subvencije, digitalni pristup i podržano stanovanje kako bi im dostupnost usluga bila jednaka kao u urbanim sredinama.

U konačnom, oblast preporuka odnosi se na jačanje kapaciteta institucija i međusektorske saradnje. Crna Gora treba da uspostavi obavezne lokalne međusektorske timove koji okupljaju socijalnu zaštitu, škole, domove zdravlja, policiju, službe zapošljavanja i nevladine organizacije, te razvije zajedničke protokole za razmjenu podataka i upućivanje korisnika. Finansiranje mora biti planirano tako da se dio budžeta prenosi iz institucionalnog smještaja ka razvoju usluga u zajednici, uz kombinovanje lokalnih sredstava, državnih transfera i EU fondova. Kvalitet usluga mora biti praćen mjerljivim indikatorima, i to od smanjenja broja smještaja u institucije, preko rezultata u učenju i zapošljavanju, do zadovoljstva korisnika. Transparentno objavljivanje ovih podataka na godišnjem nivou osiguralo bi odgovornost i stabilnost sistema, kao i mogućnost pravovremenog otklanjanja slabosti.

Sve ove preporuke mijenjaju svakodnevicu djece, mladih i porodica u Crnoj Gori tako što sistem prelazi sa sporog, fragmentisanog i često reaktivnog odgovora na krizne situacije ka

proaktivnom, planiranom i usmjerenom pružanju podrške. U takvom sistemu dijete u riziku ne obilazi šaltere i ne čeka na rasutu pomoć. Umjesto toga, stručni tim dolazi u dom, procjenjuje potrebe, povezuje školu i zdravstvenu službu, aktivira stambenu ili materijalnu pomoć, obezbjeđuje roditeljske vještine i privremeni „respit“ kada je porodici potrebno rasterećenje. Mlada osoba koja izlazi iz brige dobija tranzicioni plan, stabilan smještaj, mentora, radnu praksu kod lokalnog poslodavca, psihosocijalnu podršku i realne šanse da se ekonomski osamostali. Sve intervencije se prate kroz jasno definisane pokazatelje, a budžet se usmjerava tamo gdje se postižu najbolji ishodi.

Ovakvim pristupom lokalne zajednice postaju stvarni nosioci deinstitucionalizacije, a Crna Gora stvara sistem koji je dostupan, pravedan, transparentan i utemeljen na evropskim standardima. Time se obezbjeđuje da nijedno dijete ili mlada osoba, posebno oni iz siromaštva, ruralnih sredina ili bez podrške porodice, ne bude izgubljeno u sistemu, već dobije šansu da odrasta bezbjedno, uključeno i osnaženo.

U konačnom, transformacija sistema zaštite djece i mladih u Crnoj Gori zahtijeva ne samo tehničke izmjene u zakonima i protokolima, već promjenu paradigme, te prelazak sa logike intervencije na logiku ulaganja, sa pasivnog reagovanja na aktivno djelovanje, sa institucija na zajednicu i sa administrativnog na ljudsko lice zaštite. Suština svih preporuka ogleda se u stvaranju sistema koji vidi svako dijete, razumije njegove potrebe i garantuje mu podršku dovoljno dugo i dovoljno kvalitetno da izraste u stabilnu, sigurnu i osnaženu odraslu osobu. Time se država ne bavi samo zaštitom djece, već i izgradnjom društva u kojem je solidarnost temelj, jednakost standard, a šansa dostupna svakome. Takva vizija nije samo usklađena sa evropskim politikama i najboljim praksama, već se javlja kao preduslov za pravedno, zdravo i održivo društvo.

Ako Crna Gora odlučno i dosljedno preuzme ovaj pravac, lokalne zajednice postaju mjesta gdje se problemi ne kriju nego rješavaju, gdje djeca ne čekaju nego dobijaju podršku, gdje mladi ne izlaze iz sistema praznih ruku, već ulaze u život sa planom, mentorom, stabilnim domom i realnom šansom da uspiju, gradeći pritom temelje sopstvene budućnosti i budućnosti zajednice kojoj pripadaju.



Ministarstvo
socijalnog staranja,
brige o porodici
i demografije



Skeniraj sajt