

## Žrtve između bezbednosti, ljudskih prava i pravde: Lokalni i globalni kontekst

TEMIDA

2018, vol. 21, br. 1, str. 41-66

ISSN: 1450-6637

DOI: <https://doi.org/10.2298/TEM1801041I>

Pregledni rad

Priljubeno: 9.2.2018.

Odobreno za štampu: 11.5.2018.

### Izazovi u primeni novog Zakona o sprečavanju nasilja u porodici u Srbiji

TANJA IGNJATOVIĆ\*

VANJA MACANOVIĆ

Usvajanje Zakona o sprečavanju nasilja u porodici trebalo je da predstavlja odgovor na potrebu prevencije nasilja i unapređenja koordinacije i saradnje između nadležnih službi. Predmet rada je analiza ranih rezultata u primeni novog Zakona. Cilj rada je da se ukaže na pozitivne efekte i moguće teškoće, posebno u odnosu na zaštitu i podršku za žrtve nasilja. Imajući u vidu ograničenja koja dolaze od načina na koji se prikupljaju podaci, može se zaključiti da ohrabruje broj izrečenih hitnih mera, a da najveći izazov predstavlja dugoročna preventivna zaštita žrtve, njeno osnaživanje i osamostaljivanje, kao i provera prilagođenosti preduzetih mera za žene iz marginalizovanih društvenih grupa i obuhvat dece postupcima zaštite. Bilo bi nužno uspostaviti Zakonom predviđenu centralnu evidenciju podataka, obezbediti dovoljan broj specijalizovanih izvršilaca u policiji, tužilaštvu i centru za socijalni rad, uz organizovanu podršku njihovom radu, kao i operativni državni mehanizam za praćenje i procenu efekata primene Zakona.

**Ključne reči:** nasilje u porodici, zakonodavstvo, praćenje i procena efekata, izazovi, Srbija.

---

\* Dr Tanja Ignjatović, Autonomni ženski centar, Beograd. E-mail: [tanja@azc.org.rs](mailto:tanja@azc.org.rs).

Vanja Macanović, Autonomni ženski centar, Beograd. E-mail: [vanja@azc.org.rs](mailto:vanja@azc.org.rs).

## Uvod

Početak 1990-ih godina sprečavanje i zaštita žena od nasilja u partnerskim i porodičnim odnosima na međunarodnom planu postavljena je kao pitanje ljudskih prava. Međunarodna dokumenta nedvosmisleno su naglašavala ključnu ulogu države i odgovornost vlada u stvaranju „nulte tolerancije“ na rodno zasnovano nasilje. Standard „dužne pažnje“ (eng. *due diligence*) obavezuje države da, realizacijom odgovarajućih mera, obezbede sprečavanje nasilja, zaštitu žrtve, gonjenje i kažnjavanje učinioca, kao i preduzimanje mera za nadoknadu štete učinjene nasiljem (Konstatinović-Vilić, Petrušić, Žunić, 2015). U tom cilju, nužno je sistematsko praćenje i procena efekata preduzetih mera (Ending Violence against Women – From Words to Action, 2006).

Deceniju kasnije, Savet Evrope, nakon niza analiza stanja i izdatih preporuka državama članicama, konstatuje da su, uprkos pozitivnim dešavanjima na polju pravne zaštite, politike i prakse, preduzete mere imale ograničeni efekat na zaštitu žena (Hagemann-White, 2006; Hagemann-White, 2010). Ekspertska radna grupa Saveta Evrope je na osnovu analize dostupnih materijala preporučila izradu konvencije za sprečavanje i borbu protiv nasilja prema ženama (Final Activity Report, 2008).

Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici<sup>1</sup> (u daljem tekstu: Konvencija), stavljena je na potpisivanje i usvajanje državama članicama 11. maja 2011. godine. Ona predstavlja sveobuhvatan pravno obavezujući dokument, u kome je postavljena jasna politika u odnosu na pojavu: ciljevi, definicije, principi nediskriminacije i ravnopravnosti, rodno osetljiva, sveobuhvatna, koordinirana politika i obaveze države (na unutrašnjem i međunarodnom planu). Republika Srbija ratifikovala je Konvenciju novembra 2013. godine.<sup>2</sup> Iako svaki član Konvencije treba sagledati u sadejstvu sa opštom politikom tog ugovora i u vezi sa sadržajem ostalih članova, za predmet našeg rada od posebne važnosti je propisivanje obaveze neposrednog odgovora državnih organa na nasilje: hitne mere zaštite, obaveza prijavljivanja, procene i upravljanja rizicima, vođenje postupaka *ex par-*

---

<sup>1</sup> Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Council of Europe Treaty Series No. 210, Istanbul, 11.5.2011. Dostupno na: <https://rm.coe.int/168008482e>, stranici pristupljeno 15.1.2018.

<sup>2</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 12/2013.

te i po službenoj dužnosti, informisanje žrtve, obuka stručnjaka i prikupljanje administrativnih podataka o nasilju prema ženama i nasilju u porodici.

Imajući u vidu da je predmet ovog rada analiza ranih rezultata u primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici<sup>3</sup> (u nastavku: Zakon), prvo će biti kratko predstavljene međunarodni modeli koji su poslužili u kreiranju preventivne politike u ovoj oblasti, zatim situacija u Srbiji u prevenciji i zaštiti od nasilja u porodici za period do početka primene Zakona, te ključni elementi sadržaja novog Zakona. Cilj rada je da se ukaže na početne pozitivne rezultate i moguće izazove u primeni zakonskih odredbi, posebno u odnosu na efekte zaštite i podrške za žrtve nasilja, brigu o njenim pravima i potrebama, uključenost u donošenje odluka nakon primene hitnih mera, planiranje dugoročne zaštite, podrške, osnaživanja i osamostaljivanja. Sprovedena analiza podataka, uz ograničenja koja su izneta, ukazuje na ohrabrujuće početne rezultate, pre svega u vezi sa velikim brojem izrečenih policijskih naredbi i sudskih produženja hitnih mera, uz očekivani broj prekršaja i ponovljenih dela nasilja. Ipak, analiza pokazuje i nužne pravce promena u primeni, praćenju i proceni efekata Zakona. To uključuje uspostavljanje centralne evidencije podataka i mehanizama za operativno praćenje primene Zakona, povećanje broja specijalizovano obučanih profesionalaca i organizovanu podršku njihovom radu, mogućnost analize kvaliteta procena rizika i sadržaja individualnih planova zaštite i podrške žrtvama, proveru prilagođenosti preduzetih mera za žene iz marginalizovanih društvenih grupa i obuhvat dece žrtava i svedoka nasilja u porodici procesom zaštite.

## **Modeli koordiniranog delovanja u sprečavanju i zaštiti od nasilja u porodici**

Inspiracija za intersektorsko povezivanje i saradnju službi u zajednici, kao princip u rešavanju problema nasilja prema ženama i nasilja u porodici koji je postao standard, potiče od Interventnog programa za nasilje u porodici (eng. *Domestic Abuse Intervention Project*), razvijenog u gradu Dulutu, u državi Minnesota (SAD), početkom 1980-ih godina. Taj je program promenio paradigmu odgovornosti i postupanja državnih organa, stavljajući u fokus intervencije usmerene na zaustavljanje nasilja, sprečavanje njegovog ponavljanja i obezbe-

<sup>3</sup> Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, Službeni glasnik RS, br. 94/2016.

divanje sigurnosti žrtve. Razumevanje pojave podrazumevalo je razumevanje rodno zasnovane neravnopravnosti i zloupotrebe moći kao primarnog uzroka nasilja. To je usmerilo intervenciju na učinioca nasilja, koji se smatra isključivo odgovornim za svoja dela. Istovremeno, državni sistem je postao odgovoran za efekte intervencija, posebno za policijsko-pravosudnu intervenciju u prvoj fazi delovanja, i za saradnju nadležnih institucija tokom svih postupaka (Pence, 1996; Pence, 1999). Teret suprostavljanja učiniocu nasilja i sprovođenja restriktivnih mera prebačen je, kad god je to moguće, na institucije (a ne na žrtvu). Sigurnost žrtve postala je primarni zadatak, tako da se u svim postupcima vodi briga o žrtvi, njenim pravima i potrebama. Sve intervencije kojima se ostvaruju postavljani principi su operacionalizovane, uključujući praćenje slučaja kroz ceo tok, koordiniranje razmene informacija i nadgledanje svih postupaka (Pence, 1996).

Sredinom 1990-ih godina, prvo u Nemačkoj, a zatim u Austriji, vodile su se rasprave o prihvatljivom modelu delovanja državnih organa, koji ne uključuje obavezu policije da u svim slučajevima nasilja hapsi učinioca i koji omogućava da žene i deca ostanu sigurni u svom domu (Logar, 2003; Logar, 2004). Austrijski Zakon o zaštiti od nasilja u porodici iz 1997. godine predstavljao je novi model delovanja, odgovor države, posebno policije i suda, u preuzimanju odgovarajućih i srazmernih mera, koje su organizovane u dve faze, sa tri ključna elementa.

U prvoj fazi intervencija ne zavisi od želje žrtve i uključuje samostalnu policijsku nadležnost za izdavanje naredbe udaljenja učinioca nasilja iz doma. Ta mera se pokazala kao snažna poruka podrške sigurnosti žrtve i mogućnosti da donese odluke u bezbednom okruženju (Dearing, 2002). U drugoj fazi, kontrola nad daljim postupcima se prepušta žrtvi, nakon što je ona dobila informacije na osnovu kojih može da donese odluke o dugoročnijoj zaštiti i podršci koja odgovara njenoj specifičnoj situaciji. U ovoj fazi se uključuju sve relevantne institucije, a odgovornost za informisanje i osnaživanje žrtava je poverena ženskim organizacijama (regionalno raspoređene interventne službe) (Logar, 2003). Praćenje efekata zaštite žrtve, na osnovu kog se identifikuju elementi dobre prakse, kao i problemi i izazovi u primeni modela, predstavlja drugi ključni element (Logar, 2005). Na osnovu sprovedenih analiza i istraživanja, uključujući i dve preporuke UN Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena<sup>4</sup>, austrijski zakon je nekoliko puta dopunjavan, da bi juna 2009. bio usvo-

---

<sup>4</sup> Preporuke Komiteta na osnovu pritužbi povodom ubistva dve žene: CEDAW/C/39/D/5/2005, dostupno na: <http://undocs.org/CEDAW/C/39/D/5/2005>, stranici pristupljeno 15.1.2018. i

jen Drugi Zakon o zaštiti od nasilja, kojim je poboljšana zaštita i podrška za žrtve (Logar, 2009).

Austrijski model intervencije u situaciji nasilja u porodičnom kontekstu postao je najpoznatija evropska modifikacija Dulut modela preventivne zaštite, koji je Savet Evrope preporučio državama članicama, a njegovi ključni elementi su se našli u Konvenciji, u principima i svim članovima koje smo istakle u prvom poglavlju.

### **Situacija u Srbiji u odnosu na prevenciju nasilja u porodici do početka primene Zakona o sprečavanju nasilja u porodici**

Promena zakona u Srbiji u vezi sa zaštitom od nasilja u porodici inicirana je i snažno podržavana aktivnostima ženskih organizacija. Još 1998. godine ekspertska radna grupa Viktimološkog društva Srbije predložila je Model pravne zaštite od nasilja u porodici (Nikolić-Ristanović, 2003), koji je ponudio ključna rešenja usaglašena sa međunarodnim standardima. Izmene zakona, najpre 2002. godine u oblasti krivičnopravne zaštite, a zatim 2005. godine u porodičnopravnoj zaštiti, ponudile su određena rešenja. Međutim, novine su uvedene bez jasne promene politike i paradigme postupanja, što je uslovalo odsustvo strategije i plana (Ignjatović, 2011). Državna politika građena je u periodu od 2010. godine, usvajanjem nacionalne strategije, opšteg i posebnih protokola o postupanju nadležnih službi.<sup>5</sup> Međutim, opšti principi<sup>6</sup> koji organizuju sveukupno postupanje sistema ostali su bez razrade i objašnjenja, više kao preporuka, a ne kao obaveza za profesionalce. Nedovršena i fragmen-

CEDAW/C/39/D/6/2005, dostupno na: <http://undocs.org/CEDAW/C/39/D/6/2005>, stranici pristupljeno 15.1.2018.

<sup>5</sup> Nacionalna strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima, Službeni glasnik RS, br. 27/2011; Opšti protokol o postupanju i saradnji ustanova, organa i organizacija u situacijama nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima (2011); Posebni protokol Ministarstva zdravlja (2010), Protokol o postupanju policijskih službenika (2013), Protokol centara za socijalni rad (2013), Posebni protokol za pravosuđe (2014).

<sup>6</sup> Opšti principi iz Opšteg protokola o postupanju: bezbednost (sigurnost) žrtve je prioritet u radu stručnih službi; bezbednost i dobrobit deteta kroz osiguranje bezbednosti i podršku autonomiji nenasilnom roditelju; za nasilno ponašanje odgovoran je isključivo učinilac; sve intervencije treba da uzmu u obzir nejednakost moći između žrtve nasilja u porodici i nasilnika; institucije, u okviru svojih uloga, nadležnosti i misija, su odgovorne da zaustave nasilje i preduzmu mere zaštite.

tarna rešenja, uz nedostatak jasno istaknutog i objašnjenog cilja delovanja (u strateškom i konkretnom smislu), koji određuje i sve operativne ciljeve i prioritetne aktivnosti, predstavljajući najznačajniju prepreku delotvornoj i efikasnoj zaštiti od nasilja u porodici u Srbiji (Ignjatović, 2011; Ignjatović, Pavlović-Babić, Lukić, 2015; Implementation of Serbia's Domestic Violence Legislation, 2017).

Praksa je ukazivala na ozbiljne teškoće u krivičnopравnim postupcima zaštite žrtava nasilja u porodici (Konstantinović-Vilić, Petrušić, 2007; Jovanović, Simeunović-Patić, Macanović, 2012). Neki od najčešće dokumentovanih problema ogledali su se u neefikasnosti postupaka, broju odbačenih krivičnih prijava, odustanku i odlaganju krivičnog gonjenja, najčešće izrečenim uslovnim osudama bez zaštitnog nadzora, izostanku informisanja žrtvi o toku postupka, a posebno neodgovarajuća zaštita od reviktimizacije i sekundarne viktimizacije, uz ukorenjene stereotipe o „idealnoj žrtvi“ (Chirstie, 1986). Analiza postupaka porodičnopravne zaštite u periodu od 2006. do 2008. godine (Petrušić, Konstantinović-Vilić, 2008, 2010), ukazala je da nisu korišćeni predviđeni zakonski mehanizmi koji bi na efikasan način zaustavili i sprečili ponavljanje nasilja, odnosno pružili sigurnost žrtvama u okviru njihovog doma. Postupci, iako hitni, trajali su dugo, bez predloga za privremene mere, nisu pokretani po službenoj dužnosti, žrtve često nisu imale pravnog zastupnika, ročišta su odlagana, a registrovan je veliki broj povlačenja tužbi. Ubrzo je postalo jasno da nedostaju hitne intervencije „sada i ovde“, za nasilje niskog intenziteta ili za pretnju pre nego što ona postane realizovana.

Saradnja i povezano delovanje službi (predloženo u formi konferencije slučaja i sastanaka koje saziva tužilac) nisu bili obavezujući, te su predstavljali pre izuzetak nego redovnu praksu (Zaštitnik građana, 2014). Obuka profesionalaca u nadležnim službama bila je sporadična, bez strateškog plana i bez mehanizma za praćenje primene znanja u praksi, a zbog fluktuacije stručnjaka unutar sistema, stvarala je utisak slabog efekta na zaštitu žrtve i sprečavanje nasilja u porodici (Zaštitnik građana, 2016a). Propusti u primeni zakona i u organizovanju zaštite žrtava bili su sistemске prirode, i ponavljali su se bez ozbiljne intervencije nadležnih organa (Zaštitnik građana, 2016b, 2016c).

Teškoću u praćenju primene zakonskih rešenja i državne politike zaštite od nasilja u porodici predstavljao je nedostatak jedinstvenih administrativnih evidencija, kao i nemogućnost povezivanja i poređenja podataka koji dolaze iz različitih izvora (Nikolić, 2010; Ignjatović, 2013; Macanović, 2013), odnosno nedostatak centralne (elektronske) baze podataka o nasilju u porodici. Rod-

ni karakter nasilja u porodici, na početku nevidljiv, ostao je nedovoljno jasan, jer postojeći podaci nisu omogućavali segregaciju i ukrštanje podataka na osnovu svojstava pol, starost i tip odnosa između žrtve i učinioca, kao nužnog preduslova (Ruuskanen, Aromaa, 2008; Walby, 2016). Predlozi za unapređenje administrativnih evidencija ostajali su bez efekata<sup>7</sup> (AŽC, 2015).

## **Zakon o sprečavanju nasilja u porodici u Srbiji**

Krajem 2016. godine usvojen je Zakon o sprečavanju nasilja u porodici (u nastavku: Zakon), čija je svrha da se uredi postupanje državnih organa i ustanova u sprečavanju nasilja i pružanju zaštite i podrške žrtvama nasilja (čl. 2). Sprečavanje nasilja je određeno preko skupa mera kojima se otkriva da li postoji neposredna opasnost od nasilja i skupa mera koje se primenjuju kada je ona otkrivena, a definisano je i značenje neposredne opasnosti (čl. 3, st. 1 i 2). Zakon je regulisao nekoliko oblasti: 1) određeni su nadležni organi i postupci; 2) definisane su hitne mere zaštite; 3) predviđen je postupak procene rizika od nasilja; 4) regulisan obavezujući način saradnje između službi; 5) propisana je obaveza specijalizovane obuke za predstavnike policije i tužilaštva; 6) određena je obaveza izrade individualnog plana zaštite i podrške žrtvama, vođenje jedinstvene i centralne evidencije podataka, disciplinska i prekršajna odgovornost u slučaju nepostupanja u skladu sa rokovima i odredbama Zakona. To je postala dobra normativna osnova za rešavanje ključnih izazova i za prevazilaženje nedostajućih rešenja, pre svega u preventivnoj zaštiti i obaveznoj reakciji državnih organa na nasilje u porodici.

Obučeni nadležni policijski službenik je dobio ovlašćenje da u roku od osam časova, na osnovu obaveštenja i učinjenih procena (čl. 15 i 16), donese naredbu o izdavanju dve vrste hitnih mera koje mogu trajati najduže 48 časova: privremeno udaljavanje učinioca iz stana i privremenu zabranu učiniocu da kontaktira žrtvu nasilja i da joj prilazi. Naređenje policijskog službenika smatra se uručenim i kada učinilac nasilja odbije da ga primi, bez mogućnosti žalbe (čl. 17). U roku od 24 časa, policijski službenik je obavezan da sva dostupna obaveštenja i procene o nasilju u porodici ili opasnosti od njega,

<sup>7</sup> Pokrajinski sekretarijat za privredu, zapošljavanje i ravnopravnost polova i Autonomni ženski centar (AŽC) su inicirali izradu modela jedinstvene i centralne elektronske evidencije podataka o nasilju u porodici 2010. godine.

dostavi osnovnom javnom tužilaštvu na području prebivališta ili boravišta žrtve (čl. 17, st. 6).

Nakon proučavanja hitne mere i ponovnog vrednovanja rizika, zamenik javnog tužioca može doneti odluku da sudu podnese predlog za produženje mera za 30 dana (čl. 18). Sud će odlučiti nakon vrednovanja svih dostupnih podataka u roku od 24 časa (čl. 19). Na rešenje suda moguća je žalba o kojoj odlučuje viši sud, ali koja ne odlaže izvršenje rešenja osnovnog suda (čl. 20). Kršenje hitnih mera zaštite povlači prekršajnu kaznu do 60 dana zatvora (čl. 36).

U organizacijskom smislu, ranije predviđena koordinacija i saradnja između nadležnih državnih organa i ustanova postaje obavezujuća. Imenuju se lica određena za vezu u policijskim upravama, tužilaštvima, sudovima i centrima za socijalni rad, koja svakodnevno razmenjuju sve informacije koje su značajne za sve postupke, od otkrivanja, sprečavanja, gonjenja i kažnjavanja za nasilje, do pružanja podrške i zaštite žrtvama (čl. 24). Na području svakog osnovnog javnog tužilaštva formira se grupa za koordinaciju i saradnju, kojom rukovodi zaduženi zamenik javnog tužioca, a koja se sastaje najmanje jednom u 15 dana. Grupa razmatra svaki slučaj nasilja koji nije okončan pravno-snažnom sudskom odlukom, ali i sve slučajeve kada treba da se pruži zaštita i podrška žrtvi, odnosno kada bi trebalo predložiti mere za okončanje sudskih postupaka koji duže traju (čl. 25). Učešće predstavnika policije i lokalnog centra za socijalni rad u radu grupe je stalno, a sastancima prisustvuju, po potrebi, i drugi relevantni akteri (čl. 26).

Zakon propisuje pravo žrtve i obavezu državnih organa i ustanova da žrtvi, u prvom kontaktu, daju potpunu informaciju o mogućoj podršci i pružiocima iste (čl. 29). Grupa za koordinaciju i saradnju je u obavezi da izradi individualni plan zaštite i podrške za žrtvu, u čijoj izradi učestvuje i žrtva, ako želi i ako to omogućava njeno fizičko i emotivno stanje. U individualnom planu se navode konkretne mere, imenuju izvršioci, rokovi za primenu mera, kao i plan praćenja i procene efekata preduzetih mera (čl. 31).

O svim postupcima i merama vodi se propisana evidencija, jedinstvena za svaki uključeni sistem, kao i centralna evidencija u elektronskoj formi, koja omogućuje zamenicima javnih tužilaca neposredni uvid u informacije o nasilju koje se vode u policiji i centrima za socijalni rad (čl. 32). Savet za suzbijanje nasilja u porodici predstavlja mehanizam čija je uloga praćenje primene Zakona, poboljšanje koordinacije i delotvornog sprečavanja nasilja, odnosno zaštite žrtave (čl. 35). Predviđene su disciplinske (čl. 6) i prekršajne mere (čl.



36, st. 2) u slučaju nepostupanja u skladu sa rokovima, izostanka prijavljivanja, nereagovanja ili opstrukcije reagovanja na nasilje u porodici.

### *Izazovi u pripremi za primenu Zakona*

Promene koje je nosio Zakon postavljale su visoke zahteve (i u obimu i po složenosti) pred institucionalni sistem. Primena Zakona odložena je za šest meseci da bi se obavile nužne pripreme. Policijski službenici, tužioci i sudije koji primenjuju Zakon morali su da završe specijalizovanu obuku (čl. 28).<sup>8</sup> Do početka primene Zakona obučen je mali broj profesionalaca u odnosu na očekivani broj postupaka, posebno u policiji.<sup>9</sup> Istovremeno, mogli su se čuti komentari učesnika da obuka nije imala dovoljno praktičnih elemenata i nije pružala odgovore na konkretna pitanja u vezi sa postupanjem.<sup>10</sup> Zakon nije predvideo specijalizovanu obuku za predstavnike centara za socijalni rad, koji čine obavezni sastav grupe za koordinaciju i saradnju. Obuka je obavljena bez pratećih obrazaca, važnih za standardizovanje i ujednačavanje sadržaja informacija, procena, postupaka i dokumentacije. Ipak, pred sam početak primene Zakona usvojeni su predlozi obrazaca, dokumenata, poslovnika i sadržaj evidencije o postupanju.<sup>11</sup> Predviđena jedinstvena i centralna elektronska evidencija podataka o nasilju u porodici nije uspostavljena do kraja 2017. godine.

Ostalo je nejasno ko će pratiti i analizirati podatke, ko će pružati dodatnu konkretnu podršku profesionalcima, procenjivati efekte delovanja, predlagati promene i dopune, konačno, ko će pokretati disciplinske i prekršajne postupke u slučaju učinjenih propusta od strane postupajućih profesionalaca.

<sup>8</sup> Prema Zakonu, program specijalizovane obuke donosi Pravosudna akademija. Za tužioce i sudije obuku sprovodi Pravosudna akademija u saradnji sa drugim stručnim ustanovama i organizacijama, a za pripadnike policije Kriminalističko-policijska akademija (čl. 28, st. 1 i 2).

<sup>9</sup> Obučeno je 450 nadležnih policijskih službenika, uz očekivani godišnji broj prijave nasilja u porodici veći od 20000. Nadležnim policijskim službenicima ostavljena su i sva ranija profesionalna zaduženja. U istom periodu obučeno je i oko 400 predstavnika tužilaštva i suda.

<sup>10</sup> U tom periodu AŽC je realizovao obuke o koordinaciji nadležnih službi u postupanju u situacijama nasilja u porodici u Vojvodini (14 jednodnevnih seminara), a u saradnji sa Ministarstvom pravde i „pilotiranje“ Zakona u tri osnovna javna tužilaštva (Užice, Čačak i Kruševac - dvodnevni seminari i po tri stručna sastanka u svakom), na kojima su se od učesnika/-ca dosledno mogli čuti navedeni komentari.

<sup>11</sup> Sva dokumenta koja je Republičko javno tužilaštvo distribuiralo osnovnim javnim tužilaštvima nastala su u okviru „pilotiranja“ Zakona (april-maj 2017. godine), koje su sprovodili AŽC i Ministarstvo pravde, uz podršku Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP).

Vlada je trebalo da formira Savet za suzbijanje nasilja u porodici (u nastavku: Savet), koji prati primenu Zakona, poboljšava koordinaciju i delotvornost sprečavanja nasilja i zaštite žrtve, a čiji su članovi predstavnici državnih organa i ustanova nadležnih za primenu Zakona (čl. 35). Savet je formiran tek nakon početka primene Zakona,<sup>12</sup> a u njegov sastav su imenovani ministri i predstavnici nadležnih državnih organa, obavezni da o svom radu izveštavaju Vladu jednom godišnje. Do kraja 2017. nije bilo nijednog javno dostupnog izveštaja Saveta o analizi primene i delotvornosti mera koje predviđa Zakon.

## **Način prikupljanja i analize podataka o primeni Zakona**

U opisanim okolnostima, Autonomni ženski centar (u nastavku: AŽC<sup>13</sup>) doneo je odluku da organizuje redovno nezavisno praćenje primene Zakona i o tome obaveštava Savet za suzbijanje nasilja u porodici, kao i opštu i stručnu javnost. Prikupljanje podataka bilo je moguće jedino uz pozivanje na Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,<sup>14</sup> a zahtevi su svakog meseca dostavljani Republičkom javnom tužilaštvu (u nastavku: RJT), Ministarstvu unutrašnjih poslova (u nastavku: MUP) i Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

Od RJT-a su zatraženi podaci o: ukupnom broju održanih redovnih sastanaka grupe za koordinaciju i saradnju, broju razmatranih slučajeva nasilja u porodici, broju predloga za produženje hitnih mera i broju usvojenih predloga, broju izrađenih individualnih planova zaštite i podrške žrtvama, broju podnetih tužbi za zaštitu od nasilja u porodici od strane osnovnih javnih tužilaštava i broju usvojenih tužbenih zahteva, kao i broju žrtava koje su prisustvovala sastancima grupe za koordinaciju i saradnju. Traženo je da svi podaci budu razvrstani u odnosu na svako osnovno javno tužilaštvo i svaku podgrupu u okviru njega. Naknadno, zatraženo je da podaci o broju razmatranih slučajeva nasilja u porodici budu razvrstani u tri kategorije: broj „tekućih slu-

---

<sup>12</sup> Savet za suzbijanje nasilja u porodici, Službeni glasnik RS, br. 69/2017.

<sup>13</sup> Autonomni ženski centar (AŽC) je specijalizovana ženska organizacija civilnog društva, osnovana 1993. godine u Beogradu, čiji je rad usmeren na pružanje neposredne pravne i psihosocijalne podrške ženama sa iskustvom muškog nasilja, a koja se bavi i edukacijom profesionalaca, istraživanjima, analizama javnih politika kao i zagovaranjem za njihove promene.

<sup>14</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik RS, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10.

čajeve“, broj „novoprimljenih slučajeva nasilja“ i broj predmeta u kojima su „ predlagane mere za okončanje slučaja“.

Od MUP-a su zatražene informacije o: ukupnom broju prijavljenih slučajeva nasilja u porodici, broju naređenja kojima su izrečene hitne mere (razvrstano na broj udaljenja i broj zabrane prilaska i kontakta), broju podnetih prekršajnih prijavi za kršenje hitnih mera, a sve to razvrstano na policijske uprave i policijske stanice i, ukoliko je moguće, u odnosu na pol žrtve i mogućeg učinioca nasilja.

Konačno, od ministarstva zaduženog za oblast socijalne zaštite zatraženi su podaci o: broju izrađenih individualnih planova zaštite i podrške žrtvi, broju sastanaka grupe za koordinaciju i saradnju na kojima su učestvovalе žrtve, broju planova u kojima su kao izvršioci konkretnih mera navedene organizacije civilnog društva, odnosno udruženja, broju tužbi za određivanje mera zaštite od nasilja u porodici pokrenutih od strane centra za socijalni rad, kao i broju usvojenih tužbenih zahteva. Sve navedeno traženo je razvrstano u odnosu na svaki centar za socijalni rad, odnosno svako odeljenje.

#### *Ograničanja u prikupljanju i analizi podataka*

Od ministarstva zaduženog za socijalna pitanja dobijen je odgovor<sup>15</sup> da ne raspolažu traženim podacima, da oni nisu predmet izveštaja o radu koje dostavljaju ustanove socijalne zaštite, ali da će se razmotriti mogućnost da se ustanove obavežu da dostavljaju informacije o postupanju u skladu sa Zakonom. Zbog toga nije bilo moguće dobiti podatke o sadržaju individualnih planova zaštite i podrške žrtvama, o nosiocima planiranih aktivnosti ili o efektima preduzetih mera, što je prema Zakonu trebalo da bude deo evidencije za koju su zaduženi centri za socijalni rad.

Ispostavilo se da nije bilo moguće uporediti podatke dobijene iz dva izvora, MUP-a i RJT-a, jer su se oni odnosili na različite geografske teritorije.<sup>16</sup> Istovremeno, MUP je dosledno izveštavao o broju svake od izrečenih mera, a ne o broju lica kojima su mere izrečene, zbog čega je bilo nemoguće utvrditi pouzdane odnose između broja prijavljenih slučajeva nasilja, broja izrečenih

<sup>15</sup> Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, dopis br. 07-00-00713/2017-15, od 13.7.2017.

<sup>16</sup> Teritorije policijskih uprava se ne poklapaju sa teritorijama osnovnih javnih tužilaštava, te nije moguće uporediti podatke iz pojedinačnih organizacionih jedinica ova dva sistema, osim za teritoriju cele države.

hitnih mera u nadležnosti policije, broja tužilačkih predloga za produženje hitnih mera i broja sudskih rešenja kojima su mere produžene. Izostali su i podaci razvrstani prema polu učinioca i žrtve nasilja.

Na osnovu onoga što su bili dostupni kvantitativni podaci, AŽC je izrađivao, najpre mesečne, a zatim tromesečni izveštaj o primeni Zakona.<sup>17</sup> Najvažniji rezultati analize dostupnih podataka prikazani su u poglavlju koje sledi.

## Rezultati i diskusija analize podataka o početnoj primeni Zakona

Rezultati prikupljenih i analiziranih podataka o primeni Zakonom propisanih mera i postupaka za period od juna do kraja 2017. godine (Tabela 1) govore da je, i pored svih teškoća u pripremnom periodu, kao i ograničenja dostupnih informacija na osnovu kojih bi se moglo valjano i pouzdano zaključivati, primena Zakona uspešno započela.

**Tabela 1:** Ukupni broj razmatranih slučajeva nasilja u porodici i preduzetih mera i postupaka u Srbiji u 2017. godini

Broj slučajeva nasilja u porodici i broj preduzetih mera u	Jun 2017.	Jul 2017.	Avgust 2017.	Septem-bar 2017.	Okto-bar 2017.	Novem-bar 2017.	Decem-bar 2017.
Broj razmatranih slučajeva nasilja (RJT)	2430	3141	3832	3961	4116	4129	3879
tekući slučajevi	*	*	*	2176	2390	2220	1966
novoprijavljeni	*	*	*	1687	1660	1834	1854
predlozi mera za okončanje	*	*	*	98	66	75	59
Broj procena rizika (MUP)	**	**	**	1259	1248	2551	1647
Broj policijskih hitnih mera – zabrane kontaktiranja i prilaska žrtvi (MUP)	1113	1461	1520	1195	1220	1289	1541
Broj policijskih hitnih mera – udaljenja (MUP)	608	722	699	529	582	595	734
Broj predloga za produženje hitnih mera (RJT)	1212	1339	1380	1078	1215	1206	1454
Broj usvojenih produženih hitnih mera (RJT)	1174	1292	1345	1042	1187	1157	1382
Broj prekršaja hitnih/produženih mera (MUP)	87	**	145	130	121	125	116

<sup>17</sup> Prvi (25.7.2018), Drugi (31.8.2017.), Treći (28.9.2017.) i Četvrti (29.12.2017.) nezavisni izveštaj o primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

Broj učinilaca koji su ponovili dela nasilja (MUP)	**	**	161	161	180	160	178
Broj krivičnih prijava (MUP)	744	825	775	521	558	545	620
Broj predloga/tužbi za mere zaštite (RJT)	9	15	23	15	24	27	22
Broj određenih mera zaštite (RJT)	3	5	1	5	9	7	20
Broj individualnih planova (RJT)	597	706	856	751	810	997	882
Broj žrtava koje su učestvovala u planiranju (RJT)	9	17	17	18	15	16	21
Broj redovnih sastanaka grupe za koordinaciju i saradnju (RJT)	203	220	219	215	239	240	241

*Legenda:*

**RJT** kod naziva podatka u Tabeli 1 govori o tome da podatak potiče iz Republičkog javnog tužilaštva.

**MUP** kod naziva podatka u Tabeli 1 govori da podatak potiče iz Ministarstva unutrašnjih poslova.

\* – podaci koji nisu traženi u početnim zahtevima.

\*\* – podaci koji nisu dostavljeni.

*Broj razmatranih slučajeva nasilja i preduzetih mera*

Na sastancima grupa za koordinaciju i saradnju svakoga meseca razmatran je sve veći broj slučajeva nasilja u porodici, kao posledica obaveze da se uz novoprijavljene razmotre i svi tekući i slučajevi u kojima je potrebno predložiti mere za okončanje postupaka. Pri kraju godine broj razmatranih slučajeva nasilja bio je približno za 1700 veći u odnosu na prvi mesec primene Zakona. Očekivano, najveći broj činili su tekući slučajevi nasilja, a broj novoprijavljenih se stabilizovao između 1600 i 1800 mesečno, odnosno oko 40% ukupnog broja razmatranih predmeta. Pokazalo se da je izrazito mali broj razmatranih slučajeva koji su imali za cilj da se tužilaštvu predlože mere za okončanje postupka, između 60 i 90 svakog meseca. Takođe, na sastancima su razmatrani isključivo slučajevi nasilja u porodici, a ne i sva druga krivična dela koja su navedena u Zakonu (čl. 4). Jedan od verovatnih razloga za to je opterećenje grupa za koordinaciju i saradnju ukupnim brojem novoprijavljenih i tekućih predmeta.

Na osnovu podataka koje beleži policija ostaje nejasno kada se vrši procena rizika. Očekivalo bi se da se rizik procenjuje u svakom prijavljenom slučaju nasilja, bez obzira na ishod (da li je izrečena, ili ne, hitna mera), ali način beleženja podataka ne omogućava da se izvede takav zaključak. Brojčani podaci ne mogu da odgovore na pitanje o kvalitetu procena rizika i načinu usaglašavanja procena između relevantnih aktera u grupi za koordinaciju i saradnju, što je od suštinske važnosti za sprečavanje i zaštitu žrtve od nasilja u porodici.

Analiza odnosa između novoprijavljenih slučajeva nasilja u porodici i izrečenih hitnih mera ukazuje (uz navedena ograničenja) da više od 70% slučajeva ima epilog u hitnim merama koje su u nadležnosti policijskih službenika, od čega oko 30% čine udaljenja učinilaca iz stana. U decembru taj odnos prelazi 80%: policija je za 1854 prijavljena slučaja nasilja u porodici izrekla 1541 hitnu meru zabrane kontaktiranja i prilaska žrtvi; dok je procenat mera udaljenja iz stana bio blizu 40%, odnosno izrečene su 734 mere udaljenja učinioca za 1854 prijave nasilja. Posmatarni odnos između izrečenih hitnih mera u nadležnosti policije i predloga zamenika tužilaca za njihovo produženje govori o visokoj saglasnosti, iznad 90%. Na primer, u decembru je predloženo produženje hitnih mera za 1454 slučaja u odnosu na 1541 policijsku meru zabrane kontaktiranja i prilaska žrtvi. Odnos između predloženih i od strane suda usvojenih hitnih mera još je viši, iznad 95%. Tako je u decembru, na primer, usvojeno 1382 od 1454 tužilačka predloga. To bi moglo voditi zaključku da tri sistema imaju usaglašene kriterijume, što je pozitivno, kao i da nadležni policijski službenici obavljaju dobre početne procene. Kada se ima u vidu preventivna svrha Zakona, početni pokazatelji njegove primene na teritoriji cele države ohrabruju.<sup>18</sup>

Međutim, brojevi ne mogu da odgovore na pitanje kome su izricane hitne mere, da li ovaj način preventivne zaštite odgovara žrtvama iz marginalizovanih društvenih grupa (na primer, osobama sa invaliditetom, romskoj populaciji, seoskom stanovništvu) ili da li su ovom vrstom prevencije obuhvaćena i deca žrtve i ona koja svedoče nasilju prema svojim majkama ili drugim srodnicima.

Odnos između brojeva koji govore o produženim hitnim merama i prekršenim merama varira između 8% i 12%. Na primer, u decembru je registrovano 116 prekršaja u odnosu na 1382 produžene hitne mere, što je oko 8%. Takođe, beleži se da između 10% i 15% učinilaca ponovi delo nasilja u rela-

---

<sup>18</sup> Nije moguće u ovom tekstu prikazati i diskutovati razlike u podacima u odnosu na različite organizacione jedinice policije i osnovnih javnih tužilaštava, o kojima nije moguće zaključivati isključivo na osnovu brojčanih pokazatelja.

tivno kratkom periodu. Na primer, u decembru je registrovano 178 ponovljenih dela u odnosu na 1382 produžene hitne mere, što je nešto više od 13%. Moglo bi se reći da su to očekivani podaci u odnosu na karakteristike pojave (Logar, 2005).

U gotovo svakom trećem novoprijavljenom slučaju nasilja policija će podneti krivičnu prijavu. Na primer, u decembru je podneto 620 krivičnih prijava za 1854 novoprijavljena slučaja nasilja u porodici. Međutim, zbog načina na koji se prikupljaju podaci iz organizacionih jedinica policije i osnovnih tužilaštava, nije moguće zaključiti koliko krivičnih prijava je praćeno hitnim merama, i u kom broju su primenjene druge mere, koje omogućavaju bezbednost žrtve dok traje krivični postupak. Podaci govore i o tome da se od strane tužilaštva (po službenoj dužnosti) podnosi sasvim nezatni broj tužbenih zahteva za mere zaštite od nasilja u porodici u parničnom postupku. To ukazuje da je dugoročna preventivna zaštita i dalje prepuštena žrtvi i njenim kapacitetima, iako tužilaštva raspolažu dokazima koji omogućavaju da se postupci vode i okončaju na uspešan način.

#### *Planiranje sveobuhvatne zaštite i podrške za žrtve i njihova pozicija u postupcima*

Broj individualnih planova zaštite i podrške žrtvama nasilja gotovo je dva puta veći na kraju posmatranog perioda u odnosu na početak: 597 planova u junu u odnosu na 882 u decembru ili 997 u novembru. Ipak, tek za svaki drugi novoprijavljeni slučaj izrađen je individualni plan zaštite i podrške žrtvi: na primer, u decembru su razmatrana 1854 nova slučaja nasilja u porodici, a izrađena su 882 plana. Imajući u vidu da bi svaki prijavljeni slučaj nasilja morao da ishodi individualnim planom podrške i zaštite žrtvi, jasno je da se zakonska norma ne sprovodi dosledno.<sup>19</sup> Tek bi kvalitativna analiza sadržaja individualnih planova omogućila uvid u broj i vrstu mera zaštite i mera podrške, obuhvat članova porodice planiranim merama, broj i vrstu angažovanih izvršilaca, kao i procenu efekata preduzetih mera. Bez tih podataka nemoguće je zaključiti da li Zakon ispunjava svoju svrhu.

Izrazito i dosledno mali je broj žrtava koje učestvuju u izradi individualnog plana zaštite i podrške. Iskustva AŽC govore o tome da su neke od njih

<sup>19</sup> Iz podataka koji su bili dostupni AŽC vidljivo je da određeni broj grupa za koordinaciju i saradnju, ni sedam meseci od početka primene Zakona, nije imao izrađen nijedan individualni plan, ili je broj planova bio izrazito nesrazmeran broju razmatranih slučajeva nasilja (videti nezavisne izveštaje AŽC).

naknadno pozivane (najčešće u centre za socijalni rad) da bi dobile informaciju o planu, ali to ne odgovara pravu žrtve da informiše predstavnike državnih organa o svojim potrebama i zabrinutostima, da dobije potpune informacije o mogućim merama i pružaocima, kao i da odlučuje o daljim koracima, nakon faze u kojoj su po službenoj dužnosti primenjene preventivne mere zaštite njene bezbednosti. Takva je praksa mogla biti uspostavljena kao posledica nedostatka resursa (ljudi i vremena), ali i usled nerazumevanja prava i potreba žrtve nasilja u porodici. Imajući u vidu da namera zakonodavca nije bila da žrtvama oduzme kontrolu nad odlukama i da ih ostavi u poziciji podređenosti, nijedan od mogućih razloga ne bi trebalo da postane opravdanje za stabilizovanje ove prakse.

Da bi individualni plan zaštite i podrške žrtvi u što većoj meri odgovorio na njihove specifične potrebe, AŽC se u posmatranom periodu obraćao grupama za koordinaciju i saradnju s molbom za učešće žrtve na sastanku za 14 žena. Samo u sedam slučajeva molbe su prihvaćene, a ostale su odbijene (2), nije dobijen nikakav odgovor (1) ili je dostavljeno samo obaveštenje o slučaju (4). Na osnovu toga, zaključeno je da postoji nerazumevanje, ali i kršenje prava žrtava (Zakon, čl. 31, st. 2), zbog čega je upućen predlog RJT-u<sup>20</sup> da preduzme mere da se ujednači postupanje grupa za koordinaciju i saradnju, kako bi sve žrtve nasilja uživale isti standard u pružanju zaštite i jednaka prava. Obraćanje RJT-u ostalo je bez odgovora.

#### *Koordinacija i saradnja aktera zaduženih za primenu Zakona*

Broj sastanaka grupa za koordinaciju i saradnju na mesečnom nivou je oscilovao, a broj osnovnih javnih tužilaštava ili odeljenja koja nisu realizovala Zakonom predviđeni minimalni broj sastanaka (čl. 25, st. 3) prilično je velik: čak trećina je imala samo po jedan sastanak u dva ili tri meseca.<sup>21</sup> Imajući u vidu da sastancima predsedava zamenik osnovnog javnog tužioca, moglo bi se zaključiti da on nosi odgovornost za nepoštovanje rokova predviđenih Zakonom, što povlači disciplinsku odgovornost (čl. 6). Ta je činjenica stavila u fokus pitanje o tome ko inicira disciplinski postupak u ovakvim situacijama, jer Zakon to nije definisao.

---

<sup>20</sup> Dopis dostavljen Republičkom javnom tužilaštvu br. 170/17, od 18.9.2017.

<sup>21</sup> Informacije o tome koje grupe za koordinaciju i saradnju u posmatranom periodu nisu realizovale odgovarajući broj sastanaka videti u nezavisnim izveštajima AŽC.



Kako Savet za suzbijanje nasilja u porodici nije operativno telo, iako je određeno da prati primenu Zakona i doprinosi poboljšanju koordinacije, podneta je inicijativa Državnom veću tužilaca<sup>22</sup> da proveri razloge odstupanja od norme u osnovnim javnim tužilaštvima koja nisu održala nijedan ili su održala samo jedan sastanak u najmanje dva meseca. Pristigli odgovori<sup>23</sup> ukazali su da se u najvećem broju slučajeva radi o „pogrešnim evidencijama“ (čak i kada je iz obrazloženja sasvim jasno da nedostaje odgovarajući broj sastanaka) ili o izostanku učešća predstavnika policije i centra za socijalni rad, zbog čega nadležni zamenik javnog tužioca nije bio u mogućnosti da održi sastanak. Ocenjeno je da su prijave AŽC neosnovane ili su zamenici upozoreni da preuzmu odgovarajuće mere kako bi se obezbedilo učešće predstavnika svih nadležnih organa. Međutim, i nakon toga ostala je prisutna praksa manjeg broja realizovanih od broja predviđenih sastanaka grupa za koordinaciju i saradnju.

#### *Praćenje i procena efekata primene Zakona*

Do kraja 2017. godine nije uspostavljena jedinstvena i centralna elektronska evidencija podataka o nasilju u porodici. Nije bilo javno dostupnih izveštaja Saveta o primeni Zakona. Tako je postalo osnovano postaviti pitanje da li se redovno prati primena Zakona, na koji način i sa kojim zaključcima, kako se procenjuju efekti njegove rane primene i šta je potrebno dopuniti i promeniti, u smislu dodatne podzakonske regulative i podrške za profesionalce koji su neposredno uključeni u primenu Zakona.

Predstavnici MUP-a su izveštavali sredstva javnog informisanja<sup>24</sup> o broju razmatranih slučajeva nasilja u porodici i o broju izrečenih hitnih mera u nadležnosti policijskih službenika, na način koji je zbunjivao, jer je delovalo da ima najmanje dva puta više prijava nasilja u porodici, kao i da je broj policijskih hitnih mera najmanje za trećinu veći od broja tužilačkih predloga za produženje mera. To je bila posledica pogrešnog zbrajanja podataka: kao prijave nasilja prikazivani su i tekući slučajevi, a umesto broja naredbi za hitne mere, prikazivan je zbir mera udaljenja i mera zabrane kontakta i prilaženja žrtvi.

<sup>22</sup> Autonomni ženski centar, podnesak br. 183/17, od 5.10.2017.

<sup>23</sup> Odgovori: Osnovno javno tužilaštvo Čačak (KTR br. 415/17, od 9.11.2017.), Osnovno javno tužilaštvo Pirot (KTR br. 1246/17, od 9.11.2017.), Osnovno javno tužilaštvo u Prijepolju (KTR br. 1307/2017, od 15.11.2017.), Više javno tužilaštvo Vranje (KTR br. 569/17, od 24.11.2017.). Odgovor OJT u Despotovcu nije dobijen.

<sup>24</sup> Obraćanja ministra Stefanovića medijima i javnosti: Petrović, 2017; Tanjug, 2017a; 2017b.

Na kraju 2017. godine, iako broj izrečenih hitnih mera ohrabruje, čini se da ostaju značajni izazovi za primenu Zakona, a da bi najozbiljnija posledica nedostatka redovnog zvaničnog praćenja njegove primene i efekata mogla da bude erozija motivacije profesionalaca u policiji, tužilaštvu i centru za socijalni rad, koji su neposredno zaduženi za njegovo sprovođenje, a time i za preventivnu zaštitu žrtava.

## **Zaključak**

U Srbiji je potreba za unapređenjem zakonodavnog i strateškog okvira za zaštitu žena od nasilja i nasilja u porodici, i njihovo usaglašavanje sa standardima Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, bila nedvosmislena (Ignjatović, Drobnjak, 2014; Ratković, 2016). Zakon o sprečavanju nasilja u porodici pružio je neposredan odgovor države na nasilje, ne samo u porodici, već povezano i sa drugim srodnim krivičnim delima. Regulisana je preventivna zaštita, obaveza prijavljivanja svakog saznanja i sumnje na nasilje, informisanje žrtve, specijalizacija predstavnika državnih organa, obavezna razmena informacija, koordinacija i saradnja između nadležnih državnih organa i prikupljanje administrativnih podataka, u nekim aspektima i iznad standarda koje postavlja Konvencija.

Rani podaci o primeni hitnih mera ohrabruju u vezi sa brojem izrečenih policijskih naredbi i sudskih produženja mera. Očekivani broj prekršaja hitnih mera i broj ponovljenih dela nasilja, sličan onom u prikazanim modelima dobre prakse (Logar, 2005), takođe ohrabruje, jer indirektno govori o prvim pozitivnim efektima. Međutim, izazov predstavlja dugoročna preventivna zaštita i pružanje podrške žrtvama nasilja, a naročito to da li svi postupci u dovoljnoj meri vode brigu o pravima i potrebama žrtve, tako da ona ima mogućnost da donosi odluke koje utiču na njen život u bezbednom okruženju.

Podaci naše analize govore o tome da primena Zakona za sada ne uspeva da ostvari navedeni cilj iz bar dva razloga. Prvi predstavlja nedovoljan broj izrađenih individualnih planova zaštite i podrške za žrtve, što je jednim delom posledica preopterećenosti sistema, odnosno nedovoljnog broja profesionalca koji su neposredno angažovani u radu grupa za koordinaciju i saradnju. Drugi se odnosi na nedovoljno uvažavanje prava i potreba žrtve, što za posle-

dicu ima njeno isključivanje iz procesa odlučivanja nakon izricanja hitnih mera zaštite, suprotno zakonskoj normi.

Bez kvalitativne analize nemoguće je odgovoriti na pitanje da li specijalizovani profesionalci suštinski razumeju pojavu nasilja u partnerskom odnosu i u porodici i da li je razlikuju od široko rasprostranjenog koncepta o „poremećenim“ ili „disfunkcionalnim“ porodičnim odnosima. Važno pitanje je i kako se u konkretnoj situaciji nose sa procenom odgovornosti za nasilje (da li razlikuju „ko je ko“), koliko kvalitetno procenjuju rizike, posebno one koji nisu eksplicitno navedeni u Zakonu (čl. 16), kako se međusobno usaglašavaju u proceni rizika i da li predložene mere zaštite odgovaraju procenjenim rizicima.

Izazov predstavlja i procena da li pružena podrška ostvaruje cilj da se žrtvama nasilja omogući oporavak, osnaživanje i osamostaljivanje. Nemamo nikakvih podataka o tome da li hitne mere imaju pozitivne efekte na žrtve iz marginalizovanih grupa, Romkinje, žene sa invaliditetom, žene sa psihijatrijskim problemima, seoske žene, kao ni o tome da li preventivna zaštita žena obuhvata i njihovu decu. Zabrinjava to što nije uspostavljen Zakonom predviđen sistem za evidentiranje i praćenje podataka koji bi mogao da dà odgovore na navedena pitanja.

Ostaju bez odgovora i drugi elementi primene Zakona, kao što je sprovođenje obaveze državnih organa i ustanova da prijave sve slučajeve i sumnje na nasilje u porodici. Nedostaju i podaci o akterima koji se (ne)uključuju u realizaciju plana zaštite i podrške žrtvi, a iskustva AŽC govore o tome da su specijalizovane ženske organizacije marginalizovane, njihovi resursi neiskorišćeni, potpuno suprotno primerima modela dobre prakse (Pence, 1999; Logar, 2005). Broj obučenih profesionalaca morao bi biti značajno veći, uz bolju unutrašnju organizaciju rada, da bi se sprečile negativne posledice u vidu premora, gubljenja motivacije, povećanja greške u procenama i odlukama.

Za sve navedeno nužno je da se uspostavi predviđena administrativna evidencija podataka, operativni mehanizam praćenja primene Zakona i analize njegovih efekata, što bi omogućilo identifikovanje elemenata dobre prakse, kao i teškoća ili problema, odnosno korekcije Zakona, podzakonskih dokumenata i postupaka, koji su zasnovani na podacima.

## Literatura

Christie, N. (1986) The Ideal Victim. U: F. A. Ezzat (ur.) *From Crime Policy to Victim Policy: Reorienting Justice*. Houndmilles, Basingstoke, Hampshire, London: MacMillan, str. 17-30.

Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Council of Europe Treaty Series No. 210, Istanbul, 11.5.2011. Dostupno na: <https://rm.coe.int/168008482e>, stranici pristupljeno 15.4.2018.

Dearing, A. (2002) Austrijski zakon o zaštiti od nasilja u porodici. *Temida*, 3, str. 15-27.

*Ending Violence against Women – From Words to Action* (2006) Study of the Secretary-General, United Nations.

Hagemann-White, C (2006) *Combating Violence against Women – Stocktaking Study on the Measures and Actions Taken in Council of Europe Member States*. Strasbourg: Council of Europe, Directorate General of Human Right.

Hagemann-White, C. (2010) *Protecting Women against Violence: Analytical Study of the Results of the Third Round of Monitoring the Implementation of Recommendation Rec (2002)5 on the Protection of Women against Violence in Council of Europe Member States*. Strasbourg: Council of Europe, Directorate General of Human Right and Legal Affairs.

Ignjatović, T. (2011) *Nasilje prema ženama u intimnom partnerskom odnosu: Model koordiniranog odgovora zajednice*. Beograd: Rekonstrukcija ženski fond.

Ignjatović, T. (2013) Analiza podataka i protokola o postupanju policije i centra za socijalni rad u slučajevima nasilja u porodici. U: *Godišnji izveštaj Opservatorije za praćenje nasilja prema ženama 2012*. Beograd: Mreža Žene protiv nasilja i Mreža za Evropski ženski lobi, str. 37-52.

Ignjatović, T., Drobnjak, T. (ur.) (2014) *Analiza usklađenosti zakonodavnog i strateškog okvira Republike Srbije sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici*. Beograd: Autonomni ženski centar.

Ignjatović, T., Pavlović-Babić, D., Lukić, M. (2015) *Delotvornost sistemskih mehanizama za sprečavanje nasilja prema ženama i nasilja u porodici*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije i Autonomni ženski centar.

Jovanović, S., Simeunović-Patić, B., Macanović, V. (2012) *Krivičnopравни odgovor na nasilje u porodici u Vojvodini*. Novi Sad: Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova.

Konstantinović-Vilić, S., Petrušić, N. (2007) *Krivično delo nasilja u porodici – aktuelna pravosudna praksa u Beogradu i Nišu*. Beograd, Niš: Autonomni ženski centar, Ženski istraživački centar za edukaciju i komunikaciju.

Konstantinović-Vilić, S., Petrušić, N., Žunić, N. (2015) Institucionalni seksizam – prepreka efikasnoj zaštiti od nasilja u porodici. *Temida*, 1, str. 31-53.

Logar, R. (2003) Iseljenje nasilnika – i šta onda? O mogućnostima novih oblika intervencije i nemogućnosti da se nasilje nad ženama spreči uz mala sredstva. Spoznaje iz sedme godine Zakona o zaštiti od nasilja u porodici u Austriji. Intervencije u slučajevima nasilja u porodici II – Interventni Centri na tlu Evrope. Berlin: Senatske administracije za ekonomiju, rad i žene Berlin i Feministički institut (prevod: Autonomni ženski centar)

Logar, R. (2004) Nasilje nad ženama – istorija i razvoj novih modela intervencije u Evropi, *Konferencija Reagovanje u slučajevima nasilja nad ženama – Modeli u Evropskoj Uniji*, Centar Evropske Unije, Univerzitet u Viskonsinu-Medison. (prevod: Autonomni ženski centar)

Logar, R. (2005) *Ausrijski model intervencije u slučajevima nasilja u porodici*, Sastanak ekspertske grupe: *Nasilje nad ženama: primeri dobre prakse u eliminaciji nasilja i borbi protiv nasilja nad žena*. Beč: Odsek Ujedinjenih nacija za unapređenje položaja žena i Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala. (prevod: Autonomni ženski centar)

Logar, R. (2009) *Pravo žrtava nasilja u porodici na zaštitu i pomoć – Zakoni vezani za zaštitu od nasilja u Austriji*. Vienna: BM für Frauen und Öffentlichen Dienst, BM für Inneres, BM für Justiz.

Macanović, V. (2013) Pravo na ostvarivanje jednake porodičnopravne zaštite svih žrtava nasilja u porodici u Srbiji – analiza postupaka za izdavanje mera zaštite od nasilja u porodici. U: *Godišnji izveštaj Opservatorije za praćenje nasilja prema ženama 2012*. Beograd: Mreža Žene protiv nasilja i Mreža za Evropski ženski lobi, str. 85-100.

Nacionalna strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima, Službeni glasnik Republike Srbije, 27/2011.

Nikolić, J. (2010) Uniformne procedure i forme za prikupljanje podataka o seksualno i rodno zasnovanom nasilju. U: *Prilozi za unapređenje strateškog i pravnog okvira u oblasti nasilja u porodici. Projekat Borba protiv seksualnog i rodno zasnovanog nasilja*. Beograd: Uprava za rodnu ravnopravnost, Ministarstvo rada i socijalne politike, str. 81-134.

Nikolić-Ristanović, V. (2003) Krivično delo nasilje u porodici u društvenom kontekstu i pravnom sistemu Srbije i Crne Gore. *Temida*, 2, str. 5-10.

Odluka o obrazovanju Saveta za suzbijanje nasilja u porodici, Službeni glasnik Republike Srbije, 69/2017.

Pence, E.L. (1999) Some Thoughts on Philosophy. U: M.F. Shepard, E.L. Pence (ur.) *Coordinating Community Responses to Domestic Violence – Lessons from Duluth and Beyond*. London, New Delhi, Thousand Oaks: Sage Publications, str. 25-40.

Tanja Ignjatović, Vanja Macanović *Izazovi u primeni novog Zakona o sprečavanju nasilja u porodici u Srbiji*

Pence, E.L. (1996) *The Domestic Abuse Intervention Project: A Model for Community Intervention*, U: Pence, E.L., et al., *Coordinated Community Response to Domestic Assault Cases: A Guide for Policy Development Domestic Abuse Intervention Project*. Minnesota Program Development, Inc., str. 13-63.

Petrušić, N., Konstantinović-Vilić, S. (2008) *Porodičnopravna zaštita od nasilja u porodici u praksi sudova u Beogradu – Izveštaj*. Beograd, Niš: Autonomni ženski centar, Ženski istraživački centar za edukaciju i komunikaciju.

Petrušić, N., Konstantinović-Vilić, S. (2010) *Porodičnopravna zaštita od nasilja u porodici u pravosudnoj praksi u Srbiji*. Beograd, Niš: Autonomni ženski centar, Ženski istraživački centar za edukaciju i komunikaciju.

Ruuskanen, E., Aromaa, K. (2008) *Administrative data collection on domestic violence in Council of Europe member states*. Strasbourg: Council of Europe.

Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori, br. 12/2013.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10.

Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 94/2016.

Walby, S. (2016) *Ensuring Data Collection and Research on Violence against Women and Domestic Violence: Article 11 of Istanbul Convention*. Strasbourg: Council of Europe.

## Internet izvori

Autonomni ženski centar (2015) *Predlog za razmatranje modela jedinstvene evidencije podataka o nasilju u porodici i nasilju prema ženama*. Dostupno na: <http://www.potpisujem.org/doc/a53e469bfeded26ea3ce63fea0142517.pdf>, stranici pristupljeno: 1.2.2018.

Autonomni ženski centar (2017a) *Prvi nezavisni izveštaj o primeni Zakona o nasilju u porodici (jul 2017. godine)*. Dostupno na: [https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-17/Prvi\\_izvestaj\\_Savetu\\_o\\_primeni\\_zakona.pdf](https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-17/Prvi_izvestaj_Savetu_o_primeni_zakona.pdf), stranici pristupljeno: 1.2.2018.

Autonomni ženski centar (2017b) *Drugi nezavisni izveštaj o primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici (avgust 2017. godine)*. Dostupno na: [https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-17/Drugi\\_nezavisni\\_izvestaj\\_AZC\\_o\\_primeni\\_Zakona\\_o\\_sprecavanju\\_nasilja\\_u\\_porodici.pdf](https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-17/Drugi_nezavisni_izvestaj_AZC_o_primeni_Zakona_o_sprecavanju_nasilja_u_porodici.pdf), stranici pristupljeno: 1.2.2018.

Autonomni ženski centar (2017c) *Treći nezavisni izveštaj o primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici (septembar 2017. godine)*. Dostupno na: [https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-17/Treci\\_nezavisni\\_izvestaj\\_o\\_primeni\\_zakona\\_o\\_sprecanju\\_nasilja\\_u\\_porodici.pdf](https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-17/Treci_nezavisni_izvestaj_o_primeni_zakona_o_sprecanju_nasilja_u_porodici.pdf)

org.rs/images/vesti-17/Treci\_nezavisni\_izvetaj\_AZC\_o\_primeni\_Zakona\_o\_sprecavanju\_nasilja\_u\_porodici\_jul\_2017.pdf, stranici pristupljeno: 1.2.2018.

Autonomni ženski centar (2017d) *Četvrti nezavisni izveštaj o primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici za period septembar – novembar 2017*. Dostupno na: [https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-17/Cetvrti\\_nezavisni\\_izvestaj\\_AZC\\_o\\_primeni\\_Zakona\\_o\\_sprecavanju\\_nasilja\\_u\\_porodici\\_2017.pdf](https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-17/Cetvrti_nezavisni_izvestaj_AZC_o_primeni_Zakona_o_sprecavanju_nasilja_u_porodici_2017.pdf), stranici pristupljeno: 1.2.2018.

Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Council of Europe Treaty Series No. 210, Istanbul, 11.5.2011. Dostupno na: <https://rm.coe.int/168008482e>, stranici pristupljeno 15.1.2018.

*Final Activity Report* (2008) Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence (EG-TFV). Strasbourg: Gender Equality and Anti-Trafficking Division, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs. Dostupno na: [https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/Final\\_Activity\\_Report.pdf](https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/Final_Activity_Report.pdf), stranici pristupljeno: 3.2.2018.

*Implementation of Serbia's Domestic Violence Legislation, A Human Rights Report* (2017) The Advocates for Human Rights Minneapolis, Minnesota, USA & Autonomous Women's Center Belgrade, Serbia. Dostupno na: [https://www.womenngo.org.rs/images/publikacije-dp/2017/Implementation\\_of\\_Serbia\\_Domestic\\_Violence\\_Legislation.pdf](https://www.womenngo.org.rs/images/publikacije-dp/2017/Implementation_of_Serbia_Domestic_Violence_Legislation.pdf), stranici pristupljeno: 3.2.2018.

*Opšti protokol o postupanju i saradnji ustanova, organa i organizacija u situacijama nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima* (2011), Vlada Republike Srbije, Dostupno na: <http://sigurnakuca.net/upload/documents/LjubicastiTekst.pdf>, stranici pristupljeno: 3.2.2018.

*Posebni protokol Ministarstva zdravlja Republike Srbije za zaštitu i postupanje sa ženama koje su izložene nasilju* (2010), Ministarstvo zdravlja, Kabinet ministra, Dostupno na: <http://www.sigurnakuca.net/upload/documents/TirkizniTekst.pdf>, stranici pristupljeno: 3.2.2018.

*Posebni protokol o postupanju policijskih službenika u slučajevima nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima* (2013), Ministarstvo unutrašnjih poslova, Kabinet ministra. Dostupno na: <http://www.sigurnakuca.net/upload/documents/PlaviTekst.pdf>, stranici pristupljeno: 3.2.2018.

*Posebni protokol o postupanju centara za socijalni rad – organa starateljstva u slučajevima nasilja u porodici i ženama u partnerskim odnosima* (2013), Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike. Dostupno na: <http://www.sigurnakuca.net/upload/documents/NarandzastiTekst.pdf>, stranici pristupljeno: 3.2.2018.

Tanja Ignjatović, Vanja Macanović *Izazovi u primeni novog Zakona o sprečavanju nasilja u porodici u Srbiji*

---

*Posebni protokol za pravosuđe u slučajevima nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima* (2014), Ministarstvo pravde i državne uprave. Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Protokol%20p14.%201.%202014..doc>, stranici pristupljeno: 3.2.2018.

Ratković, V. (2016) *Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici: Brošura – Osvrt na standarde i vrednosti Konvencije, u poglavljima I, II, III i V*. Policy & Legal advice centre. Dostupno na <http://www.info-evropa.rs/wpcontent/uploads/2016/06/Draft-Brochure.pdf>, stranici pristupljeno: 12.11.2017.

United Nations (2007) CEDAW/C/39/D/5/2005, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 39th session 23 July-10 August 2007, Communication no. 5/2005. Dostupno na: <http://undocs.org/CEDAW/C/39/D/5/2005>, stranici pristupljeno 15.1.2018.

United Nations (2007) CEDAW/C/39/D/6/2005, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 39th session 23 July-10 August 2007, Communication no. 6/2005. Dostupno na: <http://undocs.org/CEDAW/C/39/D/6/2005>, stranici pristupljeno 15.1.2018.

Views, Communication No. 5/2005 (2007) Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Thirty-ninth session. Dostupno na: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2F39%2FD%2F5%2F2005&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2F39%2FD%2F5%2F2005&Lang=en), stranici pristupljeno: 3.2.2018.

Views, Communication No. 6/2005 (2007) Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Thirty-ninth session. Dostupno na: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2F39%2FD%2F6%2F2005&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2F39%2FD%2F6%2F2005&Lang=en), stranici pristupljeno: 3.2.2018.

Zaštitnik građana, (2014) *Posebni izveštaj Zaštitnika građana o primeni Opšteg i posebnih protokola za zaštitu žena od nasilja*. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/3710-2015-02-24-13-35-38>, stranici pristupljeno: 1.2.2018.

Zaštitnik građana, (2016a) *Poseban izveštaj Zaštitnika građana o obukama za sticanje i unapređenje znanja i kompetencija za prevenciju, suzbijanje i zaštitu žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima*. Dostupno na: <http://ombudsman.rs/attachments/article/4613/Poseban%20Izve%C5%A1taj%20Za%C5%A1titnika%20gra%C4%91ana%20o%20obukama%20SRPSKI.pdf>, stranici pristupljeno: 1.2.2018.

Zaštitnik građana, (2016b) *Četrdeset pet sistemskih preporuka Zaštitnika građana za postupanje nadležnih u slučajevima nasilja nad ženama*. Dostupno na: <http://ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4833-2016-07-28-08-59-32>, stranici pristupljeno: 1.2.2018.

Zaštitnik građana, (2016c) *Propusti koje je Zaštitnik građana utvrdio u 45 slučajeva nasilja u porodici i zlostavljanja i zanemarivanja dece*. Dostupno na: <http://www.rodnaravnopravnost.rs/index.php?limitstart=48&limit=4>, stranici pristupljeno: 1.2.2018.



---

## Novinski članci

Petrović, D. J. (2017, 20. jul) *Primena zakona – 2.626 mera prema nasilnicima*, N1, dostupno na: <http://rs.n1info.com/a284922/Vesti/Vesti/Stefanovic-2.626-mera-prema-nasilnicima.html>, stranici pristupljeno 10.3.2018.

Tanjug (2017a, 31. oktobar) *Stefanović: Za četiri meseca, 7.847 hitnih mera za porodično nasilje*, Blic. Dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/hronika/stefanovic-za-cetiri-meseca-7847-hitnih-mera-za-porodicno-nasilje/837txz9>, stranici pristupljeno 10.3.2018.

Tanjug (2017b, 24. novembar) *Stefanović: Ove godine ubijeno 26 žena u porodičnom nasilju*, Blic. Dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/hronika/stefanovic-ove-godine-ubijeno-26-zena-u-porodicnom-nasilju/9qbbymj>, stranici pristupljeno 10.3.2018.

TANJA IGNJATOVIĆ\*

VANJA MACANOVIĆ

## Challenges in the Implementation of the Law on the Prevention of Domestic Violence in Serbia

On the international level, prevention and protection of women from domestic violence and in partnership, is considered to be the issues of human rights. In Austria, during 1990s, model of preventative protection of victims of violence was established, which was accepted by the large number of European states. Even though Serbia in the last 15 years improved its legal framework and policies regarding protection from domestic violence, implementation of laws showed serious challenges, such as cooperation between relevant services, lack of preventive protection, monitoring and evaluation of the effects of implemented measures. Adoption of the Law on the Prevention of Domestic Violence (2016) presents a response to the need for prevention of domestic violence and enhanced coordination and cooperation, as well as for establishing responsibility of institutions in charge. That fulfilled part of the standards set

---

\* Dr Tanja Ignjatović, Autonomous Women's Center, Belgrade. E-mail: [tanja@azc.org.rs](mailto:tanja@azc.org.rs).

Vanja Macanović, Autonomous Women's Center, Belgrade. E-mail: [vanja@azc.org.rs](mailto:vanja@azc.org.rs).

by the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, ratified by Serbia in 2013. The subject of this article is the analysis of early results in the implementation of the Law on the Prevention of Domestic Violence in Serbia. The aim of the paper is to point to possible challenges, especially in relation to the effects of protection and support for victims of domestic violence. Considering that unique and central electronic database on domestic violence has not been created yet, every month, in the last seven months of 2017, the Autonomous Womens's Centre collected data from the records of the police and prosecution offices. Having in mind the limitations that arise from the manner in which the data is collected, it can be concluded that number of issued emergency measures is encouraging, even though the implementation of measures is not the same on the territory of the whole country. The greatest challenge represents the long term protection of victims, their support and independence. It would be important to determine whether children who were victims or witnesses of domestic violence had been protected by the issued emergency measures, and whether these measures suit marginalised groups. Also, it is necessary to designate enough number of specialised professionals, organise support for their work and operational state mechanism for regular monitoring and evaluation of the Law's implementation.

**Key words:** domestic violence, legislation, monitoring and evaluation, challenges, Serbia.