



ОМБУДСМАН ЗА ДЈЕЦУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Број:1374-4/24

Дана: 25.12.2024. године

МИНИСТАРСТВО ЗДРАВЉА И СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ
н/р министра, др. Шеранић Алена

**ПРЕДМЕТ: Заштита права дјеце са сметњама у развоју
-право на накнаду родитеља -његоватеља или његоватеља**

Институцији Омбудсмана за дјецу обратило се више лица-родитеља дјеце са сметњама у развоју из Добоја, Бијељине и Бање Луке пријавама-жалбама¹ којом су указали на проблеме у вези са остваривањем права на накнаду родитељу-његоватељу или његоватељу.

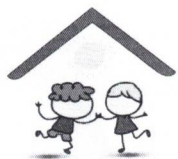
У предметним пријавама, подносиоци истих су наводили да су због здравствених проблема њихова дјеца остваривала право на накнаду родитељу-његоватељу или његоватељу и исту су остварили и током 2023.године, те да су у редовном поступку обнове документације за остваривање права од организационих јединица ЈУ Јавног фонда за дјечију заштиту добили закључке којим су обавијештени:

- да се првостепени поступак, покренут по захтјеву за остваривање права на накнаду родитељу-његоватељу или његоватељу, прекида до доношења коригованог налаза и мишљења о утврђивању потребе за посебном његом другостепене стручне комисије, или
- да се поступак прекида до рјешавања претходног питања, те је у образложењу таквог закључка наведено да се, сходно одредби из члана 36а став 3. Закона о дјечијој заштити², првостепени орган организационе јединице ЈУ Јавни фонд за дјечију заштиту обратио ЈУ Центру за социјални рад тражећи допуну налаза и мишљења првостепене стручне комисије; или
- да се поступак прекида до достављања мишљења Министарства здравља и социјалне заштите, а коме се ЈУ Фонд дјечије заштите обратио *тражећи мишљење* другостепене стручне комисије: да ли су од стране првостепене стручне комисије правилно оцијењене чињенице у налазу и мишљењу о утврђивању потребе за посебном његом дјетета са сметњама у развоју, и поред тога што се првостепена Комисија, на захтјев организационе јединице Фонда, о истом изјаснила да су након ревизије установили да су у Налазу и мишљењу правилно оцијењене чињенице о извршеној процјени да је потребна посебна њега за дијете сметњама у развоју.

¹ Предмети број: 239-105-9ПЖ/23;243-107-10-ПЖ/23; од 24.11.2023.

133-71-11-ПЖ/23 од 09.10.2023; 180-85-11-ПЖ/23. од 07.12.2023; 08-07-11/24 од 18.01.2024.;

² Закон о дјечијој заштити ("Службени гласник РС" број:114/17,122/18,107/19 и 119/21)



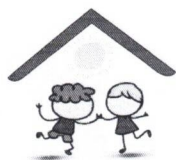
Лица која су се обратила Омбудсману су истакла да су им обустављене исплате средстава, која су до тада примали по основу права на накнаду родитељу-његоватељу и да су упућени да надлежној комисији поново доставе медицинску документацију за дијете које је већ категорисано. Да се код те дјеце у здравственом статусу ништа није побољшало или промијенило у позитивном правцу, да је „*оштећење-обољење трајно*“, као и да није дошло до законских измјена у овој области, те да неки родитељи и по неколико мјесеци нису могли да добију никакву повратну информацију о предмету.

У поступку испитивања навода из наведених пријава-жалби Омбудсман за дјецу се обратио надлежној ЈУ Центар за социјални рад у Добоју и ЈУ Јавном фонду за дјечију заштиту и захтијевао информацију о активностима које су предузели у предметној ствари. ЈУ Центар за социјални рад Добој је актом број: 01/4/9-540-143/23 од 28.11.2023. године обавијестио Омбудсмана да се у предметним случајевима не ради, како је наведено о допуни налаза, него о достављању потребних информација-службене евиденције тог Центра и информације координатора првостепене стручне комисије – образложења раније донесених налаза и мишљења првостепене стручне комисије за процјену потреба и усмјеравање дјеце и омладине са сметњама у развоју, а све ради утврђивања чињеничног стања у вези са испуњавањем услова за остварење права на накнаду родитељу-његоватељу, а да се кориговани налаз односи на другостепену стручну комисију о утврђивању потребе за посебном његом, те да је потребно, да се за све информације које се односе на поступак признавања права на накнаду родитељ-његоватељ, обратимо ЈУ Фонд за дјечију заштиту.

Наредним обраћањем Омбудсман за дјецу је од ЈУ Јавни фонд за дјечију заштиту затражио информацију о активностима које су они предузели у предметној ствари, а актом Филијале Добој број: ФДБ-6400-45/24 од 27.12.2023. године Омбудсман је информисан да је првостепени орган извршио увид у сву приложену документацију, која се односи на опсервирану дјецу, да је утврђено да су та дјеца потпуно зависна од помоћи другог лица у задовољавању свакодневних животних потреба, те да је увидом у налаз и мишљење првостепене стручне комисије о утврђивању потребе за посебном његом утврђено да постоји потреба за посебном његом.

Даље је у истом акту наведено: „Како је утврђено (без јасног образложења како је то утврђено-*примједба аутора*) да постоји неусклађеност поменутих налаза са чланом 2. Правилника о поступку утврђивања потребе за посебном његом дјетета са сметњама у развоју коју пружа родитељ-његоватељ или његоватељ³, који прописује да посебна њега дјетета са сметњама у развоју у смислу Правилника подразумијева цјелодневно предузимање медицинских и немедицинских радњи од стране родитеља-његоватеља или његоватеља с циљем спречавања физичког и психичког запуштања дјетета, првостепени

³ Правилник о поступку утврђивања потребе за посебном његом дјетета са сметњама у развоју коју пружа родитељ-његоватељ („Службени гласник Републике Српске“ број:14/20)



ОМБУДСМАН ЗА ДЈЕЦУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

орган се обратио дописом надлежној другостепеној стручној комисији за процјену потреба и усмјеравање дјеце и омладине са сметњама у развоју, те је истом тражено од комисије да утврди да ли, у складу са поменутиим Правилником, постоји потреба за посебном његом.

С обзиром да Налаз и мишљење о утврђивању потребе за посебном његом за првостепени поступак представља претходно питање, односно један од основних услова за рјешавање предметне управне ствари, то су, у складу са чланом 132. Закона о општем управном поступку⁴, којим је прописано да ако орган наиђе на питање без чијег рјешења се не може ријешити сама управна ствар, а то питање чини самосталну правну цјелину за чије је рјешавање надлежан суд или неки други орган (претходно питање), он може под условима из овог закона сам расправити то питање или поступак прекинути док надлежни орган то питање не ријешити те да се о прекиду поступка доноси закључак против којег је допуштена посебна жалба.

Дакле, у наведеним управним предметима по поднесеним захтјевима још увијек није мериторно одлучено. Након што другостепена стручна комисија за процјену потреба и усмјеравање дјеце и омладине са сметњама у развоју при Министарству здравља и социјалне заштите достави првостепеном органу изјашњење или кориговани налаз и мишљење у складу са Правилником о поступку утврђивања потребе за посебном његом дјетета са сметњама у развоју, првостепени орган ће, у складу са чланом 136. Закона о општем управном поступку, наставити поступак и одлучити по поднесеним захтјевима за остваривање права на накнаду родитељу-његоватељу или његоватељу."

У складу са законским овлашћењима Омбудсман је подносиоце жалби-пријава упознао са садржајем наведених изјашњења и информација, а на које су подносици изнијели запажања да се ради о „нејасним и збуњујућим образложењима Фонда, да су њихова дјеца већ неколико пута пролазили кроз прегледе, а они као родитељи кроз процесе прикупљања тражених налаза, да су на основу утврђеног стања од стране надлежних комисија били остварили право на накнаду родитељу-његоватељу, те да се стање код те дјеце, нажалост није поправило, него је остало исто или је погоршано, да им није јасно због чега се поново упућују на поступке процјене, те да се на овакав начин поступак може неограничено одуговлачити или понављати, а све на штету те дјеце".

Истакли су да су се неки од њих жалили на донесена рјешења и да су те жалбе од стране другостепеног органа, односно директора ЈУ Јавни фонд за дјечију заштиту одбијене, а да су неки покренули и управни спор пред надлежним судом. Омбудсман нема информацију о томе да ли су у међувремену надлежни судови одлучили у тим споровима.

Омбудсман за дјецу се у поступку испитивања навода из наведених пријава-жалби обратио и директору ЈУ Јавног фонда за дјечију заштиту захтјевом за доставу информације о активностима које су предузете у предметној ствари. Актом број: ФДЗ-1185/24. од 01.03.2024. достављено је тражено изјашњење, у коме се између осталог указује на допис

⁴ Закон о општем управном поступку („Службени гласник Републике Српске“ број:13/02;87/07;50/10;66/18)



ОМБУДСМАН ЗА ДЈЕЦУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Министарства здравља и социјалне заштите, број:11/05-533-152/23 од 20.11.2023., у којем је између осталог наведено:

"Процјена потребе за посебном негом везана је за животну доб, моторне, сензорне и психичке способности те да ли постоји потреба за кориштењем медицинских помагала или апарата(стома, катетер, апарат за дијализу, апарат за оксигенацију, пелене и друго), као и процјена да ли је потребно више од 480 сати потребне неге месечно, ванредни износ за негу, додатна нега дан и ноћ и да ли постоји потпуна непокретност. Даље се наводи, да није свим лицима која су потпуно зависна од помоћи и неге другог лица потребна посебна нега, односно целодневна (палијативна) нега. Посебна нега је искључиво нега која се пружа у кућним условима и представља превенцију смјештаја у установу социјалне заштите. Надаље произилази да је **посебна нега у ствари палијативна нега** која се целодневно предузима са циљем спречавања физичког и психичког запуштања детета са сметњама у развоју и коју није могуће пружати у условима које подразумевају дневно збрињавање или било који облик васпитања и образовања."

Овакав став или тумачење Министарства здравља и социјалне заштите и увођење и коришћење одређења "палијативна нега" бива прихваћен а што је видљиво из садржаја акта Центра за социјални рад Бијељина број: 01/3-533.7-138/23 од 18.3.2024.године.

Анализом садржаја жалби-пријава којима су се грађани обратили Омбудсману за дјецу, као и садржајем документације која је Омбудсману достављена од стране релевантних установа и институција, запажа се да се ради и о праву родитеља дјете са сметњама у развоју која похађају предшколске установе или похађају основну школу, да су у проведеном поступку пред надлежним установама у претходном периоду остварили право на накнаду родитељског његователя, и да су то право уживали до средине 2023.године. Уживање оствареног права им је прекинуто, једностраним актом надлежног органа, без ваљаног и разумљивог образложења, често позивањем на потребу рјешавања тзв. претходног питања. Родитељи су позвани и упућени да своју дјецу са сметњама у развоју поново излажу љекарским прегледима и оцјенама комисија, мада су то већ прошли и по неколико пута, да би дјеца била поново категорисана и оцијењена као ново-потенцијални корисници одређених права и то права која су већ били остварили, а сада су им та права обустављена. Из садржаја достављене документације није видљиво да су надлежни органи који су покренули поново оцјењивање, ако је то већ било неопходно, предузели активности и мјере да нови поступак траје што је то могуће краће, нити је родитељима разумљиво објашњено о чему се ради и због чега се то тако ради? Сасвим је разумљиво да је овакав наступ и став надлежних установа код родитеља те дјете изазвао незадовољство, огорчење и разочарање, посебно с обзиром на психофизичко стање дјете.

УН Конвенција о правима дјетета прописује да ментално заостало или физички инвалидно дијете треба да ужива пун и достојан живот, у условима којима се обезбјеђује његово достојанство, подстиче самосталност и олакшава активно учешће дјетета у заједници. Државе чланице уважавају право инвалидног дјетета на посебну негу и



подстицаће и обезбјеђивати помоћ дјетету које за то испуњава услове и онима који су одговорни за старање о њему, а за коју је поднесен захтјев.⁵

Закон о основном васпитању и образовању у члану 2. јасно прописује да основно васпитање и образовање које се стиче у школама и школама за дјецу са сметњама у развоју траје девет година, да је обавезно и бесплатно за сву дјецу узраста од шест до петнаест година, а у члану 3. је објашњено да је васпитање процес планског, организованог и системског дјеловања на развој личности и његових потенцијала.⁶

Закон о средњем образовању и васпитању у члану 2. прописује да дјелатност средњег образовања обухвата различите врсте и облике образовања којим се након завршене основне школе стичу различите компетенције потребне за рад у струци и за даље образовање појединца, те да средње образовање није обавезно.⁷

Породични закон чланом 8. јасно прописује да је у свим питањима која се тичу дјетета, свако дужан да се руководи и поступа у складу са најбољим интересом дјетета, а чланом 90. је прописано да је Република Српска, посредством надлежних органа, дужна да предузме све потребне мјере за заштиту дјетета а у свим активностима које се тичу дјетета, најбољи интерес дјетета мора бити приоритет.⁸

Закон о дјечијој заштити је у праксу увео институт "накнада родитељу-његоватељу или његоватељу" и чланом 36а. прописао да право на накнаду родитељу-његоватељу или његоватељу остварује један од родитеља дјетета са сметњама у развоју, најдуже до навршене 30. године живота дјетета, које: има трајно оштећење или обољење због којих је потпуно зависно од помоћи и њега другог лица при задовољавању основних животних потреба, са процентом тјелесног оштећења од 100%; има потребу за посебном његом на основу налаза и мишљења стручне комисије, у складу са овим законом и законом којим се уређује област социјалне заштите; није у могућности да се оспособљава за рад у струци кроз наставак школовања према налазу стручне комисије, у складу са законом којим се уређује област социјалне заштите; не остварује право на смјештај у установу социјалне заштите, здравствену установу или није остварило право на збрињавање у хранитељску породицу, нити остварује право на дневно збрињавање, у складу са законом којим се уређује област социјалне заштите.⁹

⁵ Устав Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, бр. 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11 и Службени гласник БиХ, број 73/2019 – одлука УС БиХ), члан 13.

⁶ Закон о основном васпитању и образовању (Службени гласник Републике Српске број: 81/22)

⁷ Закон о средњем образовању и васпитању (Службени гласник Републике Српске, број: 41/18, 35/20, 92/20, 55/23)

⁸ Породични закон (Службени гласник Републике Српске број: 17/23)

⁹ Закон о дјечијој заштити (Службени гласник Републике Српске број: 114/17;122/18; 107/19,119/21)



ЗАКЉУЧАК

Анализа предметног случаја (чине га жалбе истог или сличног садржаја више лица из Добоја, Бијељине....) иведеног поступка и документације која је тим поводом достављена Омбудсману за дјецу, упућује на закључак да су организационе јединице ЈУ Јавни фонд за дјечију у 2023., а наставило се и у 2024. години, из само њима знаних разлога обуставили исплату и уживање права на накнаду родитељу-његоватељу или његоватељу дјецe са сметњама у развоју, и покренули поступке поновног испитивања основа за остваривање овог права, а исти до писања овог извјештаја нису били завршени. Таквим поступањем озбиљно је доведен у питање најбољи интерес дјецe са сметњама у развоју, која су обухваћена таквим одлукама и створена је конфузија и несигурност код лица која су већ била остварила право на накнаду родитељу-његоватељу или његоватељу, а та дјеца су поново изложена љекарским прегледима ради утврђивања њиховог психофизичког стања, а родитељи додатним трошковима и проблемима с тим у вези. Организационе јединице ЈУ Јавни фонд за дјечију заштиту својим закључцима у поновљеном поступку захтијевају од надлежних комисија да донесу *"кориговани налаз и мишљење о утврђивању потребе за посебном његом другостепене стручне комисије"*, након којег ће прекинути поступак бити настављен. У актима организационих јединица Фонда, се од надлежне комисије тражи нпр. да се за дијете које похађа шести разред основне школе, комисија изјасни да ли постоји могућност *"оспособљавања за рад у струци кроз наставак школовања?"*

Законом је јасно прописано да је основно образовање обавезно за сву дјецу узраста до петнаест година, а да се оспособљавање за рад у струци може да остварује само у средњој школи. Да ли је могуће да се за неко дијете већ у шестом разреду основне школе утврди његова способност, односно неспособност за оспособљавање за рад у струци кроз школовање у средњој школи? Према ставу надлежних из Министарства и Фонда, ако Комисија утврди да је дијете способно за оспособљавање, тада без обзира на обим сметње, неће моћи да оствари право на посебну његу. Ако Комисија утврди да не постоји могућност таквог оспособљавања, а дијете је корисник услуге неког дневног центра, ни тада такво дијете неће моћи да оствари право на посебну његу!? Оваквим рјешењем су та дјеца и њихови родитељи доведени у положај да морају, да се одрекну једног права за дијете, или на посебну његу или на услуге дневног центра (па макар на пар сати), ако желе да остваре право на накнаду родитељу-његоватељу!

Омбудсман за дјецу скреће пажњу и на неразумљив и крајње неприхватљив став и мишљење Министарства здравља и социјалне заштите према којем је "посебна њега у ствари палијативна њега која се цјелодневно предузима са циљем спречавања физичког и психичког запуштања дјетета са сметњама у развоју и коју није могуће пружати у условима које подразумева дневно збрињавање или било који облик васпитања и образовања." Да ли овакав став Министарства претпоставља да дијете са сметњама у развоју похађајући основну школу, на коју је обавезно по закону, аутоматски не може да оствари право на посебну његу, без обзира на обим сметњи или потреба са којим се то дијете сусреће, а тиме



ОМБУДСМАН ЗА ДЈЕЦУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

ни његови родитељи не могу да остваре право на накнаду по основу родитељ-његовател? Да ли је оваквим ставом надлежних из Министарства боравак таквог дјетета у основној школи, које је уставно право и законска обавеза, изједначен са боравком у дневном центру!?

Министарство здравља и социјалне заштите је у својим актима дало мишљење и тумачење и практично изједначило посебну његу са палијативном његом. Правилником о поступку утврђивања потребе за посебном његом дјетета са сметњама у развоју коју пружа родитељ његовател у члану 2. јасно је дефинисано шта се подразумева под посебном његом дјетета са сметњом у развоју, и нигдје се у наведеном Правилнику не наводи термин „палијативна њега“.

Омбудсман за дјецу није овлашћен, нити има потребна знања за тумачење стручних израза из области медицине, али крајње опрезно скреће пажњу на уобичајено значење израза палијативну њега које најчешће подразумева свеобухватну (здравствену, психолошку, социјалну и духовну) његу с циљем пружања потребне његе болесницима с неизлечивом болешћу која значајно скраћује животни вијек. Настоји се да се ублажи бол и подигне квалитет живота пацијената неизлечивих или сложених болести. Палијативну његу пружа тим љекара, медицинских сестара, физиотерапеута, окупационих терапеута, говорно-језичких патолога и других здравствених професионалаца који раде заједно са љекаром опште праксе. Свјетска здравствена организација описује палијативну његу као поступак који побољшава квалитет живота пацијента и њихових породица које се суочавају са проблемима везаним за по живот опасне болести, кроз превенцију и олакшавање патње путем раног откривања и тачне процене те лечење бола и других проблема; физичких, психосоцијалних и душевних“. Имајући у виду горе наведено објашњење појма палијативне његе, поставља се питање да ли је палијативна њега исто што и посебна њега? Да ли право на посебну-палијативну његу, односно право на накнаду родитељ-његовател може да оствари само родитељ-његовател оног дјетета које је због обима сметњи принуђено да остатак живота проведе у домаћинству са родитељем-његователем или његователем, не похађајући ни основу школу, нити смије да буде корисник дневног центра, (па ни до три сата-примједба аутора)?

Омбудсман за дјецу је мишљења да су поступањем организационих јединица ЈУ Јавни фонд за дјечију заштиту, које су својим актима практично прекинули коришћење и уживање оствареног права на накнаду родитељу-његователу или његователу дјетета са сметњама у развоју, озбиљно угрожена права дјеце са сметњама у развоју која су била обухваћена наведеним актима.

ПРЕПОРУКЕ ОМБУДСМАНА ЗА ДЈЕЦУ

С обзиром на уочени проблем и настале посљедице, те на чињеницу да су дјеца са сметњама у развоју изузетно осјетљива и рањива категорија, да су и њихови родитељи у специфичном положају, да су принуђени да се носе са посебним проблемима и тешкоћама,



ОМБУДСМАН ЗА ДЈЕЦУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

те да је поступањем надлежних организационих јединица ЈУ Јавног фонда за дјечију заштиту, прекинуто остварено право на накнаду родитељу-његоватељу или његоватељу и надлежним органима наложено поновно поступање, Омбудсман за дјецу у складу са чланом 9. Закона о Омбудсману за дјецу („Службени гласник Републике Српске” број: 103/08, 70/12) предлаже предузимање мјера и активности ради отклањања ситуација које доводе до повреда права и интереса дјеце, на начин да:

Министарство здравља и социјалне заштите Републике Српске:

- Предузме мјере и активности из своје надлежности, а у сарадњи са ЈУ Фонд за дјечију заштиту, ради што бржег и ефикаснијег окончања поступака који су прекинути па поново покренути ради остваривања права на накнаду родитеља-његоватеља или његоватеља, и да обезбиједи да одлуке у истим буду донесене искључиво на основу важећих прописа и налаза и мишљења стручне комисије за процјену потребе за посебном његом дјетета са сметњама у развоју о обиму сметњи и потребама дјетета;
- Обезбиједи јединствену процедуру и поступање надлежних органа и комисија руководећи се искључиво обавезом поступања у најбољем интересу дјетета,
- Да преиспита одредбе Закона које се односе на остваривање права на накнаду за родитеља-његоватеља или његоватеља и да обезбиједи дјеца са сметњама у развоју с обзиром на обим и степен сметње могу да остваре право на посебну његу искључиво на основу мишљења и налаза стручне медицинске комисије, без било каквих административних ограничења, искључења или условљавања,

те да у разумном року обавијести Институцију Омбудсмана за дјецу о мјерама које су предузели по овој Препоруци.

ОМБУДСМАН ЗА ДЈЕЦУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

