

Beogradska defektološka škola –
Belgrade School of Special Education
and Rehabilitation
Vol. 23, No. 1 (2017), str. 69-84

UDK 343.85:343.62-055.2(497.11)
343.85:343.54/.55-055.2(497.11)
Stručni rad – Professional Article
Primljen – Received: 9.3.2017.
Prihvaćen – Accepted: 17.4.2017.

Zakon o sprečavanju nasilja u porodici – ograničenja i rizici

Zvezdan RADOJKOVIĆ¹, Nikola PETKOVIĆ^{2,1}, Svetislav VLAJNIĆ¹

¹Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd, Srbija

²Okružni zatvor, Novi Sad, Srbija

U radu će biti predstavljena kritička analiza novousvojenog Zakona o sprečavanju nasilja u porodici. Analizirajući pojmovnu problematiku, kao i okvir primene predmetnog zakona autori će pokušati da ukažu na manjkavosti postojećeg legislativnog rešenja. Takođe, pokušaće da ukažu da primena hitnih mera zaštite može dovesti do paradoksalnih efekata u smislu podsticanja unutarporodičnog nasilja. Pored upućivanja na određene procesne probleme, kao i nelogičnosti koje se tiču Centralne evidencije, a koja se predviđa ovim zakonom, autori će u konačnom pokušati da ukažu na neefikasnost represivnog pristupa. U tom smislu, otvoriće se ideja ka tretman-skim opcijama kao efektivnijem modelu društvenog reagovanja.

Ključne reči: Zakon o sprečavanju nasilja u porodici,
hitne mere zaštite, prevencija

Uvod

Problem nasilja u porodici predstavlja kontinuirani predmet interesovanja brojnih autora u Republici Srbiji (Marković, 2015; Konstantinović-Vilić & Petrušić, 2005; Ivanović, 2002; Nikolić-Ristanović, 2002). Višedecenijsko ukazivanje na učestalost i posledice nasilnih (rodnih) relacija među partnerima dovelo je konačno i do značajnih pomaka u kontekstu društvenog odgovora prema ovom fenomenu (Jovanović, 2006; Petković

1 Nikola Petković, nikola82petkovic@yahoo.com

& Pavlović, 2016). Svakako najradikalniji korak u ovom smislu predstavlja uvođenje nove inkriminacije 2002. godine u korpus krivičnih dela obuhvaćenih Krivičnim zakonikom, a kojom je nasilje u porodici prepoznato kao zasebno krivično delo (Radić, 2015).

Stroži pristup u zaštiti žrtava unutarporodične viktimizacije pretrpeo je višestruke izmene tokom prethodnih petnaest godina. Različitost određivanja bića krivičnog dela, proširivanje kruga zaštićenih lica, menjanje kriterijuma koji se tiču uslova i načina krivičnog gonjenja, kao i korigovanje kaznene politike, neki su od primera u ovom kontekstu (Petković & Radić, 2015).

Vodeći se prethodnim, sve navedene promene u naučnoj i opštoj javnosti predstavljane su dosta ambiciozno. Svaka legislativna izmena obećavala je širu obuhvatnost zaštite, te viši stepen odvratanja počinitelaca ovog vida krivičnih dela. Pa ipak, premda je dinamičnost društvenog odgovora nosila jasnu poruku da je država zainteresovana u preventivnom i protektivnom smislu, stiže se nedvosmislen utisak da su očekivani efekti tokom vremena izostali.

Prateći hronologiju pod/zakonskog nivoa zaštite, 2016. godine usvojen je Zakon o sprečavanju nasilja u porodici („Sl.glasnik RS”, br 94/2016). Datim okvirom uređena je oblast sprečavanja predmetne pojave, te postupanja državnih organa i ustanova u pružanju zaštite i podrške žrtvama nasilja u porodici. Ponovo, ova legislativna novina predstavljena je dosta pompezno, a kao konačni oblik približavanja visokim standardima zaštite od nasilja u porodici koji važe u Evropi. Odnosno, usvojeni zakon uveden je kao celovit, sistematski okvir koji će izvršiti intenzivniji neposredni pritisak na nasilnike, odvratajući ih od violentnih ispada.

Sumirajući navedeno, cilj ovog rada predstavlja analiza Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, uz kritički osvrt na usvojena preventivna i procesna rešenja. Takođe, u daljem tekstu ukazaće se na izvesna preklapanja pomenutog zakona sa prethodno postojećim mehanizmima zaštite, te ukazati na probleme u sprovođenju istog. U konačnom, autori će u radu argumentovati stav shodno kome se ne može očekivati da će Zakon o sprečavanju nasilja u porodici zaista i dovesti do fenomenoloških i epidemioloških pomaka u kontekstu nasilja u porodici. Tek notiranje (primarno) preventivnih i tretmanskih opcija, otuda se mora prepoznati kao alternativa koja nudi suštinske promene u pogledu zaštite žrtava ovog vida krivičnih dela.

Procena rizika viktimizacije i okvir zaštite

Zakon o sprečavanju nasilja u porodici doneo je dosta neobična rešenja kojima se ekspliciraju konkretne mere usmerene ka utvrđivanju postojanja neposredne opasnosti od nasilja u porodici, odnosno mere koje se primenjuju kada je neposredna opasnost i utvrđena.

Članom 3 ovog zakona tako je navedeno da neposredna opasnost od nasilja u porodici postoji kada iz ponašanja mogućeg učinioca i drugih okolnosti proizlazi da je isti spreman da, u vremenu koje neposredno predstoji, po prvi put učini ili ponovi nasilje u porodici.

Procena rizika određena je i članom 16 ovog zakona. Datim segmentom se otuda navodi da će se na osnovu dostupnih obaveštenja voditi računa o tome da li je mogući učinilac ranije ili neposredno pre procene rizika učinio nasilje u porodici i da li je spreman da ga ponovi. Odnosno, utvrđivaće se da li je potencijalni izvršilac pretio ubistvom ili samoubistvom, da li poseduje li oružje, da li je mentalno bolestan ili zloupotrebljava psihoaktivne supstance. Shodno zakonskom tekstu, na procenu rizika viktimizacije uticaće i postojanje sukoba oko starateljstva nad detetom ili oko načina održavanja ličnih odnosa deteta i roditelja, doživljavanje straha od strane žrtve, te subjektivna procena rizika od nasilja potencijalno oštećene strane.

Sumirajući navedeno, mora se istaći zapažanje da dati zakonski segmenti zapravo ne predstavljaju nikakve novine. Tako je Opštim protokolom o postupanju i saradnji ustanova, organa i organizacija u situacijama nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima (Opšti protokol – nasilje u porodici, 2011), praktično data istovetna formulacija potreba i kriterijuma procene (bezbednosnih) rizika. Pri tome, istim Protokolom se kao kriterijumi detaljnije navode i pretnje ubistvom ili samoubistvom, eskalacija praćenja, uhođenja i uznemiravanja, ljubomora, kao i kriminalna istorija koja ne mora biti u vezi sa nasiljem.

Pored činjenice da Zakon o sprečavanju nasilja u porodici zapravo sadrži odredbe koje su već regulisane na nivou različitih protokola, postavlja se pitanje nomotehničkog rešenja pojma „rizika” u kontekstu mera zaštite. Nadalje, premda pojedina evropska zakonodavstva, poput austrijskog, prepoznaju preventivne mere i u situaciji kada nije došlo do nasilja (Logar, 2005), valjalo bi analizirati logiku istih

Kada je u pitanju rizik nastupanja nasilja u porodici, sasvim je jasno da utvrđivanje istog ne znači je krivično delo i izvršeno, niti se postojanje rizika

može smatrati ekvivalentnom pripremnih radnji. Zapravo, dati pojam upućuje samo na potencijal javljanja neke pojave sa nižim ili višim stepenom izvesnosti.

Osvrnuvši se na sadržaj pomenutog Opšteg protkola, a kojim se definišu kriterijumi procene, sasvim je jasno da pretnje ubistvom ili uznemiravanje predstavljanju elemente bića krivičnog dela sadržanog u inkriminaciji iz člana 194 KZ. U tom smislu, ukoliko postoji (ozbiljna) pretnja ubistvom supruzi, ne može se govoriti o riziku viktimizacije, već je osnovano razmišljati o postojanju svršenog krivičnog dela, te ugrožavanju spokojsva i duševnog stanja člana porodice.

Kada se govori o predmetnom pojmu, čini se jedino opravdanim govoriti o riziku ponovnog vršenja nasilja, te potrebi primena protektivnih mera kojima će se sprečiti dalji nastavak i eskalacija istog. Odnosno, primena mera zaštite bila bi ograničena na one slučajeve u kojima ne postoji rizik izvršenja, već je krivično delo izvršeno, a postoji potreba urgentne zaštite žrtve od reviktimizacije. U prilog ovome govore i odredbe sadržane članom 13 ovog zakona, gde se u stavu 4 navodi da prepoznavanje rizika može da proizađe iz proučavanja prijave koju je bilo kome podnela žrtva nasilja, uočavanjem tragova fizičkog ili drugog nasilja na žrtvi i drugih okolnosti koje ukazuju na postojanje nasilja u porodici ili neposredne opasnosti od njega.

Da je pitanje rizika izvršenja krivičnog dela „po prvi put” vrlo problematično, može se notirati i u kontekstu drugih ponašanja. Primera radi, lice koje je zavisnik od heroina, koje nema rešeno stambeno pitanje niti stabilan izvor prihoda, može biti pod povišenim rizikom vršenja imovinskih krivičnih dela. Pa ipak, sve do momenta izvršenja nekog prekršaja ili konkretnog krivičnog dela, policija, tužilaštvo i sud neće postupati u odnosu na dati status rizika. Otuda je nejasan pravni osnov izricanja bilo koje naredbe ili ograničenja prava ukoliko ne postoji protivpravno ponašanje.

Tek delimično rešenje u ovom smislu može se naći u izjednačavanju rizika viktimizacije sa onim ponašanjima koja bi se mogla prepoznati na prekršajnom nivou. Tako, ukoliko sukob supružnika može biti okarakterisan kao remećenje javnog reda i mira, odnosno ukoliko policija podnese prekršajnu prijavu, moglo bi se razmišljati i o opravdanosti preventivnih mera predviđenih ovim zakonom. U suprotnom, odsustvo protivpravnosti ne bi smelo nositi i bilo kakva ograničenja.

Drugi problem u ovom smislu odnosi se na obim inkriminacija obuhvaćenih ovim zakonom. Tako, dok je shvatljivo analizirati bezbednosni rizik

po žrtvu u slučaju ostajanja u istom stanu sa učinioцем nasilja u porodici, postavlja se pitanje opravdanosti primene mera u slučajevima nedavanja izdržavanja iz člana 195 KZ ili kršenja porodičnih obaveza iz člana 196 KZ. Naime, čak i ako bivši suprug ne daje sudski određeno izdržavanje potpuno je nejasno zašto bi se prema njemu primenjivale bilo kakve hitne mere. Iseljenje iz stana ili zabrana kontaktiranja oštećene svakako nije u kontekstu nenasilne prirode ovog krivičnog dela.

Slično tumačenje može se primeniti i u odnosu na član 185 KZ, a koji se tiče zloupotrebe dečje pornografije. Tako, u prvom redu, čini se da ovde nije moguće govoriti o riziku, već samo izvršenju krivičnog dela. Naime, čini se paradoksalnom situacija u kojoj policija analizira seksualne sklonosti osuđenog, te izbor pornografskih sajtova koje posećuje, ukoliko se iste ne odnose na zaštitu dece od ovog tipa zloupotrebe.

Nadalje, ako bi i zamislili scenario u kome se utvrdi da je suprug na svom računaru pribavljao ili distribuirao dečju pornografiju nejasno je zašto bi supruga po bilo kom osnovu bila posredno ili neposredno bezbednosno ugrožena. Zapravo moglo bi se očekivati da će revoltirana supruga zloupotrebiti datu situaciju, te pokušati da na ovaj način istera bludnog supruga iz stana.

Na drugoj strani, ukoliko bi u istom scenariju otac iskorišćavao svoje dete za proizvodnju pornografskih sadržaja, sasvim je sigurno da bi bilo osnovano govoriti o određivanju policijskog zadržavanja i pritvora, a ne primeni drugih hitnih mera zaštite.

Problem procene rizika izvršenja krivičnog dela „po prvi put” zapravo može nositi i paradoksalne efekte. Naime, logika hitnih mera zaštite odnosi se na situaciju u kojoj se iseljenjem učinioца ili potencijalnog učinioца nasilja zapravo sprečava dalji fizički kontakt sa (potencijalnom) žrtvom. Samim tim se i obezbeđuje prekid nasilnog ponašanja, uz osiguranje bezbednosti ugrožene strane.

Ipak, ovde bi valjalo napraviti odgovarajuću fenomenološku analizu. Tako se postavlja pitanje, šta se zapravo u praksi dešava kada dođe do prijave nasilja i kada policija izađe na lice mesta, a zatim isto napusti. Ovo se odnosi na kontekst kada nasilniku nije određeno policijsko zadržavanje, odnosno pritvor. Naime, neka iskustva iz prakse upućuju da je samo prisustvo policije dovoljno da se situacija smiri, te da najčešće nasilnik preuzme i sam ulogu „žrtve” bez dalje eskalacije nasilja. U tom smislu primena hitnih mera, neretko nije ni potrebna.

Međutim, ako bi zamislili scenario u kome policija, nakon sukoba su-pružnika, u tri sata ujutru, izda naredbu da se nasilnik iseli, postavlja se pi-tanje (emocionalnih i ponašajnih) efekata iste. Naime, čak i ako bi policijski službenici neposredno osigurali da nasilnik fizički napusti dom, situacija u kojoj se nalazi učinilac zapravo se postavlja bezizlaznom. Tako, dok će u državama zapadne Evrope ili SAD učinilac moći da ode u odgovarajuće prihvatilište, u Republici Srbiji isti će biti na ulici, najčešće bez finansijskih sredstava da obezbedi sebi elementarni smeštaj. Ako ovome pridodamo ru-ralni scenario u kome učinilac ujutru mora da nahrani stoku ili da koristi poljoprivredne mašine koje su u dvorištu, čini se da će emocionalni naboj kod nasilnika biti samo veći.

Vodeći se istim scenariom, vrlo je teško očekivati da će se izvršenje hit-nih mera neposredno i kontinuirano kontrolisati u praksi od strane policijskih službenika. Ranije pomenuto austrijsko rešenje predviđa da će se poštovanje mere udaljenja iz stana kontrolisati najmanje jednom u tri dana (Logar, 2005). Dodatno, vodeći se činjenicom da se ni zaštitne mere predviđene Porodičnim zakonom („Sl. glasnik RS”, br. 18/2005, 72/2011 – dr. zakon i 6/2015) nisu kontrolisale u izvršnom smislu, teško je očekivati da će se nakon izricanja na-redbe sprovesti 48-časovni nadzor nad mestom boravišta žrtve.

Kumulativno, dok bi se u slučaju dolaska policijskih službenika na lice mesta porodičnog sukoba moglo očekivati smirivanje tenzija, scenario di-zajniran Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici zapravo može usloviti eskalaciju istog. Izbačen iz stana u pola noći, bez finansijskih sredstava, neko ko nije ni počinio nasilje, već je samo ispoljio „rizik” vršenja istog, po svemu sudeći može potražiti dugi oblik pravde. Ako ovome pridodamo nedvosmi-slenu važnost kulturoloških obeležja našeg područja, stiče se utisak da u bu-dućnosti možemo očekivati veći broj krivičnih dela nasilja u porodici koji će se završavati sa ozbiljnim, pa i fatalnim posledicama.

Procesni problemi i hitne mere zaštite

Članom 17 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici predviđa se da u slu-čaju pozitivne procene rizika, nadležni policijski službenik može doneti na-ređenje o izricanju hitnih mera učiniocu nasilja u porodici. Tako će se prema licu koje je dovedeno u nadležnu organizacionu jedinicu policije primeniti mere privremenog udaljenja učinioca iz stana, odnosno zabrana kontaktira-nja i prilaska žrtvi nasilja. Istim članom se ostavlja mogućnost kumulativ-nog izricanja obe navedene mere.

Prateći zakonski tekst ovlašćenja policijskog službenika u pogledu izricanja hitnih mera su neposredna i bez mogućnosti žalbe. Tako će se u slučaju odbijanja primanja naređenja od strane nasilnika isto smatrati uručenim, a nakon čega će se odmah obavestiti i nadležni javni tužilac, centar za socijalni rad, grupa za koordinaciju i saradnju, kao i sama žrtva.

Kada je u pitanju dalje postupanje javnog tužioca, članom 18 ovog zakona predviđa se da će isti uzeti u razmatranje osnovanost procene policijskog službenika. Tek onda kada se i potvrdi neposredna opasnost, tužilac će obrazloženo podneti predlog sudu da se produži trajanje navedene mere. Sva postupanja ograničena su vremenski na 24 časa od momenta uručjenja naređenja licu prema kome se izriče hitna mera.

Ista hitnost postupanja zahteva se i od strane suda. Tako će, takođe, u roku od 24 časa od momenta podnošenja predloga, sud biti u obavezi, bez održavanja ročišta, da odluči o osnovanosti produženja hitnih mera. Pri tome, zakonski ovo trajanje određeno je na maksimalno 30 dana.

Analizirajući logiku zakonskih odredbi, jasno je da je zakonodavac opazio potrebu neposredne zaštite žrtava nasilja u porodici, koja ne dozvoljava bilo kakva odlaganja. U tom smislu se i može razumeti preuzimanje rešenja koja su već našla primenu u drugim, inostranim zakonodavstvima, a shodno kojima se policijskim službenicima daju šira ovlašćenja (Radić, 2015).

Kritičkom analizom usvojenih rešenja, kao i uporednopravnim pregledom valjalo bi ipak zapaziti različite nedostake. Naime, osvrnuvši se na odredbe Porodičnog zakona, a koje se tiču mera zaštite od nasilja u porodici, sasvim je jasno da se iste izriču na osnovu odluke suda. Tek rešenje koje nosi Zakon o sprečavanju nasilja u porodici u periodu od 48 časova zapravo izjednačava ovlašćenja policijskih službenika i samog suda. Pri tome, uloga javnog tužioca u ovom smislu svodi se, na neki način, na ulogu kurira koji posreduje između postupajućeg policajca i sudije.

Da je ovakvo rešenje loše može se zapaziti iz sledećeg. Naime, članom 14 ovog zakona predviđa se mogućnost da se učinilac nasilja u porodici dovede u nadležnu organizacionu jedinicu policije, uz mogućnost osmočasovnog zadržavanja. Tek po isteku ovog roka, policijski službenik bi morao da izrekne gore pomenutu naredbu. Pri tome, prilično je nejasno zašto je ovaj rok određen samo na osam časova, kada se Zakonikom o krivičnom postupku („Sl. glasnik RS”, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014) dozvoljava policijsko zadržavanje u trajanju od 48 časova, a u

slučaju rizika da bi osumnjičeni mogao ponoviti krivično delo, dovršiti pokušano delo ili počiniti krivično delo kojim preti.

Zapravo, „hitne mere zaštite” u vidu policijskog zadržavanja, bile su moguće i pre donošenja Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, samo jasno nisu primenjivane u svim/ovim slučajevima. Tek ukoliko bi našle ovakvu primenu, u istom roku od 48 časova, bilo bi moguće postupanje javnog tužioca i suda, a koji bi nakon policijskog zadržavanja doneo meru o izricanju mera zaštite. Istina, policijsko zadržavanje ne bi bilo moguće u slučaju hipotetičkog rizika, već samo u onim slučajevima kada je protivpravnost već i nastupila.

Kako zaštitne mere predviđene Porodičnim zakonom, a i Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici, zadiru na neki način u imovinska prava, odnosno nose naredbu o napuštanju stana stiće se utisak da jedina instanca koja može odlučivati u ovom kontekstu jeste zapravo sud. Da je ovo osnovano može se videti i iz rešenja u pojedinim američkim državama, a gde policijski službenik po izlasku na lice mesta, obaveštava dežurnog sudiju, koji zatim izriče hitni nalog. Ovo praktično znači da policajac nema ovlašćenje izricanja hitnih mera, već je jedina ovlašćena instanca ponovo sud (Petković & Radić, 2015).

Opterećenost ovog rešenja leži i u sledećem. Naime, članom 28 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici predviđeno je da će Kriminalističko-policijska akademija (KPA) vršiti specijalizovanu obuku policijskih službenika. Pri tome, nakon okončanja iste KPA će i izdavati odgovarajuće sertifikate.

Premda dato rešenje svakako zaslužuje pohvale, jer obezbeđuje viši nivo obučenosti postupajućih službenika, čini se da je istim najveći teret postupanja stavljen upravo na pripadnike policije. Ovo se svakako čini neopravdanim, a s obzirom da pretpostavlja da će neko sa srednjom stručnom spremom i kratkom specijalizovanom obukom morati da donosi odluke u kontekstu visokosofisticirane procene rizika. Istina, Zakon o sprečavanju nasilja u porodici predviđa i mogućnost konsultacije Centra za socijalni rad (CSR), ali se postavlja upitnim da li će u svakoj konkretnoj odluci zaista i biti ostvarena data saradnja.

Sumirajući prethodno dolazi se u prilično neobičnu situaciju u kojoj pripadnik policije, vrši subjektivnu procenu, bez recimo objektivizovanog instrumenta procene (na primer, ček liste ili specijalizovanog bodovnog upitnika), gde će samostalno donositi odluku. Ipak, ukoliko policijski službenik pogrešno proceni da ne postoji neposredna, već samo posredna opasnost ili

da ne postoji opasnost u opšte, a do nasilja dođe, postavlja se pitanje njegove odgovornosti.

Na drugoj strani, ukoliko bi u slučaju svake prijave nasilja u porodici bila sprovedena hitna konsultacija sa profesionalcima iz Centra za socijalni rad, onda se ne govori o ovlašćenjima i proceni policije, već obavezi CSR. Konačno, ukoliko postoji potreba neizostavne konsultacije, onda se postavlja upitnim potreba same edukacije pripadnika policije koji nisu osposobljeni da samostalno odlučuju.

Drugi problemski scenario odnosi se na to da policijski službenici u težnji da izbegnu odgovornost negativne procene mogu postrožiti kriterijume, te početi da izriču hitna naređenja u svim prijavljenim slučajevima. Na ovaj način, praktično bi pokušali da prebace odgovorost na javne tužioce, a koji bi morali procenjivati osnovanost ovih naređenja. Ovakav scenario je tim verovatniji s obzirom da Zakon predviđa osposobljavanje pripadnika policije u pogledu procene rizika za krivična dela heterogene prirode.

Svakako, predstavljeni scenario značio bi neselektivnost u radu, ali i otvaranje nove dileme. Naime, ukoliko bi zamislili proliferaciju primene hitnih mera zaštite, za očekivati je da će javni tužilac u određenom procentu oceniti da nema osnova za njihovo izvršenje. Ipak, činjenicom da je „potencijalni” učinilac morao da napusti stan postavlja se ponovo pitanje odgovornosti policijskih službenika u odnosu na praksu loše procene.

Da je navedeni procesni problem složen može se zaključiti i iz sadržanog u članu 18 predmetnog zakona. Naime, po prijemu obaveštenja, proceni rizika i naređenja, predviđa se da osnovni javni tužilac proučava obaveštenja i vrednuje procenu rizika nadležnog policijskog službenika.

Ukoliko nadalje javni tužilac proceni osnovanost naređenja, obraća se osnovnom sudu na čijem području se nalazi prebivalište, odnosno boravište žrtve, a o predlogu odlučuje sudija pojedinac. Ipak, ostaje nejasno šta se dešava ukoliko upravo u gore pomenutom scenariju tužilac oceni naredbu neosnovanom. Naime, ako je sud nadležan za produženje njenog trajanja, postavlja se pitanje da li postoji mehanizam da se ista i ukine, a pre roka od 48 časova.

Odnosno, ukoliko bi tužilac ocenio da ne postoji neposredna opasnost, da li je uopšte potrebno da obavesti sud ili samostalno može da odlučuje o bilo čemu. Konačno, postavlja se pitanje, ukoliko javni tužilac u svojoj hitnosti postupanja oceni da nema mesta primeni hitne mere, postoji li određena pismena forma obaveštavanja policije. S obzirom da isto nije navedeno u

zakonu, može se zaključiti da onog momenta kada policijski službenik izrečne naredbu, bez obzira na njenu osnovanost i odluku tužioca, ista će nužno trajati 48 časova.

U prilično neobičnom scenariju ovo bi moglo da znači da će se potencijalni učinilac kome je izrečena hitna mera, kazniti ukoliko istu prekrši, pre isteka 48 sati, čak i ako je javni tužilac procenio da je naredba neosnovana.

Diverzifikacija legistatīve i postojeća preklapanja

Kada je u pitanju zaštita od nasilja u porodici autori poput Njagulovića (2012) ističu postojanje tri nivoa pravne zaštite. Ovo se odnosi na okvir predviđen prekršajnim odredbama, okvir Porodičnog zakona i jasno okvir krivičnopravne zaštite.

Usvajanjem Zakona o sprečavanju nasilja u porodici uveden je i četvrti stepen koji zapravo predstavlja međukorak krivične i porodičnopravne, odnosno socijalne zaštite. Pri tome prilično je nejasno zašto se zakonodavac opredelio za ovo rešenje, s obzirom da su suštinske novine zakona samo u segmentu novih hitnih mera. Otuda bi bilo logičnije da je data mogućnost inkorporirana u Porodični zakon ili Zakon o policiji („Sl. glasnik RS”, br. 101/2005, 63/2009 – odluka US, 92/2011 i 64/2015), bez nepotrebnog umnožavanja zakonskih izvora. Na taj način bliže bi bila regulisana pitanja nadležnosti i ovlašćenja, bez remećenja unutrašnje koherentnosti domaćeg zakonodavstva.

Dodatno, kada je u pitanju obrazovanje grupe za koordinaciju i saradnju, odnosno određivanje lica za vezu, ponovo se čini da je dati segment u značajnoj meri već bio određen na nivou opštih i posebnih protokola. Tek ukoliko je utvrđena potreba formiranja datog tela isto nije zahtevalo donošenje posebnog zakona.

Istovetna zapažanja odnose se i na novine koje se tiču evidencije. Naime, posebnim protokolom o postupanju policijskih službenika u slučajevima nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima jasno su sadržane odredbe koje se tiču vođenja potrebne evidencije. Isto se konačno odnosi i na poseban protokol o postupanju centara za socijalni rad – organa starateljstva u slučajevima nasilja u porodici i ženama u partnerskim odnosima. Tek proširenja koja su sadržana Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici, a koja se tiču evidencije hitnih mera zaštite, mogla su biti obuhvaćena jednako na nivou protokola ili drugih podzakonskih akata.

Kada je u pitanju vođenje pomenute evidencije, valja istaći i druge ne-logičnosti. Naime, članom 32 predmetnog zakona predviđeno da će se evidencije policijskih uprava, osnovnih sudova, osnovnih javnih tužilaštava i centara za socijalni rad voditi u elektronskom obliku. Prikupljeni podaci činiće Centralnu evidenciju o slučajevima nasilja u porodici čije je vođenje u nadležnosti Republičkog javnog tužilaštva.

Pored činjenice da je pristup evidenciji zaštićen odgovarajućim pristupnim šiframa, članom 33 istog zakona predviđa se da će podaci iz Centralne evidencije moći da se koriste samo u svrhu ostvarivanja nadležnosti predviđenih ovim zakonom. Tako je datim članom eksplicirano da će nadležni centri za socijalni rad moći da pristupe samo onim podacima koji se tiču evidencija koje vode centri za socijalni rad, odnosno da će sudovi moći pristupiti samo onim podacima iz evidencija koje vode osnovni sudovi. Nešto širi okvir ovlašćenja imaće policija, a koja će moći da pristupi delovima koji se tiču evidencije područnih policijskih uprava i nadležnih centara za socijalni rad. Konačno, najširi okvir ovlašćenja imaće zamenik javnog tužioca koji ostvaruje nadležnost javnog tužilaštva u sprečavanju nasilja u porodici i gonjenju učinilaca krivičnih dela određenih ovim zakonom, a koji ima neselektivno pravo pristupa.

Da je navedeno prilično nelogično zapaža se iz više aspekata. Naime, smisao Centralne evidencije odnosi se upravo na umrežavanje različitih subjekata te dostupnost i razmenu svih relevantnih informacija. Ipak, ukoliko CSR ima mogućnost da prati samo podatke koji su zapravo segment interne evidencije istog tog CSR onda se postavlja pitanje smisla ovakve baze podataka.

Na drugoj strani, ostaje nejasno zašto je sud, a kao krajnja instanca odluke, ograničen samo na podatke koji se tiču istog tog suda. Logično bi bilo da su policijski podaci, podaci tužilaštva i CSR zapravo uvek dostupni onoj instanci koja donosi i najvažnije odluke. Nasuprot tome, Zakon o sprečavanju nasilja u porodici postavio je javnog tužioca kao instance sa najvišim ovlašćenjima, bez ograničenja bilo kakvog tipa u smislu dostupnosti podataka.

Da je navedeno rešenje logički nejasno nameće se iz još dva aspekta. Naime, sasvim je logično da su državni organi i ustanove dužni da štite podatke o ličnostima, shodno zakonu kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti. Ovo se konačno poklapa sa rešenjem shodno kome pristup Centralnoj evidenciji nosi obavezu upotrebe pristupne šifre. Otuda se i može razumeti viši stepen zaštite podataka i njihova upotreba od strane posebno ovlašćenih profesionalaca. U istom smislu, nejasno je što bi se moglo očekivati da će recimo sud na bilo koji način zloupotребiti dostupne podatke iz policije ili CSR.

Konačno, analizirajući sadržaj člana 32 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, a kojim se reguliše sadržaj pomenutih evidencija zapaža se da su zapravo podaci o ličnosti počinioca i žrtve dostupni svim postupajućim subjektima. Tako će recimo evidencija policijske uprave sadržati podatke o učesnicima događaja, kao i podatke o prijavljenom mogućem učiniocu, uključujući ime, prezime, JMBG, adresu ili podatke o ranije određenim merama zaštite od nasilja u porodici. Praktično istovetne lične podatke o potencijalnom učiniocu će sadržati i evidencija suda, kao i evidencija tužilaštva.

Ipak, kada se analizira sadržaj evidencije CSR, pomenutim članom 32 navodi se da će ista sadržati: 1) Ime, prezime, JMBG i adresu prebivališta, odnosno boravišta žrtve; 2) Podatke o individualnom planu zaštite i podrške žrtvi, 3) Podatke o planiranim merama zaštite žrtve; 4) Podatke o planiranim merama podrške žrtvi; 5) Podatke o izvršiocima konkretnih mera zaštite i podrške i rokovima za njihovo preduzimanje i 6) Podatke o planu praćenja i proceni delotvornosti planiranih i preduzetih mera. Iz svega navedenog proizilazi da zapravo CSR neće voditi evidenciju bilo kakvih podataka koji se tiču učinioca nasilja, a što se svakako čini neopravdanim.

Zaključak

Porodičnim zakonom u članu 198 predstavljen je set mera zaštite koje se mogu odrediti protiv člana porodice koji vrši nasilje. Date mere po svom sadržaju i prirodi praktično su istovetne kao i mere predviđene Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici, a uključuju nalog o iseljenju, kao i zabranu približavanja žrtvi. Tek razlika u ovom smislu odnosi se na uvremenjenost u kontekst nasilnog ispoljavanja. Hitnost i neposrednost u tom smislu jesu i vitalna prednost koje nove mere donose u pogledu zaštite žrtava.

I dok je prethodno navedeno prilično jasno u kontekstu logike i prirode mera zaštite, fenomenološka zapažanja nedvosmisleno upućuju da se mere zaštite prethodnih godina u značajnoj meri krše. Odsustvo mehanizama kontrole, te limitiranost policijskih službenika u pogledu ostvarivanja kontinuiranog monitoringa, postavljaju zapravo i pitanje da li su mere zaštite samo „mrtvo slovo na papiru”.

Prateći prethodno, istovetni zaključci koji važe za mere zaštite predviđene Porodičnim zakonom moraju se primeniti i na kontekst hitnih mera. Ukoliko

u praksi policijski službenici ne budu u stanju da obezbede poštovanje istih, smisao Zakona o sprečavanju nasilja u porodici se postavlja upitnim.

Na drugoj strani, premda je razumljiva tendencija zakonodavca u smislu približavanja standardima evropskih modela zaštite, ponovo se postavlja pitanje opravdanosti prostog prepisivanja celovitih rešenja. Ovo se naročito akcentuje s obzirom na multideteminisanu uzročnost nasilja u porodici.

Naime, analizirajući društveni kontekst, stiče se utisak da su patrijarhalne postavke društva i dalje dominantne u Srbiji. Ako ovome pridodamo kulturološku toleranciju ka zloupotrebi alkohola, dostupnost (nelegalnog) oružja, kao i ekonomski pritisak, stiče se utisak da dodatne represivne mere mogu imati sličan efekat kao kada se lopta pokuša potopiti pod vodu. Primena naredbe o iseljenju u situaciji procenjenog rizika, bez protivpravnosti, čini se vodiće samo incidentima sa višim stepenom nasilja.

Da represivne strategije nisu efikasne u Srbiji može se zaključiti i u drugom kontekstu. Naime, vodeći se iskustvima iz penalnih ustanova najveći broj osuđenih za nasilje u porodici biva osuđeno na kratke kazne zatvora do godinu dana. Nešto ređa situacija odnosi se na slučajeve sa težim posledicama, kada izrečene kazne opet retko prelaze dve ili tri godine zatvora. Pa ipak, čak i kada se radi o specijalnim povratnicima značajan udeo osuđenih još tokom izdržavanja kazne uspostavi odnos sa žrtvom nasilja u porodici. Dobijanje paketa od porodice, pa i primanje bračnih poseta u posebnim prostorijama nije neobičnost u domaćim zatvorima.

Upravo u tom smislu, postavlja se pitanje koji je smisao zatvorskih kazni. Ukoliko se brak u kome je bilo nasilja ne razvede, ukoliko se ne obezbedi fizička separacija supružnika, čini se da boravak u zatvoru, nema neku logiku.

Naravno, moglo bi se prigovoriti da će boravak u zatvoru zapravo delovati korektivno i da će uticati na učinioca da ne vrši dalje nasilje. Međutim, treba imati na umu da u srpskim zatvorima zapravo ne postoji ni jedan jedini specijalizovani program tretmana koji je standardizovan i evaluiran u kontekstu tretmana učinilaca ove vrste krivičnih dela. Da stvar bude gora, postojeća kazneno izvršna regulativa, kao i podzakonski akti koji se tiču prevaspitanja u penalnim uslovima, ne predviđaju bilo kakvu obaveznu psihološkog tretmana. To zapravo znači da osuđeni za nasilje u porodici po dolasku na izdržavanje kazne zatvora može da odbije učešće u program postupanja i da za to ne snosi nikakve posledice.

Naravno, zaključci u ovom smislu, a koji se tiču specijalnog povrata nakon izdržane kazne, morali bi da budu praćeni i odgovarajućim istraživačkim

rezultatima. Ipak, i tu se postavlja niz metodoloških problema. Naime, odlazak supruge na izdržavanje kazne neretko predstavlja značajno finansijsko opterećenje za celu porodicu. Otuda se dešava da žrtve ne žele da ponovo prijave nasilnika jer bi na taj način ugrozile sopstvenu egzistenciju. U tom smislu pitanje je da li odsustvo novih krivičnih prijava zapravo znači i redukciju nasilnih odnosa.

Problem sprečavanja nasilja u porodici može se posmatrati i iz nešto drugačije perspektive. Tako, ako bi analizirali slučajeve iz 2016. godine u kojima je u kontekstu porodičnog nasilja korišćeno automatsko oružje, sa velikim brojem „kolateralnih” žrtava, uočava se da ovaj tip konflikata nosi visok intenzitet emocionalnog naboja i rešenost nasilnika da se razračunaju sa (bivšim) supružnicima.

Upravo u tom smislu stiže se utisak da ova vrsta problema ne može biti rešena na represivnom, nego na terapijskom nivou. Izmene krivičnog zakonodavstva koje dozvoljavaju javnom tužiocu primenu načela oportuniteta svakako idu u prilog ovoj teoriji. Naime, mogućnost da se osuđeni uključi u psihosocijalni tretman, kako bi izbegao krivično gonjenje jeste jedan od efektivnih mehanizama prevencije. O ovome konačno i govore iskustva iz prakse profesionalaca koji već godinama unazad sprovode ovu vrstu tretmana, a koja upućuju na nisku stopu povrata.

Naravno, primena terapijskih mera ne može doneti očekivane efekte onda kada ponašanje alterira do nivoa krivičnopravne manifestacije. Primarna i sekundarna prevencija morala bi otpočeti mnogo ranije. Sasvim je jasno da odgovarajući preventivni programi moraju početi još u osnovnim ili srednjim školama. Slično bi moglo i da se odnosi na one slučajeve u kojima policija sukob u porodici okarakteriše kao prekršaj. Rizik eskalacije sukoba otuda bi opravdavao obaveznost uključivanja u tretmanske programe. Tek odbijanje ovakvih postupaka moglo bi da povlači krivičnopravno involviranje kao krajnju meru.

Naposletku, kada je u pitanju potreba hitnog reagovanja u slučajevima kada do nasilja dođe ili kada postoji visok rizik viktimizacije, čini se mnogo realističnijim protektivna praksa u kojoj je žrtva ta koja napušta dom. Ovo svakako nije u skladu sa feminističkim postavkama, pravdom i pravičnošću, ali je u skladu sa realitetom uslova u Srbiji. Izmeštanjem žrtve u sigurnu kuću ili kuću rođaka, prijatelja mogao bi se očekivati viši nivo stvarne zaštite nego u situaciji u kojoj se izriče naredba o iseljenju, bez mogućnosti kontrole njenog sprovođenja.

Literatura

- Ivanović, M. (2002). Nasilje u porodici kao društveni problem. *Bezbednost*, 44(4), 627-633.
- Jovanović, S. S. (2006). Krivičnopravna zaštita od nasilja u porodici – nova rešenja. *Nauka, bezbednost, policija*, 11(2), 79-100.
- Konstantinović-Vilić, S., & Petrušić, N. (2005) Stavovi o nasilju u porodici. U M. Jovanović (Ur.), *Društvena svest, ljudska prava i aktivizam građana u Južnoj i Istočnoj Srbiji* (str. 135-141). Niš: Odbor za građansku inicijativu.
- Krivični zakonik („Sl. glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014)
- Logar, R. (2005). *Austrijski model intervencije u slučajevima nasilja u porodici*. Beograd: Autonomni ženski centar.
- Marković, S. (2015). Uloga policije u suzbijanju nasilja u porodici u prekršajnom postupku. *Nauka, bezbednost, policija*, 20(2), 211-231.
- Njagulović, J. (2012). Nasilje u porodici – tri segmenta pravne zaštite u domaćem zakonodavstvu. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 62(1), 593-603.
- Nikolić-Ristanović, V. Ž. (2002). Nasilje nad decom u primarnoj i sekundarnoj porodici. U V. Nikolić-Ristanović (Ur.), *Porodično nasilje u Srbiji*. Beograd: Viktimološko društvo.
- Petković, N. & Pavlović, Z. (2016). *Zlostavljanje i zanemarivanje dece u Srbiji*. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja
- Petković, N. & Radić, G. (2015). Nasilje u porodici – stara rešenja u novom zakonodavstvu. *Kultura polisa*, 12(26), 77-90.
- Porodični zakon („Sl. glasnik RS”, br. 18/2005, 72/2011 - dr. zakon i 6/2015)
- Radić, G. (2015). *Postupci zaštite od nasilja u porodici. (Doktorska disertacija)*. Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe.
- Radojković, Z. (2008). Nasilje u porodici. *Časopis za književnost, umetnost i društvena pitanja „Mons Aureus”*, 19(1), 113-132.
- Zakonik o krivičnom postupku („Sl. glasnik RS”, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014)
- Zakon o policiji („Sl. glasnik RS”, br. 101/2005, 63/2009 – odluka US, 92/2011 i 64/2015)
- Zakon o sprečavanju nasilja u porodici („Sl. glasnik RS”, br. 94/2016)

LAW ON PREVENTION OF DOMESTIC VIOLENCE - LIMITATIONS AND RISKS

Zvezdan Radojković¹, Nikola Petković², & Svetislav Vlajnić¹

¹*Ministry of Interior Affairs, Belgrade, Serbia*

²*County Prison, Novi Sad, Serbia*

Abstract

This paper will present a critical analysis of the newly adopted Law on Prevention of Domestic Violence. Analyzing the conceptual issues, as well as the implementation framework of the law authors will try to point out the deficiencies of the existing legislative solutions. Also, authors will try to point out that the implementation of emergency protective measures can lead to paradoxical effects in terms of encouraging domestic violence. In addition to the references to certain procedural problems and lack of logic concerning the Central Records, which is determined by this law, the authors will ultimately try to point out the ineffectiveness of the repressive approach. In this sense, the idea to open treatment options as a more effective model of social reaction.

Key words: Law on prevention of domestic violence, emergency protective measures, prevention