

Dr. sc. Dušica Palačković, redovni profesor
Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu

ZAŠTITA OD NASILJA U PORODICI U PRAVNOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE KAO ODRAZ MEĐUNARODNIH STANDARDA I PRAKSE ESLJP

U radu su analizirani referentni međunarodni i regionalni dokumenti u oblasti zaštite od nasilja u porodici, pre svega obavezujući, koji formulišu standarde u oblastima prevencije, normativnog okvira za efikasnu istragu, procesuiranje i adekvatno sankcionisanje učinilaca, obezbeđenje kompenzacije žrtvama i njihovu sveobuhvatnu zaštitu na nacionalnom nivou. Kao posebno vredan prepoznaje se standard "due diligence" u postupanju organa nacionalnih vlasti u ispunjavanju pozitivnih obaveza u zaštiti od ovog vida nasilja. U analiziranim aktima i praksi ESLJP prepoznaju se postupci i načini kojima država (ne)ispunjava ovakve obaveze i (ne)sprečava povredu ljudskih prava aktima pojedinaca, odnosno (ne)odgovornost države za takve akte. Najznačajnija posledica prihvatanja u Republici Srbiji niza dokumenata, posebno Istanbulske konvencije, ali i stavova iz prakse ovog Suda, svakako je donošenje Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, pa je u radu analiziran i ovaj propis sa aspekta ispunjenosti niza standarda u oblasti porodičnog nasilja uz uočavanje izvesnih nejasnoća i nedoslednosti regulative.

Ključne reči: nasilje u porodici, međunarodni akti, regionalni akti, praksa Suda za ljudska prava, pravni okvir u Srbiji

1. Uvodna razmatranja

Nasilje u porodici je nesumnjivo univerzalni fenomen, značajan globalni problem i povreda ljudskih prava. Odnosi nasilnika i žrtve, činjenica da je reč o članovima porodice,¹ ovaj vid nasilja čine specifičnim, kontroverznim i visoko politizovanim.² Pre svega, porodično nasilje nastaje u okvirima zajednice koja se zasniva, i u kojoj bi trebalo da se razvijaju, odnosi ljubavi, poštovanja, poverenja i međusobne zaštite njenih članova.³ Zatim, oblici njegovog ispoljavanja su

1 Napomenimo da se termin "domestic violence" sve češće prevodi kao "nasilje u domu", što implicira ekstenzivn pristup u određivanju kruga lica između kojih se nasilje tretira kao specifično, "porodično". Istovremeno, ovim se naglašava i okolnost da sam pojam porodice nije opšteusvojen, da se menja i da je klasični pojam porodice prevaziđen.

2 Jaffe, P.G., Lemon, N.K.D., Poisson, S., *Child Custody & Domestic Violence*, s. 10, <https://books.google.rs/books?hl=sr>

3 Ono je na raskršću intimnosti i ljubavi na jednoj i mržnje na drugoj strani, Ponjavić, Z., Palačković, D., *Prekogranično odvođenje dece i porodično nasilje*, "Prava djeteta i ravnopravnost polova - između normativnog i stvarnog", Zbornik radova, Istočno Sarajevo, 2010., str. 54.

mnogobrojni i različiti, od ekonomskog, preko psihičkog, mentalnog, odnosno verbalnog, do nasilja u najizrazitijem vidu kakvo je seksualno i telesno koje vodi ne samo povredama nego i ubistvima.⁴ Porodično nasilje je, uz to, u stalnom porastu i nije limitirano ni državnim granicama ni društvenim uređenjem, ni kulturološkim, religijskim, rasnim ili drugim faktorima.⁵ Ovaj vid nasilja počinje, najčešće, u "blažoj" formi, mentalnog ili ekonomskog, da bi, zatim, poprimao sve surovije oblike. Žrtve, a najčešće su to žene, nerado i u relativno dugom periodu ne prijavljuju nasilje, koje, opet najčešće, prema njima čine muževi. Ako je poređenje uopšte primereno, posebno su tragične situacije kada su žrtve nasilja deca⁶ - neposredno ili, najčešće posredno, i kao svedoci akata nasilja i kao žrtve teških poremećaja porodičnih odnosa u okolnostima nasilja.⁷ Sve češće je i nasilje nad starim osobama članovima porodice, ali i nad drugim posebno ranjivim društvenom grupama.⁸

4 U Republici Srbiji za poslednjih deset godina ubijeno je 328 žena, a za samo 72 sata 2015. 7 žena je ubio partner ili suprug, a preko 1000 žena godišnje napusti dom zbog nasilja, <http://mondo.rs/a959248/Magazin/Porodica/Nasilje-nad-zenama-nasilje-u-porodici.html>. Za deset meseci 2016. godine evidentirano je preko 4 500 krivičnih dela nasilja u porodici ili 15,8 % više nego u istom periodu 2015. god. Svaka druga žena u Srbiji ima iskustvo nasilja u porodici, jedna od tri žene u Evropi takodje, skoro polovinu ubistava žena izvršio je intimni partner ili član porodice, <http://www.blic.rs/>, 25.05.2016. Mreža Žena Srbije upozorava da svake nedelje nasilnici ubiju jednu ženu, a raspoloživi podaci, mada nema jedinstvenih baza, pokazuju porast prijava ovog vida nasilja u ukupno prijavljenim krivičnim delima (Posebni izveštaj Zaštitnika građana, Beograd, jun 2011., <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebni-izvestaji/2106-2012-01-12-13-43-33>).

5 O razlozima, Markus, I., *Tamne brojke: Istraživanje o kućnom nasilju u centralnoj i istočnoj Evropi*, u "Ženska prava i društvena tranzicija", Centar za ženske studije, istraživanja i komunikaciju, Beograd, str. 101.; Lukić, V., *Kriminološka analiza nasilja u porodici*, mag. teza, Niš, 2003.; Mršević, Z., *Pravni aspekti strukturalnih uzroka nasilja*, u "Pravom protiv nasilja u porodici, ŽIC, Niš, 2002. god; DeMaris, A., Benson, L.M. et al., *Distal and Proximal Factors in Domestic Violence: A Test of an Integrated Model*, Journal of Marriage and Family, Vol. 65, No. 3(Aug. 2003.), pp. 652-667, http://www.jstor.org/stable/3600030?seq=1#page_scan_tab_contents, Bornistein, R.F., *The Complex Relationship Between Dependency and Domestic Violence, Converging Psychological Factors and Social Forces*, American Psychologist, September 2006., pp. 595-606., https://scholar.google.com/scholar?start=20&q=factors+of+domestic+violence&hl=sr&as_sdt=0,5&as_vis=1,

6 O nasilju nad decom videti Salcido Carter, L., Weithorn, L.A., Behrman, R., *Domestic Violence and Children: Analysis and Recommendation, The Future of Children*, Princeton University, Vol. 9, No. 3, 1999., http://www.jstor.org/stable/1602778?seq=16#page_scan_tab_contents, Meier, S.J., *Domestic Violence, Child Custody and Child Protection: Understanding Judicial resistance and Imagining the Solutions*, Legal Studies Research paper No.528, Journal of Gender, Social Policy & The law, Vol. 11:2, 2003., <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=>,

7 Petrušić, N., *Porodičnopravna zaštita od nasilja u porodici u pravu Republike Srbije*, "Novo porodično zakonodavstvo", Zbornik radova, Pravni fakultet u Kragujevcu, 2006., str. 21.

8 Već dugo je u pripremi konvencija o zaštiti starih osoba, a o razlozima donošenja, Strengthening Older People's Rights, Towards a UN Convention, <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/> i Why it's time for a convention on the rights of older people, <http://cotavic.org.au/wp-content/uploads/2013/02/Why-convention-older-people1.pdf>, Vid. i Interameričku konvenciju za zaštitu ljudskih prava starijih osoba, http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_a-70_human_rights_older_persons.asp, Fredvang, M., Bigss, S., *The rights of older persons, Protection and gaps under human rights law*, Social Policy Working paper No 16., Centre for Public Policy University of Melbourne, 2012., o tzv. *soft law protection* posebno Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA), <http://www.un-ngls.org/orf/pdf/MIPAA.pdf>, Rešetar Čulo, I., *Zaštita prava starijih osoba u Evropi: trenutno stanje, nedostaci i izazovi*, Pravni vjesnik, God. 30, Br.2, 2014., <https://www.google.rs/search?q=> Definiciju nasilja nad starima daje "Svetski izveštaj o nasilju i zdravlju" koji je usvojila

Veoma dugo porodično nasilje je smatrano "privatnom stvari"⁹ i izolovanim incidentima pa je izostajao i sveobuhvatni sistem preveniranja i adekvatna intervencija državnih organa. Ipak, eskalacija akata i sve veći broj prijava porodičnog nasilja najpre usled emancipacije žena kao globalnog i svestranog procesa, uslovila je prepoznavanje i sve ozbiljniji pristup ovom problemu kao "modelu ponašanja", a ne izolovanim incidentu, pa i stav o neophodnosti uspostavljanja mehanizama pravne i faktičke zaštite žrtava. Od nastanka pokreta za prava žena,¹⁰ pa i kao žrtava porodičnog nasilja, i otvaranja prvih "sigurnih kuća" osamdesetih godina prošlog veka, do savremenog pristupa koji karakteriše usvajanje niza nacionalnih, regionalnih i međunarodnih akata, trasiran je put sveobuhvatnoj normativnoj zaštiti, a kontrolni mehanizmi na regionalnom i međunarodnom nivou vode stvarnoj zaštiti. Ciljevi su, svakako, eliminisanje i otklanjanje uzroka, te, ma koliko to utopistički zvučalo, sankcionisanje učinilaca i pomoć žrtvi i širem krugu lica koja trpe posledice. Za razliku od preovlađujuće kogentnih nacionalnih akata, među kojima su i oni koji regulišu porodične odnose i posebni zakoni o zaštiti od nasilja u porodici, krivični zakoni, prekršajni, i niz drugih, regionalni akti i oni međunarodnog karaktera imaju često formu preporuka, uputstava ili smernica za nacionalne vlasti. U odabiru najoptimalnijih načina i sredstava za realizaciju navedenih ciljeva udruženi su, sve intenzivnije, vladin i nevladin sektor, odnosno države, regionalne i međunarodne organizacije. Ipak, pokazatelji nasilja u porodici i dalje zabrinjavaju.

Porodično nasilje je prema savremenom shvatanju društveni problem i socijalna patologija,¹¹ a podaci da su najčešće žrtve žene ukazuju "da je fenomen nasilja u porodici omogućen rodnom diskriminacijom i nedostatkom društvene odgovornosti za nasilje nad onima koji nemaju moć, niti sposobnost da mu se odupru"¹² Momenat prepoznavanja i prihvatanja stava da je nasilje u porodici povreda ljudskih prava,¹³ a

SZO: "svaki pojedinačni ili ponavljajući čin ili nedostatak odgovarajućeg postupanja, koji se događa u bilo kojem odnosu očekivanja i poverenja, a koji uzrokuje štetu, bol, nepravilike i/ili nevolju starijoj osobi", World report on violence and health, WHO, Geneva, 2002., p.5,

http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42495/1/9241545615_eng.pdf. Ajduković, M., Risac, S., Ogresta, J., *Izloženost starijih osoba nasilju u obitelji*, Revija za socijalnu politiku, 1/2008, str. 4; Rusac, S., *Nasilje nad starajim osobama*, Ljetopis socijalnog rada, <http://hrcak.srce.hr/7709>, kao i Petrušić, N., Todorović, N., Vračević, M., *Uvod u starenje i ljudska prava starijih* - Pilot studija o finasijskom zlostavljanju starijih, Beograd, 2015. Videti i npr., Specijalni izveštaj Ombudsmana za ljudska prava BiH, 2010., posebno preporuke, str. 40-44, http://www.diskriminacija.ba/sites/default/files/node_file_upload/obmudsmen_doc2013020406211683bos1.pdf.

9 Kao privatnu treba da je reše sami članovi porodice osim kod teških telesnih povreda ili ubistva, Petrušić, N., *Rad institucija u zaštiti od nasilja u porodici na području Pčinjskog okruga*, Vranje, 2010., str. 13.

10 O ulozi feminističkog pokreta u zaštiti od nasilja u porodici videti više, Mršević, Z., nav. delo, str. 38-42.

11 Petrušić, N., nav. delo, str. 14.

12 *Ibidem*, str. 14 i 15.

13 Videti o tome Tiroch, K., *Violence against Women by Private Actors: The Inter-American Court's Judgement in the Case of Gonzales et. al. ("Cotton Field") v. Mexico*, Max Planck UNYB 14 (2010), http://www.mpil.de/files/pdf3/mpunyb_09_tiroch_14.pdf, a tekst Konvencije (Convention of Belem do Para), od 06.09.1994., dostupan je na <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-61.html>; Hawkins D., Humes, M., *Human Rights and Domestic Violence*, Political Science Quarterly, Vol. 117, No. 2 (Summer, 2002), pp. 231-257., http://www.jstor.org/stable/798182?seq=1#page_scan

u skladu sa tim i okolnosti da je, bez obzira na to da su porodični odnosi ekskluzivno privatni odnosi, država ta koja ima obavezu da i njihove učesnike štiti,¹⁴ od presudne je važnosti.

2. Međunarodni standardi u odnosu na nasilje u porodici

Prihvatanje stava da nasilje u porodici predstavlja vid kršenja ljudskih prava, kao i okolnost da koncept ljudskih prava podrazumeva odgovornost države za njihovo kršenje i od strane pojedinaca, privatnih lica pod jurisdikcijom države (tzv. horizontalni odnos),¹⁵ uslovalo je i uspostavljanje tzv. pozitivnih obaveza države (preduzimanje svih neophodnih mera kako bi se sprečilo kršenje ljudskih prava ili, u slučaju da je do toga došlo, sankcionisali odgovorni), pored onih negativnih (uzdržavanje od aktivnosti kojima bi se ljudska prava povredila ili ugrozila), i odgovornost za neispunjavanje ovih obaveza u slučajevima nasilja u porodici ili domu.¹⁶ Doktrina odgovornosti države implicira da one, sa "dužnom pažnjom" ("*due diligence*") moraju preduzimati preventivne mere za sprečavanje porodičnog nasilja,¹⁷ sprovesti efikasnu istragu, kazniti učinioce i obezbediti kompenzaciju žrtvama, uz primenu principa jednake zaštite svih i, konačno, da se porodično nasilje može tretirati i kao forma torture.¹⁸ Standard "*due diligence*" prepoznat je u međunarodnim okvirima u Deklaraciji o sprečavanju nasilja nad ženama (art.4.c).¹⁹ Komitet za eliminisanje svih oblika diskriminacije žena, u svom Opštem komentaru br. 19,²⁰ pored eksplicitnog određenja da se odredbe Konvencije UN o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena²¹ odnose i na slučajeve nasilja nad ženama usvaja i stav da su države odgovorne za privatne akte kada su propustile da deluju sa dužnom pažnjom u zaštiti od nasilja. Pekinška platforma za akciju iz 1995. god. (par. 125(b))²² jasnije specifikuje obaveze države u sprečavanju i eliminisanju nasilja nad ženama

[tab_contents](#); Thomas, D. Q., Beasley M. E., *Domestic Violence as a Human Rights Issue*, Human Rights Quarterly, Vol.15, No 1(Feb., 1993), pp. 36-62., McQuigg, R. J.A., *Domestic Violence as a Human Rights Issue: Rumor v. Italy*, European Journal of International Law, <http://www.ejil.org/article.php?article=2618&issue=129>; Bettinger-Lopez, C., *Human Rights at Home: Domestic Violence as a Human Rights Violation*, CHRLR, 11/18/2008, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r21710.pdf>.

14 Čl. 1 Convention of Belam do Para

15 Nikolić-Ristanović, V.; Dokmanović, M., "*Medjunarodni standardi o nasilju u porodici i njihova primena na Zapadnom Balkanu*", "*Podrška ženskim ljudskim pravima na Zapadnom Balkanu*", Beograd, 2006., str. 50-53.

16 Izveštaj "Violence against women in the family", E/CN.4/1999/68, March 1999., par. 22, nadalje "Izveštaj", <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/AnnualReports.aspx>

17 Obaveze iz Izveštaja odnose se na slučajeve porodičnog nasilja nad ženama.

18 Izveštaj, par.22.

19 Declaration on the Elimination of violence against women, Doc. A/RES/48/104, <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r104.htm>.

20 CEDAW General Recommendation 19, UN Doc. A/47/38, usvojena na jedanaestom zasjedanju 1992. god za Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena., Videti Zakon o ratifikaciji Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, "Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori", br. 11/81

21 Konvencija je usvojena 18. decembra 1979., u Njujorku.

22 Pekinška deklaracija i Platforma za akciju, Ministarstvo za ljudska prava i izbeglice BiH, str. 60-66, http://www.e-jednakost.org.rs/kurs/kurs/download/pekinska_deklaracija.pdf

u oblastima: osude nasilja; uzdržavanja od iznošenja tradicionalnih i verskih stavova u cilju izbegavanja obaveza države; uzdržavanja od angažovanja u nasilju i primeni uobičajene pažnje u prevenciji, istrazi i, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, kažnjavanju za učinjene akte od strane države ili pojedinaca; procesuiranja i sankcionisanja (krivične, građanske, radne ili administrativne prirode); usvajanja, primene i periodičnog revidiranja nacionalnih zakona; obezbeđenja pristupa žrtava pravičnim i delotvornim pravnim lekovima, uključujući i kompenzaciju i rehabilitaciju; implementiranja normi i instrumenata međunarodnih ljudskih prava; donošenja i sprovođenja akcionih planova; mera za izmenu društvenih i kulturnih uzusa ponašanja muškaraca i žena, uklanjanja predrasuda i prakse zasnovane na ideji inferiornosti ili superiornosti ili stereotipima o ulozi polova; stvaranja i jačanja institucionalnih mehanizama da bi žene i ženska deca mogli prijaviti nasilje u sigurnoj i poverljivoj sredini, bez straha od kazne ili osвете; programa obuke osoblja u organima vlasti kako bi se izbeglo iskorišćavanje moći što bi vodilo nasilju; donošenja i primene propisa o odgovornosti policijskih i drugih državnih agenata koji učestvuju u nasilju u vršenju dužnosti; obezbeđenja državnih sredstava za sve aktivnosti; uključivanja u izveštaje o primeni važećih instrumenata UN o ljudskim pravima podataka o nasilju nad ženama i preduzetim merama i saradnja sa Specijalnom izveštačicom UN za nasilje nad ženama i dr.²³

Odgovornost države za akte pojedinca pod njenom jurisdikcijom veoma rano prihvata i praksa međunarodnih sudova, pa je već 1988. god. Interamerički sud za ljudska prava, u poznatom sličaju *Velasquez-Rodriguez* usvojio stav da akti pojedinaca mogu usloviti međunarodnu odgovornost države kada propusti da spreči povredu ljudskih prava ili ne poštuje međunarodne (obavezujuće) akte.²⁴

I na nivou EU usvojen je niz dokumenata koji se odnose na suzbijanje nasilja u porodici²⁵ kojima se ukazuje na odgovornost država za neaktivnost u sprečavanju, kažnjavanju i pružanju pomoći žrtvama nasilja, obavezu da ove akte kvalifikuje kao krivična dela i da žrtvama obezbedi sudsku zaštitu, psihološku i finansijsku podršku.²⁶ Posebno je značajna Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda,²⁷ koja, mada ne pominje izričito zabranu nasilja, predstavlja osnovni dokument u oblasti poštovanja integriteta i dostojanstva ljudske ličnosti, ljudskih prava i sloboda, kao i praksa ESLJP koji je u nizu odluka zauzeo stav da

23 *Ibidem*, str. 63-66.

24 Tekst odluke dostupan na http://hrlibrary.umn.edu/iachr/b_11_12d.htm

25 Pomenimo Preporuku o nasilju u porodici, No. R(85)4 (1985); Preporuku o socijalnim merama koje se odnose na nasilje unutar porodice, Np. R(90)2 (1990); Preporuku o hitnim merama koje se odnose na porodicu, No. R(91)1 (1998); Preporuku o posredovanju u porodici, No. R(98)1 (1998); Preporuku o nasilju u porodici prema ženama, No. 1582(2002)1; Preporuka o nasilju nad ženama No. 1450 (2000), <http://www.legislationline.org/topics/organisation/4/topic/7/subtopic/25>

26 Preporuka No. 1681 (2004) Kampanja za suzbijanje nasilja u porodici protiv žena, čl. 2. i 3., <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17273&lang=EN>

27 Konvencija je donesena 1950. godine, videti Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i dodatnih protokola br. 11, 4, 6, 7, 12 i 13, "Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", br. 9/2003 i 5/2005.

porodično nasilje može predstavljati kršenje niza konvencijskih prava i da države odgovaraju za neizvršavanje tzv. pozitivnih obaveza i u ovoj oblasti.

Moglo bi se zaključiti da se standardi u odnosu na fenomen nasilja u porodici odnose, pre svega, na neophodnost definisanja ovog fenomena, zahtev uspostavljanja čvrstog nacionalnog normativnog okvira (supstancijalno i procesno pravo, a u okvirima procesnog delotvornu zaštitu primenom specifičnih pravila građanskih, krivičnih i prekršajnih postupaka), uspostavljanje sistema prevencije i specifičnih zaštitnih mera za žrtve nasilja u porodici i sistemsko prikupljanje, razvrstavanje i analizu podataka, odnosno evidenciju i mere monitoringa.²⁸

3. Istanbulska konvencija

U evropskim okvirima posebno je važna Konvencija SE o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija).²⁹ To je jedini evropski pravno obavezujući instrument u ovoj oblasti koji, takođe, prihvata standard "dužne pažnje", "potpune posvećenosti" u prevenciji, zaštiti, procesuiranju i sankcionisanju akata nasilja. Tekst ove Konvencije takođe navodi ključne oblasti delovanja i precizira obaveze koje nacionalnim politikama i regulativom treba realizovati. I među njima je prva oblast definisanje nasilja kao oblika povrede ljudskih prava, a sama Konvencija (čl. 3) ga definiše ekstenzivno, u skladu sa standardima.³⁰ Reč je o svakom delu³¹ fizičkog, seksualnog, psihičkog, odnosno ekonomskog nasilja³² u okviru porodice ili doma, između bivših ili sadašnjih supružnika ili partnera, nezavisno od toga da li dele isto boravište sa žrtvom. Nasilje nad ženama izričito se definiše kao "kršenje ljudskih prava" (čl. 3(a) i "oblik diskriminacije nad ženama", a čine ga sva dela "rodno zasnovanog nasilja" koja su precizirana.³³ Prema odredbi čl. 5, sloboda od nasilja u porodici obavezuje države na "uzdržavanje od učešće u bilo kakvom činu nasilja", "preduzimanje neophodnih zakonodavnih i drugih mera" i postupanje sa "potpunom posvećenošću".

Visok stepen preciznosti obaveza ukazuje na doprinose ove Konvencije. Pored usvajanja i preciziranja "*due diligence*" standarda i reafirmisanja rodnog razumevanja fenomena nasilja nad ženama³⁴ to su: neophodnost integrisanja odluka Evropskog suda za ljudska prava i Komiteta CEDAW u nacionalne pravne sisteme; uspostavljanje jasnih standarda u normativi; prevencija; obuhvatne mere pravne i

28 Videti, npr., Nikolić-Ristanović, V.; Dokmanović, M., nav. delo, str. 73-125.

29 Tekst Konvencije dostupan na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2013/2246-13Lat.pdf>, a stupila je na snagu u Republici Srbiji 1. avgusta 2014.

30 Nikolić-Ristanović, V.; Dokmanović, M., nav. delo, str. 74. navode smernice preuzete iz međunarodnih dokumenata u pogledu definisanja "domaćeg nasilja" ili "nasilja u domu".

31 Pojam "delo" ili "akt" mora podrazumevati ne samo grubu prinudu već i druge, suptilnije kontrolne obrasce, Nikolić-Ristanović, V.; Dokmanović, M., nav. delo, str. 74.

32 Za ovaj tip nasilja, ako je uključen u definiciju, mora se jasno odrediti šta se pod njim podrazumeva, Nikolić-Ristanović, V.; Dokmanović, M., nav. delo, str. 74.

33 Ono je definisano kao nasilje usmereno protiv žene zato što je žena i koje nesrazmerno pogađa žene.

34 Branković, B., *Vesti iz budućnosti: Istanbulska konvencije i odgovornost države za borbu protiv nasilja nad ženama*, 2013., str. 16. <http://www.sigurnakuca.net/upload/documents/VestiIzBuducnosti.pdf>

institucionalne zaštite i podrške žrtvama, posebno hitne zaštitne mere; efikasnost procesuiranja i kažnjavanja učinilaca; programi tretmana za učinioce; promocija i integrisanje modela dobre prakse evropskih zemalja, uključujući koordinisane akcije institucija i specijalizovanih NVO i njihove principe rada sa žrtvama; postavljanje smernica i standarda za kreiranje zakonodavno-strateškog nacionalnog okvira i efikasnu implementaciju, što uslovljava neophodnost značajnih izmena ovog okvira u svim segmentima zaštite; prepoznavanje probleme višestruko diskriminiranih žrtava (izbeglice, migranti/kinje, azilanti/kinje), uspostavljanje nezavisnog međunarodnog mehanizma za nadgledanje i praćenje implementacije Konvencije - Komitet GREVIO i promovisanje međunarodne saradnje.³⁵

U oblasti prevencije kao opšte obaveze država navode se: promocija promene stereotipa o ulozi žena i muškaraca, iskorenjivanje predrasuda, običaja, i druge prakse zasnovane na ideji inferiornosti žena; podizanje svesti u javnosti o nasilju, posledicama po decu i potrebi sprečavanja; uvođenje u nastavne planove tema povezanih uz jednakost polova, nestereotipne rodne uloge i sl.; obuka stručnjaka koji se bave na bilo koji način žrtvama; rad sa izvršiocima; podsticanje privatnog i sektora javnog informisanja za uključanje u aktivnosti; zaštita i podrška žrtvama i svedocima koja, pored opštih obaveza u sprovođenju sudskih i drugih postupaka, predviđa i informisanje žrtava i svedoka o uslugama podrške i pravnim merama na jeziku koji razumeju.³⁶

Kao opšte usluge podrške žrtvama pominju se izričito: pravna i psihološka savetovaništva, finansijska pomoć, stanovanje, obrazovanje i obuka i pomoć pri zapošljavanju kao i informisanje i efektivan pristup žrtava podnošenju individualnih ili kolektivnih žalbi pred regionalnim ili međunarodnim organima, a kao specijalizovane usluge podrške posebno ženama i deci: sigurne kuće, SOS telefoni (non-stop), krizni centri za žrtve silovanja, odnosno seksualnog nasilja, zaštita i podrška deci svedocima nasilja, mere kojima se obezbeđuje da svako ko je svedok prijavi nasilje, opravdanu sumnju da je učinjeno ili da se može očekivati dalje nasilje i preduzimanje neophodnih mera kako pravila o poverljivosti za određene stručnjake ne bi bila smetnja prijavi nasilja.³⁷

U oblasti krivičnog zakonodavstva obaveze se odnose na: obezbeđenje pravnih sredstava protiv izvršioca i državnih organa koji nisu preduzeli preventivne i zaštitne mere u okviru svojih ovlašćenja; pravo na naknadu od počinioca krivičnog dela, ali i od države uz ispunjenje određenih uslova; uzimanje u obzir akata nasilja kod dodele staranja i održavanja ličnih odnosa sa decom; omogućavanje poništaja prinudnih brakova ili razvoda bez nepotrebnog opterećenja žrtve; inkriminisanje psihičkog nasilja, proganjanja, fizičkog, seksualnog nasilja uključujući i silovanje, prinudnog braka, genitalnog sakaćenja žena, prinudnog abortusa i sterilizacije i seksualnog uznemiravanja, kao i pomaganja, podstrekavanja i pokušaja za većinu ovih krivičnih dela.³⁸ Države moraju obezbediti da se u pokrenutim krivičnim postupcima za bilo

³⁵ *Ibidem*, str. 16, 17.

³⁶ Videti odredbe čl. 12, 13, 15, 16, 17 i 19. Istanbulske konvencije.

³⁷ Videti odredbe čl. 20-28. Istanbulske konvencije

³⁸ Videti odredbe čl. 29-41. Istanbulske konvencije.

koje delo iz Konvencije ne smatraju opravdanjem kultura, običaji, religija, tradicija ili tzv. "čast" (čl. 42), da delotvornost i srazmernost sankcija odvraća od vršenja dela (čl. 45/1), mogućnost praćenja i nadzora učinioca i oduzimanje roditeljskih prava u skladu sa principom najboljeg interesa deteta (čl. 45/2). Postupci obaveznog alternativnog rešavanja sporova ili izricanja kazne su zabranjeni, istrage moraju biti hitne, obavezna je procena rizika i izdavanje naloga za napuštanje mesta stanovanja žrtve ili ugroženog lica u dovoljno dugom vremenskom periodu, naloga za zabranu povrede boravišta i stupanja u kontakt sa žrtvom ili ugroženim licem, a sve ove mere moraju biti dostupne bez nepotrebnih opterećenja žrtve i nezavisno od sudskih postupaka prema učiniocu.³⁹ Za veći broj krivičnih dela države moraju obezbediti da istrage i sudski postupci ne zavise isključivo od prijave žrtve (čl. 55/1). Pravna i besplatna pravna pomoć obezbeđuju se u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom (čl. 57), a za najteža krivična dela rok zastarelosti za pokretanja krivičnog postupka mora biti dovoljno dug i srazmeran težini tog dela (čl. 58).

4. Praksa Evropskog suda za ljudska prava

ESLJP je problem nasilja u porodici, odnosno domu razmatrao u nizu slučajeva u kontekstu povrede više konvencijskih prava: prava na život (čl. 2),⁴⁰ zabrane mučenja i nečovečnog, odnosno ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (čl. 3),⁴¹ zabrane ropstva i prinudnog rada (čl. 4), prava na pravično suđenje (čl. 6),⁴² prava na poštovanje porodičnog života (čl. 8),⁴³ prava na delotvoran pravni lek (čl. 13) i prava na nediskriminaciju (čl. 14).⁴⁴ Još u presudi u slučaju *Airley protiv Irske*⁴⁵ Sud je zauzeo stav da država, u okviru prava na poštovanje porodičnog života, ima obavezu da obezbedi servise za pravnu pomoć ženama koje nemaju finansijska sredstva za vođenje postupka razvoda braka od nasilnog supruga. U slučaju *Bevacqua i S. protiv Bugarske*⁴⁶ Sud je našao da je država propustila da obezbedi adekvatnu zaštitu žene

39 Videti odredbe čl. 49-53. Istanbulske konvencije.

40 *Kontrovà v. Slovakia*, Appl. No. 7510/04, presuda od 13. 06. 2006., *Tomašić and Others v. Croatia*, Appl. No. 46598/06, presuda od 15.01. 2009. i *Durmaz v. Turkey*, Appl. No. 3621/07, presuda od 13. 11. 2014., <http://hudoc.echr.coe.int/eng>,

41 Videti presude u slučajevima: *E.S. and Others v. Slovakia*, Appl. No. 8227/04, presuda od 15. 09. 2009; *Rumor v. Italy*, Appl. No. 72964/10, presuda od 27. 05. 2014, i *Eremia and Others v. Republic of Moldova*, Appl. No. 3564/11, presuda od 28. 05. 2013. <http://hudoc.echr.coe.int/eng>,

42 Videti *Wasiewska v. Poland*, Appl. No. 9873/11, presuda od 02.12.2014. <http://hudoc.echr.coe.int/eng>,

43 Videti *Y.C. v. the United Kingdom*, Appl. No. 4547/10, presuda od 13. 03. 2012.

44 Videti *Opuz v. Turkey*, Appl. No. 33401/02, presuda od 09.06.2009., *A. v. Croatia*, Appl. No. 55164/08, presuda od 14.10.2013. <http://hudoc.echr.coe.int/eng>, Videti McQuigg, R.J.A. *The European Court of Human Rights and Domestic Violence: Valiuliene v. Lithuania*, IJHR, 2014, 18(7-8), p. 756-773.

http://pure.qub.ac.uk/portal/files/17206480/european_court.pdf, a, pregled odluka Suda videti u ECHR, Factsheet - Domestic Violence, March 2017., http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Domestic_violence_ENG.pdf.

45 *Airley v. Ireland*, Appl. No. 6289/73, presuda od 9. oktobra 1979., <http://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/1979/3.html>

46 *Bevacqua and S. v. Bulgaria*, Appl. No. 71127/01, presuda od 12. juna 2008., <https://rm.coe.int/>.

u pokrenutom postupku za razvod braka od nasilnog supruga i za staranje o deci, odnosno da poštovanje čl. 8 podrazumeva "dužnost usvajanja i efikasne primene u praksi zakonskog okvira koji omogućava zaštitu od akata nasilja koje izvršavaju privatna lica" i da je potencirana obaveza zaštite posebno osetljivih kategorija lica pa je država odgovorna za nemar lokalnih vlasti prema pritužbama aplikantkinje.⁴⁷ U presudi u slučaju *Kontrova protiv Slovačke*,⁴⁸ Sud formuliše stav da država ima pozitivne obaveze "kada je znala ili morala znati u relevantnom vremenu za postojanje realnog i neposrednog rizika za život određenog lica od kriminalnog ponašanja trećeg i da je propustila da primeni mere u skladu sa svojim nadležnostima koje su morale biti preduzete da bi se otklonio takav rizik".⁴⁹ Sud, međutim, mora biti uveren da su vlasti znale ili morale znati za realnu i jasnu opasnost.⁵⁰ Na obaveze države ukazuje i CEDAW Komitet - preduzimanje mera radi zaštite fizičkog i mentalnog integriteta žrtve i njene porodice, obezbeđenje sigurnog boravišta za nju i decu, sredstava za izdržavanje, pravne pomoći i kompenzacije, a preporučio je uspostavljanje efikasnih istražnih, pravnih i sudskih postupaka i povećanje kapaciteta države za brigu i podršku.⁵¹

U kontekstu zaštite prava na život i nediskriminaciju⁵² Sud u presudi u slučaju *Opuz protiv Turske*⁵³ ponavlja stav da pri razmatranju cilja i svrhe odredaba Konvencije uzima u obzir i međunarodnopravnu pozadinu pravnog pitanja i da zajednički međunarodni ili domaći pravni standardi evropskih država odražavaju stvarnost koju Sud ne može zanemariti pri objašnjenju obima odredbe Konvencije koja se ne može sa dovoljnom sigurnošću definisati konvencijskim načinom tumačenja. Pri razmatranju definicije i obima diskriminacije žena, pored opštijeg značenja diskriminacije iz svoje prakse, Sud uzima u obzir odredbe specijalizovanih pravnih instrumenata i odluke međunarodnih pravnih tela o nasilju nad ženama.⁵⁴

U ovom slučaju Sud je usvojio (ili ponovio) niz stavova, od kojih su najznačajniji da je postojanje kontinuiranih akata porodičnog nasilja u dužem periodu, o kojima su

47 Par. 64, 65 i 84. presude u slučaju *Bevacqua and S. v. Bulgaria*.

48 Videti napomenu br. 40.

49 *Kontrovà v. Slovakia*, vid. nap. br. 40, par. 116., kao i par. 49. u kome je citirana presuda u slučaju *Osman protiv UK*, presuda od 28. oktobra 1998, par. 115. u kojoj Sud isto rezonuje.

50 Abdel-Monem, T., *Opuz v. Turkey: Europe's Landmark Judgement on Violence against Women*, HRB, 2009., Vol. 17, Issue 1, p. 2, <http://digitalcommons.wcl.american.edu/>, i par. 130. presude u slučaju *Opuz protiv Turske*.

51 Videti mišljenja Komiteta CEDAW u slučajevima A.T. protiv Mađarske, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/decisionsviews/CEDAW%20Decision%20on%20AT%20vs%20Hungary%20English.pdf> i *Fatma Yildirim protiv Austrije*, <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Fatma>

[%20Yildirim%20_deceased_%20v%20Austria.pdf](http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Fatma%20Yildirim%20_deceased_%20v%20Austria.pdf)

52 *Opuz protiv Turske*, videti napomenu br. 44, par.184-198 - podnositeljka je dokazala uverljive indicije da nasilje u porodici u Turskoj uglavnom pogađa žene i da opšta i diskriminatorna sudska pasivnost stvara ambijent pogodan za nasilje.

53 Videti napomenu br. 44.

54 Pri tome se Sud poziva i na Convention of Belém do Pará, videti napomenu br. 13., koja u čl.6. izričito definiše da pravo žene na slobodu od nasilja uključuje i pravo da bude slobodna od svih formi diskriminacije, koja je stoga nasilje, <http://www.oas.org/en/mesecvi/docs/BelemDoPara-ENGLISH.pdf>, par. 164. *Opuz protiv Turske*.

vlasti bile obaveštene, bilo razlog za preduzimanje mera zaštite, posebno stoga što su u pitanju teška krivična dela, a počinilac je bio od ranije poznat policiji zbog nasilja u porodici i da je, stoga, postojao značajan rizik od budućeg nasilja (par. 134, 135). Lokalne vlasti su mogle predvideti smrtonosni napad nad majkom aplikantkinje, pa je, bez obzira na to da Sud ne može sa sigurnošću zaključiti da bi se situacija drugačije razvijala i da do ubistva ne bi došlo da su vlasti drugačije postupale "samo nepreduzimanje razumnih mera koje bi realno mogle dovesti do drugačijeg ishoda odnosno umanjiti štetu" dovoljan osnov za utvrđivanje odgovornosti države.⁵⁵ Konstatujući da među državama članicama nema saglasnosti o nastavku krivičnog gonjenja kada žrtva povuče prijavu, Sud smatra da države moraju uspostaviti ravnotežu između prava na život i zabrane nečovečnog i ponižavajućeg postupanja i prava na poštovanje porodičnog života i da stoga pri donošenju odluke o nastavku krivičnog gonjenja treba uzeti u obzir: težinu dela, nanošenje fizičke ili psihičke povrede, upotrebu oružja, upućivanje pretnji nakon napada, planiranje napada, uticaj akta na decu, stalnost pretnji po zdravlje i sigurnost žrtve, dotadašnji razvoj odnosa, posebno eventualno nasilje iz prošlosti i da li je počinilac od ranije poznat policiji, posebno po nasilju u porodici (par. 138). Države ne smeju da se uzdržavaju od mešanja isključivo s pozivom da je reč o "porodičnim stvarima", a kada se prijave nasilja povuku moraju ispitati motive povlačenja (koje je i u ovom slučaju bilo pod pritiskom izvršioca) i postojanje pretnji nasiljem.⁵⁶

U odnosu na legislativni nacionalni okvir, Sud smatra da odredba tada važećeg Krivičnog zakona Turske da se gonjenje *ex officio* vrši kada krivično delo rezultira bolešću ili radnom nesposobnošću žrtve u trajanju od deset ili više dana ne omogućava ispunjavanje zahteva vezanih za pozitivne obaveze države da uspostavi i efikasno primeni sistem kažnjavanja nasilja u porodici i odgovarajuće zaštite žrtve (par. 145). Po prijavama policija i organi gonjenja nisu adekvatno reagovali, procenili rizik ni preduzeli mere u skladu sa težinom situacije (par. 147, 147), a krivični postupak traje već šest godina što nije promptna reakcija vlasti na namerno ubistvo koje je počinilac priznao.

U odnosu na zabranu diskriminacije Sud je, bez obzira na to da se ona u ovom slučaju nije zasnivala na zakonskoj regulativi *per se*, konstatovao da je stav lokalnih vlasti da se u porodično nasilje ne treba mešati, da se po prijavi žena nastoji posredovati i ubediti žrtvu da se vrati kući i povuče prijavu, što je aplikantkinja i potvrdila izveštajima i statistikama dve vodeće nevladine organizacije - Advokatska komora u Dijanbaru i Amnesty International, koje je Sud prihvatio kao relevantan dokaz.⁵⁷ U pogledu primene čl. 3. (zabrana mučenja i nečovečnog postupanja), Sud konstatuje da zlostavljanje "mora dostići minimalni nivo ozbiljnosti" i da se procena vrši *in concreto*, mada utvrđuje neke od kriterijuma: prirodu i kontekst takvog

55 Par. 136. presude u slučaju *Opuz protiv Turske*, kao i par. 99. presude u slučaju *E. i dr. protiv Velike Britanije*, Appl. No. 33218/96., na koju se Sud poziva.

56 Videti par. 143. presude u slučaju *Opuz protiv Turske*, kao i par 81. presude u slučaju *K.A. and A.D. v. Belgium*, Appl. No. 42758/98 and 45558/99, presuda od 17. 02. 2005., <http://hudoc.echr.coe.int/eng->

57 Videti par. 180. presude u slučaju *Opuz protiv Turske* kao i presudu u slučaju *Hoogendijk v. Netherlands*, Appl. No. 58641/00, od 06.01. 2005. god., <https://www.google.rs/search?q=>

ponašanja, trajanje, fizičke i mentalne posledice ponašanja, ali i pol, starosnu dob i zdravstveno stanje žrtve u nekim slučajevima.⁵⁸

U slučaju *Branko Tomašić i dr. protiv Hrvatske*⁵⁹ reč je o ubistvu supruge i ćerke od strane supruga (oca) koji je ranije u više mahova ozbiljno pretio smrću obema, pa i u prostorijama Centra za socijalno staranje (par. 5). U pokrenutom krivičnom postupku u psihijatrijskom mišljenju je navedeno da je reč o osobi koja pati od dubokog poremećaja ličnosti i urođene disfunkcije mozga pa je smanjeno uračunljiva i da postoji velika opasnost da ponovi isto ili slično krivično delo, uz preporuku obaveznog lečenja uz ostale mere (par. 7). Prema čl. 75. Krivičnog zakona Hrvatske, od strane nacionalnog suda mera obaveznog lečenja prema počiniocu traje do prestanka izvršenja kazne zatvora pa je u ovom slučaju skraćena na ovo vreme (par. 9. i 20), a nedugo posle puštanja iz zatvora počinitelj je izvršio dvostruko ubistvo i samoubistvo. Sud je utvrdio da država nije preduzela sve potrebne mere zaštite života ljudi od postupaka opasnog kriminalca koji je kao takav utvrđen od strane nadležnih organa, da nije naložen pretres njegovog vozila i stana mada je pretio da ima bombu, čak i kada je pretnju izrekao pred državnim organom (par. 54), da nisu pokrenuti postupci protiv osoba od kojih je izvršilac nabavio oružje kao ni dalji postupci prema izvršiocu na osnovu izveštaja o njegovom psihijatrijskom statusu i lečenju tokom izdržavanja kazne zatvora. Država je odgovorna za veoma uopštene propise o obaveznom psihijatrijskom lečenju koji primenu mera prepuštaju slobodi zatvorskih vlasti (par. 56. i 57) i za neodgovarajuće psihijatrijsko lečenje u zatvoru kao i nedostatak ocene stanja pre puštanja kako bi se procenio rizik pretnje o lišavanju života (par. 58). U predmetima koji se odnose na smrt u okolnostima iz kojih bi mogla proizaći odgovornost države Sud je zaključio da vlasti moraju delovati *ex officio* čim za to saznaju, odnosno ne mogu prepustiti rodbini ni podnošenje formalne prijave ni pokretanje istrage.⁶⁰

5. Nacionalni okvir u Republici Srbiji

Kao odraz niza akata koje je Republika Srbija prihvatila, nasilje u porodici je prvi put regulisano Porodičnim zakonom iz 2005.⁶¹ Nacionalna strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima,⁶² koja se od 2011. godine implementira u skladu sa akcionim planovima, sadrži četiri opšta dugoročna cilja koji odgovaraju onima iz međunarodnih akata. Prvi cilj je uspostavljanje sistema primarne, sekundarne i tercijerne prevencije, drugi,

58 Pri tome Sud upućuje na odluku Komisije u slučaju *Costello-Roberts v. UK*, Appl. No. 13134/87, od 13. 12. 1990., par. 30, <https://www.google.rs/search?q=>

59 Case of *Branko Tomašić and Others v. Croatia*, Appl. No. 46598/06, presuda od 15. 01.2009.

60 Sud se poziva na presude u slučajevima *Slimani v. France*, Appl. No. 57671/00, EHCR 2004-IX., par. 29. i *McKerr v. United Kingdom*, Appl. No. 28883/95, EHCR 2001-III, par. 111.

61 Porodični zakon", nadalje "PZ RS", "Službeni glasnik RS", br. 18/2005, 72/2011 - dr. zakon i 6/2015.

62 Nacionalna strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima, "Službeni glasnik RS", br. 27/2011. U ovom periodu donesena su i dva važna zakona: Zakon o ravnopravnosti polova, "Službeni glasnik RS", br. 104/2009. i Zakon o zabrani diskriminacije, "Službeni glasnik RS", br. 22/2009.

unapređenje normativnog okvira, treći, unapređenje međusektorske saradnje i podizanje kapaciteta organa i službi i uspostavljanje mehanizama za njihovu efikasnu i kontinuiranu saradnju, i četvrti, unapređenje sistema mera zaštite i podrške žrtvama. Ipak, u Zaključnim zapažanjima o kombinovanom Drugom i Trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije o primeni Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, iz 2013. god.,⁶³ u delu koji govori o nasilju nad ženama konstatuje se da je bez obzira na donošenje strategije i niza protokola⁶⁴ ovaj vid nasilja i dalje u porastu; da postoje značajne razlike između broja policijskih intervencija, broja podnetih krivičnih prijava i broja osuđenih lica; da nedostaje regulisanje naloga za hitnu zaštitu i sistematizovanje podataka o svim oblicima nasilja nad ženama, te da se još uvek ne može govoriti o ispunjenosti niza međunarodnih standarda. Stoga Komitet preporučuje, pozivajući se na svoju Opštu preporuku br.19, da Srbija: razmotri i revidira Krivični zakonik, Porodični zakon i druge relevantne zakone; podstakne žene da prijave slučajeve porodičnog i seksualnog nasilja podizanjem nivoa svesti o krivičnoj prirodi takvih akata; obezbedi efikasnu istragu, krivično gonjenje i kažnjavanje počinitelja srazmerno težini dela; obezbedi adekvatnu pomoć i nesmetan pristup efikasnoj zaštiti svim ženama žrtvama nasilja time što će formirati i finansirati iz državnog budžeta dovoljan broj skloništa; poboljša saradnju sa organizacijama civilnog društva; unapredi sistem prikupljanja i sistematizacije podataka, i, konačno, ubrzano ratifikuje Istanbulsku konvenciju.

U cilju realizacije zaključaka iz ovog Izveštaja, Istanbulska konvencija je u Srbija ratifikovana upravo te, 2013. god.,⁶⁵ a donošenje Zakona o sprečavanju nasilja u porodici,⁶⁶ čija primena počinje 1. juna ove godine, najznačajnija je posledica ratifikacije. No, treba podsetiti da je PZ RS definisao nasilje u porodici (čl. 197. st. 1), predvideo mere zaštite (čl. 198) i specifičnosti postupka u sporu za zaštitu od nasilja u porodici (čl. 283-289). Takođe, u cilju prihvatanja standarda povezanih uz obavezu normiranja određenih krivičnih dela, najnovijim dopunama Krivičnog zakonika⁶⁷ to je i učinjeno. Sve ovo ukazuje da je u Srbiji na normativnom nivou dosta učinjeno,⁶⁸ ali izvesni problemi, a na neke od njih ćemo i ukazati, svakako postoje.

63 Izveštaj je dostupan na <http://www.rodnaravnopravnost.rs/images/stories/dok/cedaw.pdf>.

64 Poseban protokol Ministarstva zdravlja za zaštitu i postupanje sa ženama koje su izložene nasilju, iz 2011.; Poseban protokol Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike o postupanju centara za socijalni rad u slučajevima nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima, iz 2013.; Poseban protokol Ministarstva unutrašnjih poslova o postupanju policijskih službenika u slučajevima nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima, iz 2013.; Poseban protokol za pravosuđe u slučajevima nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima, iz 2014.; Pravilnik o protokolu postupanja i odgovoru na nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje Ministarstva prosvete, iz 2011.; Opšti protokol za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja u vezi Nacionalnog plana akcije za decu iz 2004.

65 Videti napomenu br. 30.

66 Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, nadalje "ZSNP", "Službeni glasnik RS", br. 94/2016.

67 Videti Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", br. 94/2016., čl. 121a, 138a, 182a, 185a, 187a.

68 Od niza preventivnih mera treba pomenuti Intrenet kampanju "Isključi nasilje" koju je u avgustu 2016. pokrenulo Ministarstvo pravde u cilju podizanja svesti u društvu o nasilju u porodici, informisanja različitih ciljnih grupa o nasilju i novim zakonskim merama i sa pozivom na akciju svih koji se mogu dovesti u vezu sa nasiljem u porodici.

Pre svih, kada je definisanje ovog vida nasilja u pitanju, treba reći da postoji nesklad na nacionalnom nivou. Dok Nacionalna strategija ne daje samostalnu definiciju, već se poziva na Deklaraciju UN o ukidanju nasilja nad ženama iz 1993,⁶⁹ i Nacrt Istanbulske konvencije i nabraja (negde i taksativno - seksualno nasilje, npr.) manifestacije fizičkog, seksualnog, psihičkog i ekonomskog nasilja, ukazuje na okolnost da je nasilje u porodici posledica zloupotrebe moći i da definicija diskriminacije obuhvata nasilje zasnovano na polnoj različitosti prema Opštoj preporuci 19. Porodični zakon definiše nasilje u porodici korišćenjem najopštijih pravnih standarda, a sudovima je prepušteno da im, *in concreto*, određuju pravo značenje.⁷⁰ Ipak, *exempli causa* se navode postupci koji će se "naročito" smatrati nasiljem u porodici.⁷¹ ZSNP sadrži opštu definiciju⁷² uz nabrojanje lica između kojih su akti porodičnog nasilja mogući. Obe definicije su dovoljno široke da obuhvate i porodično i nasilje u domu ("domaćinstvu") što je najširi način definisanja i odgovara međunarodnim standardima. No, definicije se u pogledu kruga lica razlikuju, pri čemu je taj krug širi prema PZ RS.⁷³ To otvara problem primene odredaba ZSNP u odnosu, npr., na lica koja nisu živela u istom porodičnom domaćinstvu, a bila su ili su još uvek u emotivnoj ili seksualnoj vezi, odnosno imaju zajedničko dete, ili na lica sa kojima se učinilac nalazi u krvnom srodstvu dalje od drugog stepena pobočne linije (čl.3.).

Problem definisanja postoji i kada je reč o rodno zasnovanom nasilju koje nije definisano, uprkos ratifikacije Istanbulske konvencije koja ima jasnu rodnu perspektivu. U Srbiji nije donesen ni zakon o rodnoj ravnopravnosti,⁷⁴ a tekst koji je kao Model Zakona prezentovan javnosti još u toku 2014. god.⁷⁵ upravo je sadržao definiciju rodno zasnovanog nasilja kao "ponašanja kojim se ugrožava telesni

69 Videti napomenu br. 19.

70 Draškić, M., *Nasilje u porodici: prva presuda VSS*, Anali PF u Beogradu, god. LVI, 2/2008, str. 346.

71 Prema odredbi čl. 197. stav 2. PZ RS, to su: nanošenje ili pokušaj nanošenja telesne povrede; izazivanje straha pretnjom ubistvom ili nanošenjem povrede članu porodice ili njemu bliskom licu; prisiljavanje na seksualni odnos; navođenje na seksualni odnos ili seksualni odnos sa licem koje nije navršilo 14. godinu života ili nemoćnim licem; ograničavanje slobode kretanja ili komuniciranja sa trećim licima i vređanje, kao i svako drugo drsko, bezobzirno i zlonamerno ponašanje

72 Videti Zakon o zaštiti od nasilja u porodici Crne Gore, "Službeni list CG", br. 46/2010, čl. 2. i 3; Zakon o zaštiti od nasilja u porodici Federacije BiH, "Službene novine Federacije BiH", br. 20/13, čl. 7; Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji Republike Hrvatske, "Narodne novine", br. 137/09, 14/10 i 60/10, čl. 3. i 4; Zakon o zaštiti od nasilja u porodici Republike Srpske, "Službeni glasnik Republike Srpske", br. 102/2012, čl. 6. i 7; Zakon o preprečivanju nasilja v družini Republike Slovenije, "Uradni list", br. 16/08 i 68/16, čl. 2. i 3.

73 Prema odredbi čl. 197. st. 3 to su: supružnici ili bivši supružnici; deca, roditelji i ostali krvni srodnici, te lica u tazbinskom ili adoptivnom srodstvu, odnosno lica koja vezuje hraniteljstvo; lica koja žive ili su živela u istom porodičnom domaćinstvu, vanbračni partneri ili bivši vanbračni partneri i lica koja su međusobno bila ili su još uvek u emotivnoj ili seksualnoj vezi, odnosno koja imaju zajedničko dete ili je dete na putu da bude rođeno, iako nikada nisu živela u istom porodičnom domaćinstvu.

74 Nasilje nad muškarcima je sve češće, svaka šesta žrtva je muškarac, <http://www.021.rs/story/Info/Srbija/139086/>; videti i: Poredoš Labor, D., Jerković, S., *Nasilje nad muškarcima*, Policijska sigurnost, Zagreb, God. 20.(2011), br. 3.

75 Model zakona o rodnoj ravnopravnosti, http://www.ombudsman.rs/attachments/3621_druga%20verzija%201.pdf.

integritet, duševno zdravlje ili spokojstvo,⁷⁶ ili nanosi materijalna šteta licu, kao i ozbiljna pretnja takvim ponašanjem, koje sprečava ili ograničava neko lice da uživa prava i slobode na principu ravnopravnosti polova”(čl. 11). U tom smislu bi trebalo izvršiti dopunu normative.

Pomenimo da je svakako pozitivan pomak okolnost da se u Nacionalnoj strategiji poziva i na Preporuku br. 1905(2010) Parlamentarne skupštine SE iz 2010. godine o zaštiti dece koja su svedoci nasilja u porodici, a koja je posledica Rezolucije 1714(2010) o deci svedocima nasilja u porodici.⁷⁷ Moglo bi se zaključiti da bi, pored usklađivanja definicija nasilja u porodici u domaćoj regulativi bilo neophodno posebno definisati određene vidove nasilja u porodici, usled niza specifičnosti koje ih karakterišu - nasilje nad ženama ili rodno zasnovano nasilje kao tip i nasilje nad tzv. ranjivim grupama.

U odnosu na odredbe ZSNP neophodno je, bez obzira na okolnost da se on još uvek ne primenjuje pa nedostaju iskustva prakse, pomenuti nekoliko problema koji se mogu prepoznati *prima facie*, ali i rešenja i aktivnosti koje govore u prilog ispunjavanju prihvaćenih standarda. Pre svega, u prilog primene standarda govore ciljevi ZSNP - prevencija, odnosno preduzimanje svih mera u sprečavanju pojave nasilja u porodici i zaštita žrtve koja mora biti blagovremena i delotvorna, zatim podrška žrtvi (čl. 2), ali i okolnost da je definisana neposredna opasnost od nasilja u porodici (”kada iz ponašanja mogućeg učinioca i drugih okolnosti proizlazi da je on spreman da u vremenu koje neposredno predstoji po prvi put učini ili ponovi nasilje u porodici”, čl. 3 st.2).⁷⁸

Za razliku od većine zakona država u regionu, ZSNP Srbije predviđa ovlašćenje nadležnog policijskog službenika da po prijavi nasilja zadrži najduže osam sati mogućeg učinioca koji je priveden u nadležnu organizacionu jedinicu policije (čl. 14.). Nesporo je da je ovim upotpunjen manevarski prostor koji je bio sužen u situacijama kada je prijavljeno nasilje, ali je postojala dilema da li izvršioca zadržati 48 sati (tzv. policijsko zadržavanje) i onda predložiti pritvor, ili ga, zbog bojazni da nema dovoljno osnova za pritvor pustiti i nastaviti redovnu sudsku proceduru (što se u praksi najčešće i dešavalo). Nisu zanemarena ni prava potencijalnog izvršioca kome se mora omogućiti izjašnjavanje kao i kontakt i korišćenje usluga branioca

76 Ovo je formulacija koju usvaja i PZ, pa bi konzistentnost zahtevala ujednačavanje po uzoru na definicije nasilja iz Istanbulske konvencije, o čemu je već bilo reči.

77 Recommendation 1905(2010), Final version, Children who witness domestic violence, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=17825&lang=EN>, a videti i Report ”Children who witness domestic violence, Rapporteur Ms Ohlsson, C., Doc 1211, [http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?](http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=,)

doc=, u kome se, npr., navodi da istraživanja pokazuju da je 95% dece bilo u domu kada su majke bile izložene zlostavljanju, odnosno 77% u istoj prostoriji te da je 62% dece i samo bilo izloženo psihičkom nasilju od strane muškarca koji je zlostavljao njihovu majku; Osofsky, J.D., Children Who Witness Domestic Violence: The Invisible Victims, Social Policy Report, Vol IX, No. 3, 1995., s. 4-6, <https://pdfs.semanticscholar.org/3fb7/52fb41b84983ab6cda487fb1083e186c2e1a.pdf>, o teškim posledicama izloženosti nasilju u porodici u kategorijama veoma male i dece školskog uzrasta, odnosno adolescenata.

78 Većina zakona u okruženju ne daje ovu definiciju, osim Zakona o zaštiti od nasilja u porodici Federacije BiH, čl. 7. st. 2.

i pravne pomoći (čl. 14 st. 3 i čl. 15 st. 1). Posebno su vredna pažnje rešenja o neodložnoj proceni rizika neposredne opasnosti od nasilja i izricanju hitnih mera za sprečavanje nasilja kada se rizik utvrdi (čl. 15 st. 1 i čl. 17 st. 1). Prema smernicama iz čl. 16 za procenu rizika zadržavanje je moguće i kada je akt nasilja već izvršen i kada postoji neposredna pretnja, što je takođe dobro rešenje, a isto važi i za faktore procene rizika (čl. 16 st. 2) koji su brojni i nisu taksativno nabrojani, kao i za dve hitne mere: privremeno udaljenje učinioca iz stana i privremena zabrana kontakta sa žrtvom i prilaza žrtvi koje izriče nadležni policijski službenik (alternativno ili kumulativno, čl. 17 st. 2 i 3) uz trajanje od 48 sati. Po uručanju naređenja o meri učiniocu, ono se dostavlja osnovnom javnom tužiocu, centru za socijalni rad⁷⁹ i grupi za koordinaciju i saradnju, a o naređenju se pismeno obaveštava i žrtva. Nadležni javni tužilac je dužan da prouči obaveštenje i vrednovanje procene od strane policijskog službenika i podnese predlog sudu da se hitna mera produži i to u roku od 24 sata od uručanja naređenja učiniocu. No, kako policijski službenik može zadržati izvršioca najduže osam sati u policijskoj jedinici, a nema odredaba o nadležnosti policije u sprovođenju hitnih mera (osim kada je mera produžena od strane suda pa je dužan da prati učinioca pri uzimanju ličnih stvari iz stana ili kuće, čl. 21 st. 3)⁸⁰ to je pretnja nasiljem i nasilje i dalje moguće,⁸¹ što je i najozbiljnija primedba na rešenja ZSNP. Naime, nejasna je pravna priroda hitnih mera,⁸² a nije predviđena shodna primena Zakona o prekršajima ni Zakona o izvršenju krivičnih sankcija u njihovom izvršenju (čl. 5).

Odredbe ZSNP o tzv. individualnom planu zaštite i podrške žrtvi koji sadrži "celovite i delotvorne mere zaštite i podrške žrtvi, ali i drugim članovima porodice kojima je potrebna" svakako su u skladu sa važećim standardima. Očekuje se formiranje Saveta za suzbijanje nasilja u porodici, ali se kao nedostatak može primetiti da nije obavezno uključivanje nevladinog sektora u njegov rad, kao ni predstavnika naučnih i drugih stručnih institucija (čl. 35.). U toku je obuka preko 400 javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca i sudija, kao i preko 400 policijskih službenika, a u cilju obezbeđenja efikasne primene ZSNP, što je, takođe, jedan od prihvaćenih standarda. Načelno, treba upozoriti da je, bez obzira na odredbu o besplatnoj pravnoj pomoći žrtvama, koja sledi standarde (čl. 30), neizvesno donošenje

79 Mislimo da bi bilo dobro predvideti obavezu policijskog službenika da pre konačne procene rizika zatraži mišljenje centra za socijalni rad, a ne dati mu samo takvu mogućnost.

80 Hrvatski zakonodavac je (čl. 9) obavezao sud da izda nalog policiji da "otprati osobu izloženu nasilju u kuću, stan ili drugi stambeni prostor radi uzimanja osobnih stvari i osobnih stvari drugih lica koje su sa njom napustile navedeni prostor, koje su neophodne za zadovoljavanje svakodnevnih potreba".

81 ZSNP samo predviđa (čl. 36) da se prekršajem smatra kršenje hitnih mera, što podrazumeva vođenje prekršajnog postupka i kažnjavanje, ali i novi gubitak vremena, bez obzira na to da se osuđujuća presuda izvršava pre pravnosnažnosti (st. 3). Krivični zakonik (čl. 194. st. 5) predviđa još uvek, bez obzira na izmene i dopune iz 2016, da se samo kršenje mere zaštite od nasilja u porodici koju izrekne sud, a ne i policijski službenik, smatra krivičnim delom, a ni Poseban protokol o postupanju policijskih službenika u slučajevima nasilja nad ženama i u partnerskim odnosima nije izmenjen i prilagođen rešenjima ZSNP u momentu pisanja ovog rada.

82 Za razliku od našeg zakona, u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori sistem zaštitnih mera je u okvirima prekršajnog ili pseudoprekršajne zaštite, pa je i izvršavanje zaštitnih mera time određeno.

zakona kojim se ova oblast reguliše u Srbiji. Saradnja u sprečavanju nasilja kroz uvođenje i određivanje nadležnosti lica određenih za vezu (pri policijskim upravama, osnovnim i višim javnim tužilaštvima, osnovnim i višim sudovima i centrima za socijalni rad, čl.24) i grupa za koordinaciju i saradnju (na području osnovnih javnih tužilaštava, čl. 25), svakako je u skladu sa međunarodnim standardima, ali je, kao i u slučaju Saveta, nedostatak skoro potpuna isključenost nevladinog sektora. Mada je uvedena opšta obaveza prijavljivanja nasilja i neposredne pretnje nasiljem (čl. 13 st. 1) sankcionisanje neprijavljivanja, opstruiranja prijavljivanja ili nereagovanja na saznanje o nasilju ili neposrednoj opasnosti od nasilja predviđeno je samo za odgovorna lica u državnim i drugim organima, organizacijama i ustanovama (čl. 36. st. 2).⁸³

Značajno je pomenuti da se odredbe ZSNP o saradnji u sprečavanju nasilja i pružanju zaštite i podrške žrtvama primenjuju i kod izvršenja krivičnog dela nasilja u porodici, ali i kod niza drugih, obuhvatajući i nova krivična dela uvedena u Krivičnom zakonu 2016.god., kao i da svako mora prijaviti policiji ili javnom tužiocu počinioaca (čl. 22), a da sud hitno izriče mere iz čl. 23.

⁸³ Time se ovo rešenje približava zapravo rešenjima zakona država u regionu koji uglavnom nabrajaju lica, organe ili organizacije i udruženja koja imaju obavezu prijavljivanja kada saznaju o nasilju u obavljanju poslova i za koje je je predviđeno prekršajno kažnjavanje u slučaju neprijavljivanja, npr., čl. 8. Hrvatskog i čl. 8 zakona BiH.

Dr. sc. Dušica Palačković, full professor
University of Kragujevac Faculty of Law

THE PROTECTION AGAINST DOMESTIC VIOLENCE IN THE LEGAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA AS A REFLECTION OF THE INTERNATIONAL STANDARDS AND THE PRACTICE OF ECHR

Summary

Domestic violence has escalated on a global level for a long period of time. It is a serious and difficult problem that originates in a “private sphere”, but is not exclusively a private problem. The scope and brutality of this type of acts, mostly exercised on women, as well as the fact that they also, either directly or indirectly, involve children and other vulnerable groups have led to the adoption of a set of international and regional documents that regulate different areas aimed at combating domestic violence and protecting victims. At the level of EU, the most important document is the Istanbul Convention, adopted in 2011, which imposes a number of obligations for member states, that is standard procedures of acting in the field of prevention, discovery, efficient investigation, legal actions, adequate sanctions of perpetrators, compensations for victims and their comprehensive protection. Accepting the stand that domestic violence represents the violation of human rights assumes that the state is responsible for the acts of violence executed by private citizens, that is for not fulfilling the positive law obligations related to their prevention. Therefore, despite the fact that the European Convention does not regulate the issue of domestic violence, European Court of Human Rights has passed several decisions establishing the violation of Convention rights as a result of the failure of the state to prevent domestic violence. As the most significant outcome of Istanbul Convention is that it establishes “*due diligence*”, that is that the state is responsible for the acts of violence if the authorities new in reasonable time that there was an immediate risk of person’s life as a result of the criminal behavior of the third party and that it failed to apply the measures from the scope of its jurisdiction to eliminate that risk. In recent years Serbia has undertaken a set of actions in strategic and regulative level to come to grips with this problem. It is significant to note that the Law on the prevention of domestic violence was passed in 2016 as a result of the ratification of Istanbul Convention. This law, among other issues, ratifies and further develops standards for urgent execution of measures for victim’s protection. However, although its implementation has not come into force yet and that court practice in this field is lacking, it is possible to recognize certain inconsistency and ambiguousness which need to be eliminated as soon as possible.

Key words: domestic violence, international laws, regional laws, practice of European Court of Human Rights, legal framework in Serbia