

PRAVNI OKVIR ZA IZRICANJE I SPROVOĐENJE MERA ZAŠTITE OD NASILJA U PORODICI U REPUBLICI SRBIJI – OGRANIČENJA I IZAZOVI

Sažetak: Sprečavanje porodičnog nasilja i zaštita žrtava u pravnom sistemu Republike Srbije podrazumeva mogućnost ali i obavezu pokretanja, vođenja i okončanja različitih zakonom regulisanih postupaka (parnični, krivični, prekršajni). U radu će biti analizirane neke od specifičnosti parničnog postupka u sporu za zaštitu od nasilja u porodici koji reguliše Porodični zakon i postupanje policije po prijavi izvršenog nasilja u porodici koje normira Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, a naročito mere zaštite koje pri tome mogu biti izrečene. Kada je reč o hitnim merama koje izriče policijski službenik, kao ključna postavljaju se pitanja osposobljenosti ovih lica za procenu rizika, saradnje tela nadležnih u ovom procesu kao i način kontrole sprovođenja mera. U kontekstu sudskih odluka kojima se izriču porodičnopravne mere ili produžava hitna mera kao posebno značajan izdvaja se problem efikasnosti izvršenja primenom sredstava izvršenja koje predviđa važeći Zakon o izvršenju i obezbeđenju. Obe vrste mera su enumerativno navedene pa se, posebno u slučaju kada ih izriče sud, može problematizovati i da li su neke od mera neopravdano izostale u nabranjanju, a mogle bi doprineti preveniranju nasilja. Takodje, kako se merama zaštite u suštini ograničavaju određena ljudska prava i slobode izvršioca nasilja najviši stepen garantija sprečavanja zloupotreba u ovom procesu daje, svakako, postupanje sudova, ali i jasna, nedvosmislena i potpuna procesnopravna pravila.

Ključne reči: porodično nasilje, pravna zaštita od porodičnog nasilja, mere zaštite od porodičnog nasilja, sprovođenje mera zaštite od porodičnog nasilja

1. Uvodne napomene

Porodično nasilje je globalni društveni fenomen koji uslovljava niz specifičnih i veoma teških posledica pre svega za žrtvu, ali i njenu porodicu i porodičnopravne odnose među članovima kao i društvo u celini. Razmere porodičnog nasilja teško je sagledati jer žrtve uzbegavaju da ga prijave najčešće stoga što je sramota priznati ga ili što finansijski zavise od izvršioca (tzv. tamna brojka nasilja). Uz to, društvo često stigmatizuje žrtvu doživljavajući je kao izazivača nasilja. Žene, deca i starije osobe najčešće su žrtve ovog vida nasilja,¹ ali i druge ranjive društvene grupe. Suzbijanje

1 Tako, prema istraživanju WHO, *Violence Against Women Prevalence Estimates*, 2018, *Global, regional and national prevalence estimates for intimate partner violence against women and global and regional prevalence estimates for non-partner sexual violence against women*, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/341337/9789240022256-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>,

porodičnog nasilja zahteva kontinuiranu saradnju državnih institucija - policije, organa starateljstva, zdravstvenih ustanova, škola i dr. U velikoj meri važna je i saradnja državnih institucija sa organizacijama civilnog društva, posebno sa onima koje se bave problemima i zaštitom društvenih grupa koje su i najčešće žrtve nasilja. Porodično nasilje nije, kako se dugo shvatalo, pa i od samih žrtava, privatna stvar, deo intime porodičnog kruga u kome se stoga mora i sprečavati, odnosno eliminisati. Ono je problem društva u celini sa mnogobrojnim negativnim konotacijama i stoga društvo u celini mora biti posvećeno njegovom sprečavanju.

Težina i brojnost problema koje nasilje u porodici uzrokuje ima za posledicu da se u njegovom sprečavanju (prevencija) ali i sankcionisanju izvršilaca u savremenim državama prihvata multidisciplinarni pristup. Pravna zaštita žrtava moguća je primenom pravila krivične, prekršajne ili građanske sudske procedure u različitim varijantama od države do države. Kako obim rada ne dopušta prikaz svih materijalnopравnih i procesnopравnih aspekata zaštite od nasilja u porodici predmet analize je primarno pravna priroda i vrste mera zaštite, zatim uslovi izricanja hitnih mera² i porodičnopравnih mera, posebno postupak u kome se izriču, produženje mera, zadaci i odgovornosti nadležnih organa kao i izvršenje odluka kojima su mere izrečene. Mere zaštite žrtve porodičnog nasilja imaju dvostruku funkciju - zaštitu žrtve i sankcionisanje počinioca lišavanjem ili ograničavanjem nekih njegovih sloboda i prava.

Pravna priroda mera različita je u pravnim sistemima koji ih normiraju što je posledica različitih modela zaštite koji su prihvaćeni. Reč je o prekršajnopравnom ili porodičnopравnom modelu, barem kada su u pitanju države u našem okruženju.

U pravu Republike Srbije zaštita od nasilja u porodici regulisana je primarno Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici, Porodičnim zakonom i Krivičnim

15.07.2022., u kome je korišćen 141 izveštaj iz 81 države, koji su nastali u periodu od 1990.god. do 2012. god., a u istraživanjima je obuhvaćeno preko dva miliona žena starijih od 15 godina, 27% žena u dobi između 15 i 49 godine doživelo je seksualno ili psihičko nasilje čiji je izvršilac suprug, bivši suprug ili intimni partner. *The Right to Protection, Ending Violence Against Children, SOS Children's Villages International Programme & Strategy*, p. 6, https://www.sos-childrensvillages.org/getmedia/83145000-19d4-451c-9e98-15565fd6842d/TheRightToProtection_EN.pdf, 15.07.2022, navodi se, npr., da se četvoro od petoro dece u uzrastu od 2 do 14 godina nasiljem disciplinuje u svom domu (porodici).

2 Radi lakšeg razumevanja za mere zaštite od nasilja u porodici koje je predvideo Porodični zakon, „Sl. glasnik RS“, br. 18/2005, 72/2011 – dr. zakon i 6/2015, u dalejm tekstu PZ RS, korišćemo termin „porodičnopравne mere“, a za mere zaštite iz Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, „Sl. glasnik RS“, br. 94/2016, u daljem tekstu ZSNP, korišćemo termin „hitne mere“ koji koristi ovaj propis.

zakonikom,³ ali su od značaja i odredbe niza drugih zakona.^{4/5} Brojnost propisa koji se primenjuju kao i raznovrsnost predviđenih procedura već na prvi pogled ukazuje na komplikovanost pristupa u zaštiti od nasilja u porodici i moguće probleme u praksi, pa i kad je reč o merama zaštite. U pravnoj teoriji kritički se analiziraju odredbe Zakona o sprečavanju nasilja u porodici i prepoznaje određeni broj spornih, nedaekvatnih i nedoslednih rešenja.⁶ Objavljeni statistički podaci pokazuju da je broj prijavljenih slučajeva izuzetno veliki⁷ i da se ne smanjuje, kao i da se u najvećem broju slučajeva prijavljenog nasilja izriču hitne mere i porodičnopravne mere.

Predmet analize biće, pre svega, porodičnopravne mere, a zatim i hitne mere zaštite koje predviđa ZSNO. Zatim će biti reči o mogućnostima prekršajne odgovornosti izvršioca nasilja u porodici prema trenutnom stanju regulative u Republici Srbiji, a, na kraju, i o kontroli sprovođenja hitnih mera i postupku izvršenja porodičnopravnih mera zaštite.

3 Krivični zakonik, „Sl. glasnik RS“, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019, u daljem tekstu KZ RS. Krivičnopravna zaštita nije predmet analize u ovom radu.

4 Tako, Zakon o parničnom postupku, „Sl. glasnik RS“, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018 i 18/2020, u daljem tekstu ZPP; Zakon o izvršenju i obezbeđenju, „Sl. glasnik RS“, br. 106/2015, 106/2016 – autentično tumačenje, 113/2017 – autentično tumačenje i 54/2019, u daljem tekstu ZIO; Zakonik o krivičnom postupku, „Sl. glasnik RS“, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – odluka US i 62/2021 – odluka US; Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, „Sl. glasnik RS“, br. 55/2014 i 35/2019; Zakon o policiji, „Sl. glasnik RS“, br. 6/2018 i 87/2018; Zakon o prekršajima, „Sl. glasnik RS“, br. 65/2013, 13/2016, 98/2016 – odluka US i 91/2019, u daljem tekstu ZOP; Zakon o javnom redu i miru, „Sl. glasnik RS“, br. 6/2016 i 24/2018, u daljem tekstu ZOJRM; Zakon o rodnoj ravnopravnosti, „Sl. glasnik RS“, br. 52/2021, u daljem tekstu ZORR; Zakon o javnom tužilaštvu, „Sl. glasnik RS“, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011, 38/2012 – odluka US, 121/2012, 101/2013, 111/2014 – odluka US, 117/2014, 106/2015 i 63/2016 – odluka US; Zakon o socijalnoj zaštiti, „Sl. glasnik RS“, br. 24/2011.

5 Za relevantne međunarodne izvore i ostale nacionalne propise vid. *Strategija za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici za period 2021 - 2025. godine*, Beograd, 2021, 8-15, u daljem tekstu *Strategija*, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo>, 20.7.2022.

6 Vid. Jugović, S., *(Ne)delotvornost Zakona o sprečavanju nasilja u Republici Srbiji*, Zbornik Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 3/2018; Ristivojević, B., *Da li je Zakon o sprečavanju nasilja u porodici zakazao?*, Zbornik Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1/2018; Ignjatović, T., Macanović, V., *Izazovi u primeni novog Zakona o sprečavanju nasilja u porodici u Srbiji*, TEMIDA, 2018, vol.21, br.1; Kolarić, D., Marković, S., *Pojedine nedoumice u primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, god. LXVI, 1/2018.

7 Zvaničan podatak govori da je za prve dve i po godine primene Zakona razmatrano više od 136 000 slučajeva nasilja u porodici, <https://www.drzavnauprava.gov.rs/sr/vest/29055/razmotreno-vise-od-132600-slucajeva-nasilja-u-porodici-.php>, 15. 8. 2022. *Strategija* u „5.Opis stanja i analiza problema“, daje detaljne podatke iz Ankete o nasilju nad ženama iz 2018, spovedene od OEBS-a, „Dobrobit i bezbednost žena, Srbija – osnovni izveštaj“, Beograd, OEBS, 2019, 21-33., https://www.osce.org/files/f/documents/7/5/419756_1.pdf. Anketa je sprovedena na uzorku od 2023 žene, a 45% žena koje su bile u partnerskom odnosu iskusiло je partnersko nasilje. Fizičku patnju nasilje je prouzrokovalo kod 46% žena, a psihičku u 69% slučajeva..

2. Porodičnopravne mere zaštite od nasilja u porodici i postupak u kome se izriču

Porodičnopravne mere zaštite od nasilja u porodici iz PZ RS, prema odredbi čl. 198 st.1 imaju za svrhu privremenu zabranu ili ograničenje održavanja ličnih odnosa sa drugim članom porodice, odnosno žrtvom nasilja. Privremena zabrana kontakta izvršioca nasilja sa žrtvom omogućava da se predupredi dalje vršenje akata nasilja, ali podrazumeva i ograničenje određenih prava i sloboda izvršioca nasilja.⁸ Svaka od mera omogućava ostvarenje posebnog, samostalnog cilja, ali je zajednička svrha svakako sprečiti novo nasilje, obezbediti potpunu i trajnu zaštitu žrtve, njenog telesnog i psihičkog integriteta, kao i otklanjanje uzroka koji mogu dovesti do novog nasilja koje bi se manifestovalo ponavljanjem istog akta ili sasvim novim aktom, pa i vidom nasilja.⁹

Porodičnopravne mere su: 1. izdavanje naloga za iseljenje iz porodičnog stana ili kuće, bez obzira na pravo svojine odnosno zakupa nepokretnosti; 2. izdavanje naloga za useljenje u porodični stan ili kuću bez obzira na pravo svojine odnosno zakupa nepokretnosti;¹⁰ 3. zabrana približavanja članu porodice na određenoj udaljenosti; 4. zabrana pristupa u prostor oko mesta stanovanja ili mesta rada člana porodice i, 5. zabrana daljeg uznemiravanja člana porodice.¹¹ Nabranje je taksativno,¹² a sve mere, izuzev poslednje, konkretno određuju zabranu, odnosno radnju kojom se mera realizuje. Poslednja mera, zabrana daljeg uznemiravanja člana porodice, odnosno žrtve nasilja, uopšteno je formulasana, a i teorija je objašnjava kao „opštu zabranu nasilja ili uznemiravanja, uključujući i zabranu kontakta sredstvima telekomunikacija“.¹³ Ovom merom zabranjuje se, zapravo, svaki dalji akt nasilja i uznemiravanja konkretnog izvršioca prema konkretnoj žrtvi. I sudovi pri donošenju odluke o izricanju ove mere koriste istu, uopštenu zakonsku formulaciju.¹⁴ Ovakav normativni pristup teorija opravdava okolnošću da su načini izvršenja nasilja i uznemiravanja toliko različiti da bi preciziranje navođenjem zabrane samo u odnosu na akte koji su već izvršeni suzilo domete same mere, a eventualne nove akte nasilja ili uznemiravanja nije moguće predvideti.¹⁵ Mada je prema zakonskom određenju ova mera zaštite samostalna, u praksi se po pravilu izriče uz neku od drugih mera.

8 Petrušić, N., Konstantinović Vilić, S., *Vodič kroz sistem porodičnopravne zaštite od nasilja u porodici*, Beograd, 2012, 39.

9 *Ibid.*

10 U teoriji se ova mera shvata kao izdavanje naredbe (zapovesti) izvršiocu nasilja da žrtvi dopusti useljenje u porodični stan ili kuću u kojoj je ranije živela, odnosno da se uzdrži od radnji kojima se useljenje sprečava, Petrušić, N., Konstantinović Vilić, S., *op. cit.*, 45.

11 Više u smislu objašnjena svake od navedenih mera videti, Petrušić, N., Konstantinović Vilić, S., *op. cit.*, 40-48; Draškić, M., *Porodično pravo i prava deteta*, Beograd, 2020, 57,58 (nap. br. 180-182)

12 Ponjavić, Z., Vlašković, V., *Porodično pravo*, Beograd, 2019, 465; Petrušić, N., Konstantinović Vilić, S., *op. cit.*, 39-40.

13 Draškić, M., *op. cit.*, 57.

14 Videti, npr., Presudu Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž2 285/2014, od 5.6.2014. god.; Presuda VKS Rev 1509/2017 od 13.7.2017. god.; Presuda VKS, Rev 431/2018 od 31.1.2018. god, izvor: *ParagrafLex*

15 N. Petrušić, S.Konstantinović Vilić, *op. cit.*, 48.

Broj i karakter (pravna priroda) mera zaštite iz PZ RS značajno se razlikuje u odnosu na pravne sisteme nekih od država regiona. Zakonodavac u RS ne predviđa obavezan psihosocijalni tretman izvršioca i obavezno lečenje od zavisnosti. Čini se da su ove mere neopravdano isključene iz prvobitnog Nacrta Porodičnog zakona koji je nastao radom ekspertske grupe. Pre svega, u teoriji se osnovano zapaža da su upravo ove mere posebno značajne za efikasnu zaštitu od porodičnog nasilja, odnosno preveniranje budućeg nasilja, s obzirom da najveći broj nasilnika boluje od alkoholizma ili drugih oblika bolesti zavisnosti.¹⁶ Njihova funkcija je otklanjanje uslova koji omogućavaju ili podstiču učinioca na izvršenje novog nasilja.¹⁷ Uz to, ako u aktu nasilja u porodici nema elemenata krivičnog dela, kada bi se, prema KZ RS¹⁸ mogle izreći mere bezbednosti, među kojima su i navedene, nasilniku bi mogle biti izrečene isključivo ukoliko akt nasilja vrši na javnom mestu¹⁹ ili ako prekrši hitnu meru iz ZSNP (o čemu će kasnije biti reči). Sve ovo upućuje na zaključak da porodičnopravnim merama nije u potpunosti obezbeđeno preveniranje budućeg nasilja u porodici što bi mogao biti čvrst argument za dopunu odredaba PZ RS.

Uporednopravno posmatrano, u Federaciji BiH, npr.,²⁰ pored udaljenja iz kuće ili nekog drugog stambenog prostora i zabrane vraćanja u stan ili neki drugi stambeni prostor, zabrane približavanja žrtvi i zabrane uznemiravanja i uhođenja žrtve, moguće je izreći i meru obaveznog psihosocijalnog tretmana, obaveznog lečenja od zavisnosti i privremenog lišenja slobode i zadržavanja. Zakoni Republike Srpske²¹ i Republike Hrvatske²² takođe predviđaju mogućnost izricanja mere obaveznog psihosocijalnog tretmana i obaveznog lečenja od zavisnosti. Hrvatski zakonodavac, uz to, izričito normira da se prema izvršitelju porodičnog nasilja mogu izreći i mere iz Zakona o prekršajima²³ i da se zaštitne mere mogu izreći samostalno i bez izricanja kazne odnosno druge prekršajnopravne sankcije iz ovog Zakona. Navedeni primeri ukazuju istovremeno i na specifičnu pravnu prirodu zaštitnih mera. Tako se u Hrvatskoj zaštitne mere i terminološki određuju kao prekršajnopravne sankcije²⁴ dok se u Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici Federacije BiH, odredbom čl. 3 st. 2 to čini posredno, tako što se kao nadležan za sprovođenje postupka određuje opštinski sud - prekršajno odeljenje. U Republici Srpskoj, odredba čl. 23 st. 4 Zakona takođe predviđa primenu pravila prekršajnog postupka.

16 Draškić, M., *op. cit.*, 57.; Videti Izveštaj "Psihosocijalni tretman počinitelja porodičnog nasilja kao ulaznica za trajnu promenu", Skup radova nastalih u realizaciji istoimenog Projekta čiji je nosilac Sekcija za nasilje IAN Međunarodne mreže pomoći, uz finansijsku podršku Ambasade kraljevine Holandije, Beograd, 2017.

17 One su normirane u ZOP RS, čl.52 st.1 t. 6 i 7, a navedeni cilj je i cilj prekršajnih mera iz čl. 51 st.1.

18 Čl. 79 st. 1 t. 1, 2, 3 i 4 KZ RS.

19 Vid. ZOJRM, čl. 3 st.1 t. 3.

20 Zakon o zaštiti od nasilja u porodici FBiH, „Sl. novine FBiH“, br. 20/2013 i 75/2021, čl. 9.

21 Zakon o zaštiti od nasilja u porodici Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 102/2012, 108/2013, 82/2015 i 84/2019, čl. 23 st. 3.

22 Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji, „Narodne novine“, br. 70/17, 126/19, 84/21, čl. 13.

23 Zakon o prekršajima, „Narodne novine“, br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18.

24 Čl. 11 Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji.

U pravnom sistemu Srbije porodičnopravne mere izriče sud opšte nadležnosti (osnovni sud) po pravilima parnične procedure. Mada bi ovakav normativni pristup mogao voditi zaključku da je zapravo reč o građanskopravnim sankcijama, ipak je reč o specifičnim merama. Naime, cilj mera iz odredbe čl.198 st.1 PZ RS – privremena zabrana ili ograničenje održavanja ličnih odnosa sa drugim članom porodice, odnosno žrtvom nasilja, svakako ukazuje na lišenje ili ograničenje određenih sloboda i prava nasilnika, makar ono bilo i privremeno. Sa druge strane, sve mere imaju za cilj zaštitu žrtve nasilja, njenog života, telesnog i psihičkog integriteta. Ovaj cilj je svakako primaran pa “porodičnopravne mere zaštite od nasilja u porodici nemaju (primarno, nap. Autorke) karakter sankcionisanja nasilničkog ponašanja već je njihova značajna funkcija preveniranje potencijalnog nasilja u situacijama koje se pokazu kao rizične jer su tome podobne”.²⁵

U Republici Srbiji, u osnovi, normativa predviđa dve mogućnosti, odnosno dve vrste postupaka u kojima se porodičnopravne mere mogu odrediti, a u oba slučaja reč je o primeni pravila parnične procedure. Konkretnije, to su parnični postupci u vezi sa porodičnim odnosima prema PZ RS. Jedna mogućnost je izricanje mera zaštite u samostalnom (posebnom) parničnom postupku²⁶ u kome se isključivo odlučuje o osnovanosti zahteva za određivanje porodičnopravne mere koji tužbom ističe žrtva porodičnog nasilja ili njen zakonski zastupnik, javni tužilac i organ starateljstva, a odluka je u formi presude. Druga mogućnost je izricanje porodičnopravnih mera u adhezionom postupku u bračnim sporovima,²⁷ zatim sporovima za utvrđivanje ili osporavanje očinstva ili materinstva²⁸ i, konačno, sporovima za zaštitu prava deteta i vršenje ili lišenje roditeljskog prava.²⁹ O meri zaštite odlučuje se presudom kojom se odlučuje i o glavnoj stvari. U navedenim situacijama sud, prema odredbama PZ RS, “može” odlučiti i o porodičnopravnim merama, što upućuje na odlučivanje *ex officio* ukoliko oceni da je to neophodno. Ipak, stranka, žrtva nasilja, ne može biti lišena mogućnosti da predloži njihovo izricanje i u situacijama kada predmet spora nije isključivo zaštita od nasilja u porodici. U tom slučaju stranka vrši kumuliranje tužbenih zahteva (objektna kumulacija, odnosno tzv. pravo kumulativno spajanje zahteva).³⁰ To može biti učinjeno već u momentu podnošenja tužbe, ali se može vršiti i tzv. proširenjem tužbenog zahteva, odnosno dodavanjem novog – za izricanje porodičnopravne mere, uz već postojeći. U takvim situacijama dopuštena je delimična presuda ukoliko sud odluči da odvojeno raspravlja o nekom od istaknutih zahteva.³¹ Kada je izvršeno kumuliranje tužbenih zahteva sud i o zahtevu za izricanje porodičnopravne mere mora da odluči, bilo usvajanjem bilo odbijanjem tužbenog zahteva. Međutim, u slučaju oficijelnog postupanja pretpostavka odlučivanja je da sud na osnovu okolnosti konkretne pravne stvari procenio da je neophodno izreći porodičnopravnu meru što bi značilo da odluka može da glasi samo da se mera izriče.

25 Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž2 285/2014 od 5.6.2014. god., *ParagrafLex*.

26 Čl. 283-289 PZ RS, „Postupak u sporu za zaštitu od nasilja u porodici“.

27 Čl. 226 st.3, kao i čl. 210 PZ RS, o tome šta je bračni spor.

28 Čl. 260 st.3 PZ RS

29 Čl. 273 st.3 PZ RS

30 Poznić, B., Rakić Vodinelić, V., *Građansko procesno pravo*, Beograd, 2015, 317-319.

31 *Ibid.*, 319.

Na prvi pogled čini se da zakonska mogućnost da se porodičnopravna mera izrekne u pridruženom (adhezionom) postupku predstavlja efikasan put zaštite žrtve nasilja pre svega stoga što sud ne sme ostati neutralan (nezainteresovan) kada postoje dokazi za akte nasilja u porodici, kao deo procesne građe za odlučivanje o istaknutom tužbenom zahtevu, već mora pružiti zaštitu žrtvi. Ipak, neke od odredaba kojima se reguliše poseban parnični postupak za zaštitu od nasilja u porodici u većoj meri pogoduju žrtvi. Pre svega mislimo na odredbe kojima se reguliše nadležnost suda. Tako, npr., za bračne sporove, koji su u praksi svakako i najčešći u kojima se izriču porodičnopravne mere zaštite odredbama ZPP³² je pored opšte mesne nadležnosti predviđena i posebna - prema mestu poslednjeg zajedničkog prebivališta supružnika. U posebnom parničnom postupku za zaštitu od nasilja u porodici, međutim, pored opšte mesne nadležnog suda tužba se može podneti i sudu mesta prebivališta ili boravišta žrtve što svakako poboljšava njenu procesnu poziciju. Uz to okolnost da se o meri odlučuje tek u odluci o glavnoj stvari, imajući na umu odredbe PZ RS o posredovanju³³ uslovljava prolongiranje pružanja trajnije zaštite žrtvi nasilja. Stoga se kao izlaz iz navedene situacije nameće izricanje privremenih mera, o kojima će više biti reči dalje u radu, kojima bi se pružila zaštita žrtvi nasilja do okončanja parničnog postupka u kome se akcesorno odlučuje o porodičnopravnim merama zaštite.

3. Privremene i “trajne” porodičnopravne mere

U praksi se najčešće u tužbama kojima se zahteva donošenje odluke o razvodu braka iznosi i predlog za izricanje “privremenih mera zaštite od nasilja u porodici”. Formulacija “privremena mera” ovde nesporno asocira na privremene mere kao sredstvo obezbeđenja nenovčanog potraživanja iz ZIO.³⁴ Reč je o merama koje, po definiciji, obezbeđuju provizornu (privremenu) zaštitu. Uslove za izricanje privremenih mera određuje ZIO, a odlukom, koja se donosi u formi rešenja, ne prejudicira se način odlučivanja o porodičnopravnoj meri. Naime, izricanje porodičnopravne mere biće posledica raspravljanja i dokazivanja, odnosno rezultata celokupnog toka postupka.³⁵ Suštinsko pitanje u ovim situacijama je tumačenje

32 Čl. 48 st.1 ZPP

33 Čl. 229-246 PZ RS.

34 Važeći PZ RS ne sadrži odredbe o određivanju privremenih mera u postupcima u vezi sa porodičnim odnosima, što je značajan nedostatak s obzirom na specifičnost pravnih odnosa, posebno „potraživanja“ iz ovakvih odnosa u nizu sporova. Stoga se privremene mere obezbeđenja mogu odrediti izuzetno u opravdanim slučajevima, ali uz primenu odredaba ZIO, vid. npr., Rešenje Višeg suda u Novom Sadu, Gž2. 24/14 od 21.5.2014, kojim je potvrđeno Rešenje Osnovnog suda u Novom Sadu, P2 3235/13 od 11.4.2014, <http://bilten.osns.rs/presuda/sentenca?url=privremena-mera-porodicni-odnosi>, 20.8.2022.

35 “Privremenu meru prvostepeni sud je pravilno odredio imajući u vidu istoriju porodičnog nasilja za vreme trajanja i po okončanju vanbračne zajednice, te činjenicu da postoji veliki rizik od recidiva nasilja. Pri tome treba imati u vidu svrhu i karakter privremenih mera, da se njima samo privremeno uređuje sporni odnos, te da se one određuju na osnovu iznetih tvrdnji u dotadašnjem toku postupka. Svrha zaštitnih porodičnopravnih mera je prevashodno preventivnog karaktera – da se njihovom primenom spreči ponovno izvršenje nasilja u porodici, da se obezbedi puna zaštita fizičkog i psihičkog

navedene formulacije tužbe, odnosno da li se može govoriti o predlogu za izricanje klasične privremene mere obezbeđenja ili se zahteva odlučivanje o jednoj od porodičnopranih mera zaštite, odnosno vrši kumuliranje tužbenih zahteva. Naime, i porodičnopravne mere imaju za cilj, kako je već navedeno, privremenu zabranu ili ograničenje određenog ponašanja izvršioca.

Ukoliko bi se usled nejasnog značenja upotrebljene formulacije smatralo da je tužba neuredna, odnosno nerazumljiva, korektni mehanizam bila bi procesna pravila o postupanju sa takvom tužbom – vraćanje tužbe tužiocu koji nema punomoćnika na ispravku, odnosno dopunu.³⁶ Tužilac će ili perfektuirati da se traži izricanje privremenih mera obezbeđenja ili da se traži izricanje porodičnopravnih mera (kumuliranje tužbenih zahteva). Odnosno i kada sud ima ovlašćenje da *ex officio* odluči o porodičnopravnim merama zaštite od nasilja u porodici stranka, žrtva nasilja, kako je već rečeno, ne može biti lišena mogućnosti da istakne poseban zahtev da se o tome odluči. Ovakvo tumačenje uslovilo bi, međutim, da se posebno podnese predlog za izricanje privremene mere obezbeđenja. Ukoliko stranka ima punomoćnika u praksi je uobičajeno da se kroz “uređenje tužbe” ona zapravo odredi u pogledu zahteva. Druga mogućnost je da sud smatra da je predloženo donošenje privremene mere obezbeđenja pa bi, uz ocenu ispunjenosti uslova, doneo rešenje kojom je izriče, a u daljem toku postupka po službenoj dužnosti presudom o predmetu spora odluči i o porodičnopravnoj meri kao relativno “trajnom” vidu zaštite žrtve. Treća mogućnost je da sud smatra da je formulacijom “privremena mera zaštite od nasilja u porodici” već izvršena kumulacija tužbenih zahteva uz argumentaciju da su porodičnopravne mere zaista privremenog karaktera.

Procesnopravno bi bilo opravdano prihvatiti prvu navedenu alternativu stoga što bi se moglo smatrati da je nejasna, neodređena sadržina tužbenog zahteva.³⁷ Sa druge strane, hitnost odlučivanja o zaštiti žrtve nasilja konfrontira se ovakvom stavu stoga što bi se na ovaj način svakako odugovlačio postupak. I termin “predlog” u formulaciji upućuje na zaključak da se misli na privremenu meru obezbeđenja. Brzina, makar i privremene zaštite žrtve takođe govori u prilog ovakvog shvatanja. Čini se da ima više opravdanja za prihvatanje stava da sud svakako treba da postupi po tužbama koje sadrže i “predlog za izricanje privremenih mera zaštite od nasilja u porodici” (uz neki od mogućih glavnih zahteva). Navedeni stav prihvata i naša sudska praksa. Ocena osnovanosti predloga vodi usvajanju (izricanju privremene mere) ili odbijanju predloga, a tužilac dokazuje činjenice isključivo do nivoa verovatnoće, a

integriteta, zdravlja i lične bezbednosti člana porodice izloženog nasilju, kao i da se otklone okolnosti koje pogoduju ili podstiču ponavljanje nasilja, odnosno izvršenje drugih vidova nasilja. Opisanom privremenom merom ne prejudicira se odluka o glavnoj stvari, već će prvostepeni sud odluku doneti tek nakon potpuno sprovedenog dokaznog postupka i sa sigurnošću, a ne sa stepenom verovatnoće utvrđenih činjenica.”, Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, posl. Br. Gž2-19/15 od 22.05.2015. god, kojom se potvrđuje presuda Osnovnog suda u Novom Sadu posl. Br. P2-80/15 od 13.03.2015. god., <http://bilen.osns.rs/presuda/sentenca?url=privremene-mere-u-porodicno-pravnim-sporovima>, 20.8.2022.

36 Čl. 101 ZPP.

37 Poznić, B., Rakić Vodinelić, V., *op. cit.*, 309; Stanković, G., Boranijašević, V., *Građansko procesno pravo*, Niš, 2020, 310; Triva, S., Dika, M., *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb, 2004, 409-411.

ne sigurnosti, odnosno izvesnosti.³⁸ Okolnosti iznesene u tužbi, posebno priloženi dokazi, indikatori su za sud da je izvršeno nasilje u porodici. U daljem toku postupka, posle raspravljanja, izvođenja i ocene dokaza, uz odluku o glavnom zahtevu sud će odlučiti ima li uslova i za izricanje porodičnopravnih mera zaštite.

Porodični zakon Srbije, kako je već napomenuto, ne normira privremene mere obezbeđenja pa ni ovlašćenje suda da o njima odluči po službenoj dužnosti. Ipak, oficijelno odlučivanje suda o porodičnopravnim merama u adhezionim postupcima uz neki od porodičnopravnih sporova moglo bi opravdati i oficijelna ovlašćenja za izricanje privremenih mera obezbeđenja. U suprotnom se dezavuiše i relativno trajna zaštita koja se porodičnopravnim merama obezbeđuje što za žrtvu znači rizik novog nasilja. ZIO, pak, određuje da se generalno mere obezbeđenja izriču u postupku koji se pokreće predlogom stranke, a drugih lica i organa samo kada je to zakonom određeno.³⁹ Izričito regulisanje mogućnosti ili obaveze izricanja privremenih mera obezbeđenja u sporovima iz porodičnopravnih odnosa, ili samo nekim od njih, svakako bi bilo bolje rešenje.

Pri trenutnom stanju regulative na efikasnost palijativne zaštite koju pruža donošenje rešenja o izricanju privremene mere obezbeđenja nenovčanog potraživanja (i njegovo izvršenje) ukazuju neka od rešenja iz ZIO. Tako, npr., sud može, između ostalog i radi sprečavanja nasilja,⁴⁰ da odluči o predlogu za obezbeđenje pre nego što ga dostavi izvršnom dužniku i time mu omogući da se o njemu izjasni. Predviđeno je, dalje, da rešenje o obezbeđenju ima dejstvo rešenja o izvršenju i da se izvršava pre njegove pravnosnažnosti.⁴¹ Takođe, privremena mera postaje izvršna kada se rešenje kojim je određena dostavi onom ko je obavezan da nešto učini, ne učini ili trpi,⁴² a žalba protiv rešenja o obezbeđenju ne odlaže njegovo izvršenje.⁴³

Problem razmatranju odnosa privremenih mera obezbeđenja i porodičnopravnih mera je da li sud može i kao privremene mere obezbeđenja izreći samo mere iz PZ RS, ili se, sobzirom na odredbu čl. 460 ZIO, može odrediti “svaka mera kojom se postiže svrha obezbeđenja”. Čini se da se sud mora kretati u granicama mera koje određuje PZ RS koje stoga treba smatrati merama *sui generis*. Naime, njihova lista je prema oceni zakonodavca takva da omogućava ostvarenje cilja, pa i obezbeđenje da se nasilje ne ponovi istim ili drugim aktima. Kako predstavljaju generalno ograničenje sloboda i prava izvršioca nasilja ekstenzivni pristup, takođe, ne bi bio opravdan. Ukoliko bi se prihvatio stav da sud ima ovlašćenje da izrekne i neku drugu meru, osim onih iz PZ RS, to bi moglo značiti i da je sud ovlašćen da npr., izrekne kao privremenu meru obezbeđenja obavezno lečenje od bolesti zavisnosti ili obaveznog psihijatrijskog lečenja izvršioca, na osnovu ovlašćenja iz ZIO, a, istovremeno, nema mogućnost da ove mere izrekne kao porodičnopravne mere što nije opravdano ni

38 Vid. npr., Presudu Apelacionog suda u Novom sadu, GŽ2-19/15 od 22.5.2015, nap. br. 35.

39 Čl. 415 st.1 ZIO. To bi svakako ukazivalo da predlog može podneti i organ starteljstva, npr.,

40 Čl. 424 st.1 t.3 ZIO.

41 Čl.422 st.1 ZIO.

42 Čl. 422 st.2 ZIO

43 Čl. 420 ZIO. Identično i žalba protiv presude donesene u samostalnoj parnici za zaštitu od nasilja u porodici kojom se određuju ili produžavaju mere zaštite, čl.288 PZ RS.

svrsishodno. I sudovi u Srbiji kao privremene izriču isključivo mere koje određuje PZ RS.

Treba, takođe, podsetiti da se načelno u teoriji zastupa stav da se privremenom merom obezbeđenja ne može iscrpiti sadržina tužbenog zahteva, ali da ostvarenje ovog uslova nije uvek moguće pa se u nekim situacijama samim ograničenim vremenom trajanja privremene mere obezbeđenja pravi neophodna razlika.⁴⁴ To je upravo slučaj sa porodičnopravnim merama zaštite kada se izriču kao privremene mere obezbeđenja. Sadržinski su, one, naime, identične.⁴⁵ Kako rešenjem o privremenoj meri obezbeđenja mora biti određeno i vreme njenog trajanja⁴⁶ najoptimalnije je da se u okolnostima koje analiziramo ono ne određuje kalendarski, već opisno, odnosno označavanjem događaja do čijeg nastupanja mera traje, a najprihvatljivije je da to bude do okončanja postupka u kome su izrečene.⁴⁷ Izricanje privremene mere radi zaštite od nasilja u porodici u adhezionom postupku ne sprečava sud da izrekne i druge adekvatne privremene mere obezbeđenja u sporu iz porodičnopravnih odnosa koji se vodi kao glavni.

Pored privremenih mera i porodičnopravnih mera zaštite od nasilja u porodici u pravnom sistemu Srbije normirane su i hitne mere.

4. Hitne mere

Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici regulisana je nadležnost posebno edukovanih policijskih službenika za postupanje u sprečavanju nasilja u porodici i pružanje zaštite žrtvama nasilja.⁴⁸ Najznačajnije aktivnosti ovih službenika odnose se na tzv. procenu rizika i izricanje hitnih mera.⁴⁹ Procena rizika vrši se odmah po dovođenju izvršioca nasilja u policijsku stanicu ili, ako nije doveden, odmah po prijemu obaveštenja od policijskih službenika o nasilju ili neposrednoj opasnosti

44 Poznić, B., Rakić Vodinelić, V., *op. cit.*, 657.

45 Videti više o ovome Stanković, G., Palačković, D., Trešnjev, A., *Komentar Zakona o izvršenju i obezbeđenju*, Beograd, 2020, 1426.

46 Čl. 456 st.1 ZIO.

47 Stanković, G., Palačković, D., Trešnjev, A., *op. cit.*, 1432.

48 Čl. 8 ZSNP; Hitne mera uporednopravno posmatrano izriču različiti organi. Pored prava Srbije i u pravu Austrije izriče ih policija, vid. Zweitest Gewaltschutzgesetz – 2. GeSchG, BGBl. I Nr. 40/2009, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2009_I_40/BGBLA_2009_I_40.pdf, 21.8.2022, a o tzv. austrijskom modelu više u Logar, R. *Austrijski model intervencije u slučajevima nasilja u porodici*. Beograd: Autonomni ženski centar, 2005, <http://www.womenngo.org.rs/publikacije-dp/Austrijski%20model.pdf>, 20.8.2022. *Strategija*, 20, ističe da je naš sistem zaštite od nasilja porodici izrađen upravo po uzoru na austrijsko pravo. U Švedskoj su ove mere u nadležnosti javnog tužioca, <https://www.sigurnakuca.net/nase-price/teme/teme>, 21.8.2022., a u Republici Srpskoj izriče ih prekršajni sud, vid. čl. 13 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici Republike Srpske. Više o uporednopravnim rešenjima Radić, I., Radina, A. *Zaštita od nasilja u obitelji – obiteljskopравни, prekršajnopравни i kaznenopравни aspekt*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.51, 3/2014, 730-735

49 Čl. 15, 16 i 17 ZSNP.

od nasilja.⁵⁰ ZSNP, odredbom čl. 16 st. 1 utvrđuje da se procena rizika zasniva na dostupnim obaveštenjima i da se mora izvršiti u što kraćem roku. Ukoliko je izvršilac doveden u policijsku stanicu mora mu se dati prilika da se izjasni o svim bitnim činjenicama pre izricanja mere.⁵¹ Navedeni su i neki od parametara za procenu rizika.⁵²

Normativni pristup proceni rizika u izvesnoj meri je problematičan. Pre svega na to ukazuje okolnost da policijski službenik, prema odredbi čl. 16. st. 3 i 4, procenjuje i da li postoji “neposredna opasnost” od nasilja u porodici.⁵³ Odredbom čl. 3 st 2 ZSNP neposredna opasnost je krajnje uopšteno definisana, odnosno postoji “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”. Opšti protokol o postupanju i saradnji ustanova, organa i organizacija u situacijama nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima⁵⁴ konkretnije navodi parametre za procenu neposredne opasnosti, odnosno rizika - pretnja ubistvom ili samoubistvom, eskalacija praćenja, uhođenja i uznemiravanja, ljubomora, kao i kriminalna istorija koja ne mora biti vezana za nasilje u porodici. No, kako pojam “neposredna opasnost”, odnosno “rizik nastupanja nasilja” ne znači da je prethodno izvršeno krivično delo ili prekršaj⁵⁵ niti se postojanje rizika može smatrati ekvivalentom pripremnih radnji za ova dela već samo upućuje na potencijal javljanja neke pojave sa nižim ili višim stepenom izvesnosti,⁵⁶ to je i utvrđivanje neposredne opasnosti veoma komplikovano i može voditi zloupotrebama. Procena rizika u slučajevima ponovljenog nasilja svakako je lakša, ali kada to nije slučaj i kada se prvi put vrši opasnost neadekvatne reakcije je povećana.⁵⁷ Uz to, policijski službenik na osnovu odredbe čl. 15 st. 3 ZSNP nema obavezu da pre izricanja hitne mere zatraži mišljenje centra za socijalni rad, već mu se daje diskreciono pravo da se, po potrebi, obrati ovom organu. Edukacije policijskih službenika traju u jednom

50 Čl. 15 st. 1,2 ZSNP

51 Čl. 15 st. 1 ZSNP

52 Tako: da li je mogući učinilac ranije ili neposredno pre procene rizika učinio nasilje u porodici i da li je spreman da ga ponovi, da li je pretio ubistvom ili samoubistvom, poseduje li oružje, da li je mentalno bolestan ili zloupotrebljava psihoaktivne supstance, da li postoji sukob oko starateljstva nad detetom ili oko načina održavanja ličnih odnosa deteta i roditelja koji je mogući učinilac, da li je mogućem učiniocu već izricana hitna mera ili porodičnopravna mera zaštite od nasilja u porodici, da li žrtva doživljava strah i kako ona procenjuje rizik od nasilja, čl. 16 st. 2 ZSNP.

53 Zakoni Republike Srpske (čl. 13) i Hrvatske (čl. 14 st. 1) koriste, takođe, ovaj pojam, a Zakon o zaštiti od nasilja u porodici FBiH (čl.18 st.4), kao i Republike Srpske u čl. 6 st.1, pri definisanju nasilja u porodici, pominju „osnove sumnje“ da su učinjene radnje koje se određuju kao nasilje u porodici, ali treba imati u vidu da je u ovim državama reč o prekršajnim merama.

54 *Opšti protokol o postupanju i saradnji ustanova, organa i organizacija u situacijama nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima iz 2011. god.*, <https://www.sigurnakuca.net/sites/default/files/inline-files/LjubicastiTekst.pdf>, 20.8.2022.

55 Ima stavova u teoriji da neposredna opasnost postoji ako je protiv potencijalnog izvršioca nasilja u porodici podnesena prekršajna prijava. Vid. Radojković, Z., Petković, N., Vlačić, S., *Zakon o sprečavanju nasilja u porodici – ograničenja i rizici*, Beogradska defektološka škola – Belgrade School of Special Education and Rehabilitation, Vol. 23, No. 1 (2017), 72.

56 *Ibid*, 71, 72.

57 *Ibid*, 72.

ciklusu ukupno 5 dana što ne garantuje adekvatnost pristupa u proceni rizika. Takođe, nastojanje da se izbegne potencijalna odgovornost policijskih službenika (pre svega disciplinska,⁵⁸ ali i krivična⁵⁹ može dovesti do neopravdanog izricanja mera.

ZSNP predviđa tzv. lica određena za vezu⁶⁰ koja se imenuju u policijskoj upravi, osnovnom i višem javnom tužilaštvu, osnovnom i višem sudu i centru za socijalni rad. Ona “svakodnevno razmenjuju obaveštenja i podatke bitne za sprečavanje nasilja u porodici, otkrivanje, gonjenje i suđenje za krivična dela određena ovim zakonom i za pružanje zaštite i podrške žrtvama nasilja u porodici i žrtvama krivičnih dela određenih ovim zakonom”.⁶¹ Formulacija je dovoljno široka i uopštena da bi se tumačila kao obaveza neposredne saradnje pri proceni rizika, ali se, prema našim saznanjima, u praksi ipak u svakom slučaju prijave nasilja sastaju timovi u koje pored nadležnog policijskog službenika ulaze i lica zadužena za rad u slučajevima nasilja u porodici u javnom tužilaštvu i centru za socijalni rad, što je svakako dobro rešenje.

Hitne mere su, prema čl. 17 st.2 ZSNP, mera privremenog udaljenja “učinioca” iz stana i mera privremene zabrane “učiniocu” da kontaktira žrtvu nasilja i prilazi joj. Formulacija ove odredbe ostavlja dilemu kada se zapravo mere izriču jer se u navedenoj odredbi govori o “učiniocu”, a u st. 1 istog člana navodi da “Ako posle procene rizika ustanovi neposrednu opasnost od nasilja u porodici...” nadležni policijski službenik donosi naređenje o izricanju hitne mere. Nedoslednosti u regulativi svakako ugrožavaju primenu zakona u praksi i treba ih otklanjati. Poseban problem je, međutim, okolnost da su po svojoj pravnoj prirodi hitne mere zapravo bezbednosne mere i da predstavljaju ograničenje, makar i kratkotrajno, određenih sloboda i prava pa bi, kao takve, trebalo da ih izriče sud.

Naređenjem policijskog službenika mogu biti izrečene i obe hitne mere. Odmah po uručanju licu kome je mera izrečena naređenje se dostavlja osnovnom javnom tužiocu na čijem se području nalazi prebivalište, odnosno boravište žrtve, centru za socijalni rad i grupi za koordinaciju i saradnju, a žrtva obaveštava o izrečenoj meri u pisanoj formi.⁶² Hitna mera traje 48 časova od uručanja naređenja učiniocu.⁶³

Produženje trajanja hitne mere vrši se na predlog koji nadležni javni tužilac podnosi sudu, u roku od 24 časa od časa uručanja naređenja licu kome je izrečena.⁶⁴ I javni tužilac vrši procenu rizika “neposredne opasnosti od nasilja u porodici”. Sud⁶⁵ odlučuje bez održavanja ročišta, u roku od 24 časa od prijema predloga, na osnovu vrednovanja procene rizika nadležnog policijskog službenika i javnog tužioca, ocene priloženih dokaza i tvrdnji iz predloga javnog tužioca i ocene izjašnjenja lica

58 Čl. 207. t. 5 Zakona o policiji predviđa kao tešku povredu službene dužnosti „nepreduzimanje ili nedovoljno preduzimanje mera iz svoje nadležnosti za bezbednost lica, imovine i poverenih stvari”

59 Vid. Čl. 361. KZ RS kojim je regulisano krivično delo „nesavestan rad u službi”.

60 Čl. 24 ZSNP.

61 Čl. 24. st. 3 ZSNP.

62 Čl. 17 ZSNP

63 Čl. 21 st.1 ZSNP

64 Čl. 18 st 1 ZSNP

65 Odlučuje osnovni sud, i to sudija pojedinac, a nadležan je sud mesta prebivališta ili boravišta žrtve, čl.19 st. 1 ZSNP.

kome je hitna mera izrečena. Odluka se donosi u formi rešenja. U pogledu pravne prirode postupka za produženje hitne mere od značaja je odredba čl. 20 ZSNP kojom je predviđeno da se u ovom postupku shodno primenjuju pravila parnične procedure. Shodna primena pravila parnične procedure tipična je za vanparnične postupke. Međutim, izričite odredbe o vrsti procedure u ZSNP nem, a ni među drugim zakonima koji se primenjuju (čl.5) ne pominje se Zakon o vanparničnom postupku. Čini se, ipak, da ima argumenata za stav da je reč o vanparničnoj proceduri. Pre svega, postupak se pokreće predlogom kao inicijalnom radnjom, zatim, odluka je u formi rešenja, a od posebnog značaja je okolnost da se ona donosi bez održavanja ročišta, da postupak nije sporan i kontradiktoran i da je cilj isključivo provera da li se prema okolnostima slučaja mora produžiti hitna mera.

Od posebne važnosti u pogledu efikasnosti zaštite žrtve su odredbe ZSNP da žalba ne odlaže izvršenje rešenja o produženje hitne mere kao i da viši sud u postupku po žalbi ne može vratiti predmet osnovnom sudu na ponovno odlučivanje već isključivo odbiti žalbu i potvrditi rešenje ili usvojiti žalbu i preinačiti ga.⁶⁶ Sud može produžiti hitnu meru za još 30 dana.⁶⁷

5. Prekršajna odgovornost

U pravu Srbije prekršajna odgovornost izvršioca porodičnog nasilja izričito je normirana isključivo u slučaju nepoštovanja izrečenih hitnih mera.^{68/69} Za odgovor na pitanje da li izvršilac može i izvan navedenog slučaja prekršajno odgovarati od značaja je odredba čl. 3 ZOP koja prekršaj definiše kao “protivpravno delo koje je zakonom ili drugim propisom nadležnog organa određeno kao prekršaj i za koje je propisana prekršajna sankcija”.⁷⁰ Stoga bi odgovor na prethodno pitanje svakako bio negativan jer nasilje u porodici zakonom nije predviđeno kao prekršaj. Smisao ZOP RS nije, niti može biti sobzirom na raznovrsnost i brojnost protivpravnih dela, propisivanje svih mogućih prekršaja kao i sankcija za izvršioce.⁷¹ Kako bi izvršilac nasilja u porodici prekršajno odgovarao neohodno je, pre svega, da poseban propis

66 Čl. 20 st. 4 i 5 ZSNP

67 Čl. 21 st. 2 ZSNP

68 čl. 36 st. 1 ZSNP

69 Prekršajna odgovornost predviđena je i za odgovorno lice u državnom i drugom organu, organizaciji i ustanovi koje policiji ili javnom tužiocu neodložno ne prijavi ili ne reaguje na prijavu ili opstruira prijavljivanje ili reagovanje na svako saznanje o nasilju u porodici ili neposrednoj opasnosti od njega odgovara prekršajno, čl. 36 st. 2 ZSNP, ali i za organe javne vlasti npr., odredbom čl. 68 ZORR, ako bez odlaganja ne prijavi policijskoj upravi ili javnom tužilaštvu svako saznanje o rodno zasnovanom nasilju za koje saznaju u vršenju poslova iz svoje nadležnosti, odnosno u obavljanju svoje delatnosti (čl. 53 st. 2).

70 Pored zakona prekršaji se mogu propisati i uredbom i odlukom skupštine autonomne pokrajine, skupštine opštine, skupštine grada i skupštine grada Beograda, čl. 4 ZOP RS

71 Predmet ZOP RS prema čl. 1 je: određivanje pojma prekršaja, uslova za prekršajnu odgovornost, uslova za propisivanje i primenu prekršajnih sankcija, sistema sankcija, prekršajnog postupka, izdavanja prekršajnog naloga, postupka izvršenja odluke, registra sankcija i registra neplaćenih novčanih kazni i drugih novčanih iznosa.

(zakon koji reguliše zaštitu od nasilja u porodici) definiše jedan ili više konkretno određenih akata nasilja u porodici kao prekršaj(e). Takođe je neophodno da se, u okvirima opštih sankcija propisanih u ZOP, normiraju i prekršajnepravne sankcije za prekršaje nasilja u porodici. Ovakav pristup bi se, međutim, suštinski konfrontiralo usvojenom porodičnompravnom modelu zaštite od nasilja u porodici. Naime, oba ne bi mogla funkcionisati paralelno.

Prema trenutnom stanju propisa u Srbiji izvršilac nasilja u porodici bi, ipak, mogao prekršajnepravno da odgovara, npr., prema odredbama Zakona o javnom redu i miru. Uslov je da je prekršaj učinjen na javnom mestu koje definiše čl.3 ZOJRM kao “prostor dostupan neodređenom broju lica čiji identitet nije unapred određen, pod istim uslovima ili bez posebnih uslova”. Prekršaji protiv javnog reda i mira su “protivpravna dela kojima se na javnom mestu ugrožava ili narušava javni red i mir, stvara uznemirenje ili ugrožava sigurnost građana, ometa kretanje građana na javnim mestima ili ostvarivanje njihovih prava i sloboda, vređa moral, ugrožava opšta sigurnost imovine, vređaju ili ometaju službena lica ili se na drugi način narušava javni red i mir”. U okviru liste prekršaja prema ZOJRM⁷² od značaja u odnosu na porodično nasilje su svakako: svađa, vika i buka na javnom mestu, nepristojno, drsko i bezobzirno ponašanje kao i vređanje, vršenje nasilja i pretnja ili tuča. Za svaki od ovih prekršaja predviđene su novčane kazne, a za vređanje, vršenje nasilja, pretnju ili tuču i kazna zatvora kao alternativna. Takođe, izvršilac nasilja u porodici mogao bi odgovarati i za vređanje službenih lica u vršenju službene dužnosti.⁷³ Navedeni primer⁷⁴ prekršajne odgovornosti prema odredbama ZOJR, odnosno predviđene prekršajne sankcije, ukazuje na to da se i kada je isti protivpravni akt u pitanju izrečene mere, odnosno sankcije razlikuju. Ukoliko je to učinjeno na javnom mestu preti i novčana kazna i kazna zatvora, ukoliko je učinjeno u porodičnom domu, koji prema ZOJRM svakako nije javno mesto, prete hitne mere i porodičnopravne mere. Razlike su očigledne i kvalitativne.

Prekršajnepravni model, čini se, pruža manje komplikovanu i stoga za praksu prihvatljiviju, ali i kvalitativno dugačiju zaštitu, posebno kada su u pitanju načini sankcionisanja izvršioca akata nasilja. Uz to, jasnija su procesna pravila, odnosno pravila postupanja i izricanja mera zaštite. Nadležnos suda, pak, daje viši stepen garantija zaštititi žrtve ali i sprečavanja mogućih zloupotreba u procesu ograničenja (lišenja) izvršioca određenih sloboda i prava.

6. Kontrola poštovanja i izvršenje mera zaštite

Presuda kojima je u posebnom parničnom postupku izrečena porodičnopravna mera zaštite od nasilja u porodici, rešenje o produženju hitne mere i presuda o

⁷² Čl. 7-22 ZOJRM

⁷³ Čl. 2 ZOJRM definiše pojam „nadležni organ za održavanje javnog reda i mira“.

⁷⁴ Moguće je, naravno, pretpostaviti, mada nismo vršili analizu u tom smislu, da je i nekim drugim propisima predviđeno kao prekršaj delo, odnosno akt koji, ukoliko se čini prema članu porodice, svakako predstavlja i akt porodičnog nasilja.

produženju porodičnopravne mere zaštite su izvršne isprave pod specifičnim uslovima. Naime, kako je reč o kondemnatornim odlukama kojima se tuženi najčešće obavezuje na nečinjenje, odnosno uzdržavanje, a ređe i na činjenje (npr., iseljenje iz porodičnog stana ili kuće) da bi postale izvršne prema odredbama ZIO opšti uslov je pravnosnažnost.⁷⁵ Međutim, odredbama PZ RS i ZSNP,⁷⁶ kako je već rečeno, predviđeno je da žalba ne zadržava izvršenje navedenih odluka pa se prinudnom izvršenju može pristupiti pre nastupanja pravnosnažnosti što je s obzirom na cilj i karakter mera i jedino prihvatljivo rešenje. Mada izričito nije normirano da se prethodno pravilo odnosi i na odluku kojom se porodičnopravna mera izriče u adhezionom postupku, njegova primena je posledica jednakog postupanja i neophodnosti efikasne zaštite žrtve porodičnog nasilja. U pogledu drugog opšteg uslova iz ZIO, protoka paricionog roka, važe, takođe, specifična pravila. Naime, kako je u kondemnatornim odlukama neophodno odrediti rok za dobrovoljno izvršenje činidbe, npr., iseljenje iz porodičnog stana ili kuće, u praksi se pribegava određivanju izuzetno kratkih rokova⁷⁷ koji načelno teku od prijema sudske odluke od strane izvršnog dužnika. Ako odluka glasi na propuštanje, odnosno uzdržavanje u teoriji se smatra da nema opravdanja da se određivanjem paricionog roka dodatno omogući tuženom da se ponaša na način koji je i doveo do usvajanja tužbenog zahteva kojim mu se upravo takvo ponašanje zabranjuje, pa stoga ne treba određivati ovaj rok u odluci.⁷⁸ Izuzetak bi se mogao prihvatiti u slučaju kada je tuženom neophodno određeno vreme da uskladi svoje ponašanje sa obavezom koja se sastoji u propuštanju,⁷⁹ kakav je slučaj sa obavezom da se omogući useljenje žrtve u porodični stan ili kuću, npr.

O načinu izvršenja odluka kojima su izrečene ili produžene porodičnopravne mere i odluka kojima je produžena hitna mera nema specifičnih pravila u pravu Srbije⁸⁰ pa se moraju primeniti odredbe ZIO. Reč je o odredbama Glave pete ZIO – Izvršenje odluka u vezi sa porodičnim odnosima čiju shodnu primenu u izvršnom postupku radi zaštite od nasilja u porodici predviđa čl.380. Kako je odredbama Glave pete, međutim, detaljno regulisana “Predaja deteta”⁸¹ shodna primena uslovljena je, odnosno zavisi od vrste obaveze izvršnog dužnika – izvršioca nasilja. Od sredstava izvršenja koje ZIO predviđa u slučaju predaje deteta u obzir dolaze novčana kazna i kazna zatvora.⁸² Novčne kazne izriču se po odredbama o izricanju novčane kazne radi preduzimanja radnje koju može preduzeti samo izvršni dužnik.⁸³ Kazna se izriče

75 Čl. 43 st. 1 i 2 ZIO.

76 Čl. 288 PZ RS; čl. 20 st. 5 ZSNP.

77 Npr., 24 časa od dana prijema presude, Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž 2621/2016 od 16.1.2017, Bilten sudske prakse Apelacionog suda u Kragujevcu, br. 1/2019.

78 Keča, R., Knežević, M. S., *Paricioni rok u srpskom parničnom postupku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1/2015, 57.

79 Više, Dika, M., *Građansko ovršno pravo, I knjiga, Opće građansko ovršno pravo*, Zagreb, 2007, 238, 239.

80 U Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Hrvatskoj na osnovu zakona o sprečavanju nasilja u porodici doneseni su pravilnici kojima se utvrđuje način sprovođenja mera zaštite.

81 Čl. 368-378 ZIO.

82 Čl. 373 st. 1 ZIO.

83 Čl. 363 ZIO.

(i prinudno izvršava) sve dok izvršni dužnik ne preduzme radnju. Po sebi, ovakav način izvršenja ne garantuje brzinu i efikasnost koja je neophodna kada je reč o zaštiti od nasilja u porodici. Odredba čl.373 st. 3, kojom se sudu daje ovlašćenje da menja sredstva izvršenja dok se izvršenje ne okonča utiče u određenoj meri na efikasnost jer se umesto novčanog kažnjavanja može pribеći izricanju kazne zatvora. Međutim, i zamena sredstva izvršenja podrazumeva donošenje odluke suda o tome što dodatno odugovlači postupak. Isti zaključak sledi i u odnosu na mogućnost pobijanja rešenja o kazni zatvora prigovorom koji odlaže izvršenje.⁸⁴ Već i stoga se čini da ima razloga da se izvršenje ovih odluka posebno normira ili predvidi shodna primena i nekih drugih odredaba ZIO. Npr., nesumnjivo je da je shodna primena odredaba o iseljenju u slučaju ispražnjenja i predaje nepokretnosti,⁸⁵ uz asistenciju policije, efikasnija. Slično bi se moglo zaključiti i za meru kojom se izdaje nalog izvršiocu nasilja da omogući useljenje žrtve u porodični stan ili kuću što često može podrazumevati njegovo prethodno iseljenje sa stvarima i zatim i predaju ključeva.^{86/87} I pri izvršenju rešenja o privremenim merama primenjivaće se odredbe ZIO⁸⁸ jer rešenje o izricanju privremene mere ima dejstvo rešenja o izvršenju, a izvršava se pre pravnosnažnosti.

Postupanje po hitnoj mere koju je izrekao nadležni policijski službenik kontroliše policija. U naređenju kojim se hitna mera izriče, naime, određuje se način kontrole sprovođenja, odnosno koliko puta će se sprovesti kontrola za vreme trajanja mere. Kršenje mere svakako podrazumeva mogućnost primene policijskih ovlašćenja - upozorenje, naređenje kao i dovođenje i zadržavanje ukoliko je akt nasilja ponovljen u tom periodu.⁸⁹ Ukoliko su donete odluke u prekršajnom postupku na izvršenje će se primenjivati odredbe ZOP.⁹⁰

7. Zaključna razmatranja

Analiza porodičnog pravnog modela zaštite od nasilja u porodici prihvaćenog u Republici Srbiji ukazuje na izvesne nedoslednosti, nedorečenosti pa i kontradiktornosti usvojenih zakonskih rešenja. Lista predviđenih porodičnog pravnih mera nepotpuna je i ne obezbeđuje adekvatne preventivne mehanizme. Neopravdano su izostavljene mera obaveznog lečenja od bolesti zavisnosti i obaveznog psihijatrijskog lečenja. Porodičnog pravne mere mogu se izreći u posebnom parničnom postupku kao i u adhezionom postupku uz neki od zakonom predviđenih postupaka u sporovima iz porodičnog pravnih odnosa. Odlučivanje po službenoj dužnosti u adhezionom postupku na prvi pogled je efikasan procesni mehanizam, ali izvesna pravila posebnog parničnog postupka povoljnija su za žrtvu.

84 Čl. 374 st. 3 ZIO

85 Čl. 354 ZIO govori o iseljenju lica iz nepokretnosti, a za asistiranje policije vid. čl. 143 i 144 ZIO.

86 Videti, npr., presudu Apelacionog suda u Beogradu Gž2 705/10 od 6.10.2010.god.

87 Više o tome Stanković, G., Palačković, D., Trešnjev, A., *op. cit.*, 1238-1240.

88 Čl. 422 ZIO

89 Videti čl. 64 -77, 82 - 88 Zakona o policiji.

90 Čl. 307-323 ZOP reguliše izvršenje odluka prekršajnih sudova.

U praksi sudova u Republici Srbiji česte su tužbe kojima se, najčešće uz zahtev za razvod braka, predlaže “izricanje privremene mere zaštite od nasilja u porodici”. Pri tome je nejasno da li se predlog odnosi na relativno trajne porodičnopravne mere (suštinski ipak privremene) ili privremene mere obezbeđenja. Analiza u radu ukazuje na moguća rešenja primenom ZPP, ali primarni cilj izricanja mera zaštite, a to je zaštita žrtve, ukazuje da se i ovakve tužbe moraju prihvatati i po njima postupati. Ukoliko izričito nije podnesen i zahtev za izricanje porodičnopravne mere uz glavni, kada bi se primenjivala pravila o kumuliranim zahtevima, navedenu formulaciju bi trebali tumačiti kao predlog za izricanje privremene mere obezbeđenja (prema pravilima ZIP), a u daljem postupka o glavnom zahtevu sud bi *ex officio* odlučivao o relativno trajnoj porodičnopravnoj meri. Privremene mere Porodičnim zakonom nisu regulisane što je značajan nedostatak regulative sobzirom na specifičnosti porodičnopravnih odnosa i sporova.

Analiza hitnih mera iz ZSNP ukazuje na izvesne nedostatke, posebno u načinu na koji je regulisana procene rizika, pa je neophodno nedvosmisleno predvideti saradnju nadležnih organa, posebno policije i centara za socijalni rad, preko tzv. konferencije slučaja.

Pored porodičnopravnih mera moguća je, u ograničenom vidu, i prekršajnopravna odgovornost izvršioca porodičnog nasilja.

Izvršenje odluka kojima su izrečene porodičnopravne mere zaštite koje se sprovodi shodnom primenom pravila o izvršenju odluka iz porodičnopravnih odnosa pokazuje određene nedostatke. Tako, način izricanja novčanih kazni, odnosno primena pravila za izvršenje radnje koju može izvršiti samo izvršni dužnik, kao i pravila kojima se normira kazna zatvora ne daju dovoljne garancije efikasnosti izvršenja porodičnopravnih mera kao i privremenih mera. Stoga bi uvođenje posebnih pravila prinudnog izvršenja ili dopuna postojećih preko shodne primene pravila nekih drugih sredstava izvršenja, npr., iseljenja kao radnje izvršenja u slučaju ispražnjenja nepokretnosti pri čemu je moguća i asistencija policije, bila neophodna. Kontrola poštovanja hitnih mera u nadležnosti je policije, ali okolnost da se ona svodi na ograničen broj provera čini se nedovoljnom garancijom sprečavanja ponavljanja akata nasilja.

LEGAL FRAMEWORK FOR PRONOUNCING AND IMPLEMENTING PROTECTION MEASURES AGAINST DOMESTIC VIOLENCE IN THE REPUBLIC OF SERBIA - LIMITATIONS AND CHALLENGES

Summary: Prevention of domestic violence and protection of victims in the legal system of the Republic of Serbia implies the possibility, but also the obligation, of initiating, conducting and concluding various procedures regulated by law (litigation, criminal, misdemeanor). The paper will analyze some of the specifics of the litigation process in the dispute for protection against domestic violence, which is regulated by the Family Law, and the actions of the police upon a report of domestic violence, which are regulated by the Law on the Prevention of Domestic Violence, and especially the protective measures that can thereby be imposed. When it comes to emergency measures imposed by a police officer, the key issues are the capability of these people to assess risks, the cooperation of competent authorities in this process, as well as the way of controlling the implementation of the measures. In the context of court decisions that impose family law measures or extend emergency measures, the problem of efficiency of execution using the means of execution provided for by the current Law on Enforcement and Security Interest stands out as particularly significant. Both types of measures are listed enumeratively, so, especially in the case when they are imposed by the court, it can be questioned whether some of the measures were unjustifiably omitted from the enumeration, and they could contribute to the prevention of violence. Also, as protective measures essentially limit certain human rights and freedoms of perpetrators of violence, the highest degree of guarantee of prevention of misuse in this process is provided, of course, by the actions of the courts, but also by clear, unambiguous and complete procedural law rules.

Keywords: domestic violence, legal protection against domestic violence, protection measures against domestic violence, implementation of protection measures against domestic violence