



Organization for Security and
Co-operation in Europe
Mission to Bosnia and Herzegovina

**Nasilje u obitelji – odgovor nadležnih institucija i zaštita žrtava u Federaciji
Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj**

**Zapažanja o primjeni Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji u praksi
nadležnih institucija**

Srpanj 2009. godine

SADRŽAJ

1.	SAŽETAK	3
2.	UVODNE NAPOMENE	4
3.	NASILJE U OBITELJI KAO PREKRŠAJNO DJELO	6
3.1	Federacija Bosne i Hercegovine	7
3.2	Republika Srpska	7
3.3	Zaključci i preporuke	9
4.	ZAŠTITNE MJERE U REPUBLICI SRPSKOJ I FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE	10
4.1	Obvezno prijavljivanje nasilja u obitelji	10
4.2	Vrste, dostupnost i izvršenje zaštitnih mjera	11
4.3	Podnošenje zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera.....	14
4.4	Postupak i standardi dokazivanja.....	15
4.5	Žurnost postupka.....	16
4.6	Praćenje provedbe zaštitnih mjera i kriminalizacija prekršaja	16
4.7	Zaključci i preporuke	17
5.	SURADNJA IZMEĐU NADLEŽNIH ORGANA I NEVLADINIH ORGANIZACIJA	19
5.1	Zaključci i preporuke	21
6.	RAZUMIJEVANJE NASILJA U OBITELJI I POZNAVANJE ZAKONA O ZAŠTITI	22
6.1	Razumijevanje nasilja u obitelji.....	22
6.2	Osposobljavanje kadrova u svezi sa zakonima o zaštiti.....	23
6.3	Zaključci i preporuke	23
7.	INTERVENCIJA POLICIJE U SLUČAJU NASILJA U OBITELJI	24
7.1	Početna intervencija	24
7.2	Tehnike prikupljanja dokaza	25
7.3	Informacije koje se daju žrtvi	25
7.4	Lišavanje slobode.....	25
7.5	Pravila za postupanje u slučaju kada je počinitelj nasilja u obitelji policajac.....	26
7.6	Zaključci i preporuke	26
8.	INTERVENCIJA CENTRA ZA SOCIJALNI RAD NA NASILJE U OBITELJI	27
8.1.	Postupak	27
8.2	Materijalni i ljudski resursi.....	28
8.3	Sigurnosni plan	28
8.4	Zaključci i preporuke	28
9.	PRIKUPLJANJE PODATAKA	29
9.1	Praksa ispitanika u vođenju evidencije	30
9.2	Zaključci i preporuke	30
10.	PREPORUKE	31
	Aneks 1	36

1. SAŽETAK

Nasilje u obitelji je jedan od osnovnih vidova kršenja ljudskih prava i zato međunarodni standardi za zaštitu ljudskih prava zahtijevaju od država da poduzmu odlučne mjere, koje će osigurati odgovornost počinitelja i zaštitu žrtve. S obzirom na to da ovo krivično djelo seže u domenu obiteljskoga života, zaštita žrtve tim više predstavlja veći značaj i izazov - iako se to ne odnosi samo na nasilje u obitelji. Čitav niz mjera koje može izreći sud, postale su važno sredstvo, koje države trebaju staviti na raspolaganje žrtvama. Bosna i Hercegovina je upravo to učinila time što je, 2005. godine, u Federaciji Bosne i Hercegovine i u Republici Srpskoj usvojila zakone o zaštiti od nasilja u obitelji (zakone o zaštiti), koji teže žrtvama pružiti zaštitu primjenom niza zaštitnih mjera, kao što su: udaljenje počinitelja iz stana, kuće ili nekog drugog stambenog prostora, ili zabrana približavanja žrtvi. Iako su ovi zakoni stupili na snagu prije više od tri godine, općepoznato je da primjena zaštitnih mjera tek treba zaživjeti i ostvariti svrhu za koju su mjere namijenjene.

Nakon razgovora s gotovo 75 ispitanika iz policije, centara za socijalni rad i pravosuđa, prepreke i razlozi za neprovedbu mjera su očigledni. Većina službenika u nadležnim institucijama nije prošla odgovarajuću edukaciju o prirodi i specifičnostima nasilja u obitelji, tako da oni ne mogu provedbu Zakona o zaštiti staviti u odgovarajući kontekst. Veliki broj ispitanika u nadležnim tijelima nije bio upoznat s osnovnim odredbama Zakona o zaštiti i pratećim pravilnicima. Skoro svi su naveli da su potrebna dodatna, pomoćna sredstva za obavljanje ovih zadataka i koordiniranje njihova rada, kao što su, primjerice, interne smjernice u svezi s adekvatnom reakcijom na nasilje u obitelji, kao i protokoli, kojima će biti propisani odgovornost i uloga svake institucije u osiguravanju zaštite za žrtvu.

Dodatnu poteškoću predstavlja činjenica da se zaštitne mjere ne shvate kao jedinstveni oblik zaštite za žrtvu. Rješenje kojim su zaštitne mjere povjerene u nadležnost prekršajnih odjela osnovnih, odnosno općinskih sudova, unijelo je priličnu zabunu, jer ne pravi jasnu razliku između zaštite žrtava i kažnjavanja počinitelja, i to na štetu žrtava. Osim toga, Zakon Republike Srpske o zaštiti od nasilja u obitelji sadrži odredbe kojima se istodobno sankcionira počinitelj i izriču mjere za zaštitu žrtve. Suci u praksi primjenjuju Zakon o zaštiti za izricanje novčanih kazni za prekršajno djelo nasilja u obitelji, dok se mjere za zaštitu žrtve rijetko izriču. Zahtjevi za izricanje zaštitnih mjera u Federaciji Bosne i Hercegovine rijetko se podnose, a i kada su podneseni, o njima se ne odlučuje po žurnom postupku. U oba entiteta je česta pojava da se mjere ne provode ni u slučajevima kada su izrečene.

Ova početna ocjena jasno ukazuje na to da pitanje zaštite i sigurnosti žrtava nije uzeto u obzir na odgovarajući način, niti zakoni o zaštiti od nasilja u obitelji služe svojoj prvobitnoj namjeni. Oba zakona su već jednom izmijenjena i dopunjena, a u Federaciji Bosne i Hercegovine je, od lipnja 2009. godine, u parlamentarnoj proceduri, sasvim novi Nacrt zakona. Ipak, ostalo je još mnogo toga za uraditi. Žurno je potrebno usmjeriti pozornost i materijalna sredstva da se potpomogne sustav zaštite žrtava nasilja u obitelji i treba se nadati da će ovaj pregled stanja i poteškoća, koje kočje primjenu Zakona o zaštiti, potaknuti novu raspravu o rješenjima potrebnim za poboljšanje zaštite žrtava.

2. UVODNE NAPOMENE

Nasilje u obitelji je složena i rasprostranjena pojava, koja zahtijeva koordiniranu reakciju državnih organa, kako bi se osigurala sigurnost žrtava i djelotvorno gonjenje i kažnjavanje počinitelja. Smatra se ozbiljnim kršenjem ljudskih prava, pa zbog toga međunarodni standardi za zaštitu ljudskih prava nameću pozitivnu obvezu država da osiguraju zaštitu i pomoć žrtvama.¹ Za države članice Organizacije za europsku sigurnost i suradnju, kao što je Bosna i Hercegovina, bitno je da je Ministarsko vijeće OEES-a usvojilo odluku o prevenciji i borbi protiv nasilja zasnovanog na spolu i potaknulo države sudionice da promiču zaštitu i pomoć žrtvama.² Opredjeljenje Bosne i Hercegovine da se bori protiv nasilja u obitelji vidljivo je iz niza promjena, koje su se desile u skorije vrijeme. Gender akcioni plan (2007.) Bosne i Hercegovine obuhvata ciljeve i konkretne aktivnosti za iskorjenjivanje nasilja.³ Vijeće ministara BiH je, u ožujku 2009. godine, usvojilo Strategiju prevencije i borbe protiv nasilja u obitelji u Bosni i Hercegovini od 2009. do 2011. godine, i ona se trenutno nalazi u parlamentarnoj proceduri (od lipnja 2009. godine).

Osim toga, Bosna i Hercegovina je napravila krupan korak u osiguravanju zaštite za žrtve nasilja u obitelji, time što su usvojeni Zakon Republike Srpske o zaštiti od nasilja u obitelji⁴ (Zakon RS o zaštiti) i Zakon Federacije Bosne i Hercegovine o zaštiti od nasilja u obitelji⁵ (Zakon FBiH o zaštiti).⁶ Cilj ovih zakona je da osiguraju zaštitu za žrtve nasilja u obitelji po žurnom postupku i bez komplicirane procedure. Raspoložive zaštitne mjere, kao što su udaljenje iz stana, kuće ili drugog stambenog prostora, zabrana približavanja žrtvi i zabrana uznemiravanja ili uhođenja, mogu poslužiti kao ključne komponente da se spriječi daljnje izlaganje žrtve nasilju. Važno je istaknuti da, prema međunarodnim standardima, zaštitne mjere nisu predviđene da posluže kao oblik sankcije koja se izriče počinitelju. Zaštitne mjere služe da se pomogne žrtvi, i trebaju biti dostupne žrtvi, neovisno o bilo kojem drugom postupku. Zaštitne mjere nisu jedini izvor zaštite za žrtvu, ali one predstavljaju ključni element zaštite. Međunarodni standardi za zaštitu ljudskih prava obvezuju države da im olakša njihovu primjenu i provedbu u praksi.

Nažalost, iako su već tri godine na snazi, očigledno je da se zakoni o zaštiti gotovo nikako ne primjenjuju. S tim u svezi je Odjel za ljudska prava Misije OEES-a u Bosni i Hercegovini (Odjel za ljudska prava), krajem 2008. godine, započeo raščlambu primjene oba zakona. Raščlamba je obuhvatala razgovor sa službenim osobama koje su u izravnom kontaktu sa žrtvama nasilja u obitelji i koje im pružaju pomoć: sa policijom, centrima za socijalni rad, tužiteljima i sucima.⁷ Ova zapažanja su isto tako zasnovana na razgovorima sa stručnjacima iz prakse na okruglim stolovima i sastancima, koje je organizirao Odjel za ljudska prava na temu nasilja u obitelji.

Kao što se i očekivalo, zaštitne mjere propisane zakonima o zaštiti su rijetko izricane, a drugi oblici zaštite nisu bili na raspolaganju, niti su ponuđeni žrtvama. Međutim, ova saznanja jasno

¹ Preporuka br. 5 (2002.) Komiteta ministara Vijeća Europe državama članicama o zaštiti žena od nasilja; Preporuka br. 19 Komiteta UN-a za eliminiranje diskriminacije žena, od 29. siječnja 1992. godine.

² Odluka 15/05 Ministarskog vijeća, Ljubljana, 6. prosinca 2005. godine.

³ Dostupno na internet stranici Agencije za ravnopravnost spolova BiH: <http://www.arsbih.gov.ba/index.aspx?PID=3&RID=70>

⁴ Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/05, stupio na snagu 1. siječnja 2006. godine. Izmjene i dopune su objavljene u Službenom glasniku Republike Srpske, br. 17/08, a stupile na snagu 6. ožujka 2008. godine.

⁵ Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 22/05, stupio na snagu 7. listopada 2005. godine. Izmjene i dopune su objavljene u Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine, br. 51/06, a stupile na snagu 7. rujna 2006. godine.

⁶ Zabrinjavajuće je da Brčko distrikt BiH nema sličan zakon koji je na snazi.

⁷ Vidi Aneks 1 za popis s imenima ispitanika.

ukazuju na to da je neprovedba odredaba Zakona o zaštiti prirodna posljedica nerazumijevanja nasilja u obitelji, nedovoljnog poznavanja Zakona o zaštiti, neznanja i nedostatka sredstava da se reagira na nasilje u obitelji, te nedostatka konkretnih mehanizama za osiguranje koordinirane reakcije od strane nadležnih institucija i osoba u zaštiti žrtava i gonjenju počinitelja.

Ovaj dokument ima sljedeću strukturu: najprije je procesuiranje nasilja u obitelji, kao prekršajnog djela, obrađeno kao preliminarno pitanje. Zatim slijedi opis postupaka i mjera propisanih zakonima o zaštiti i uočenih nedostataka. Naglašena je potreba za boljom koordinacijom između nadležnih organa i nevladinih organizacija (NVO), kao i potreba za edukacijom i pronalaženjem konkretnih načina zaštite žrtava. Nakon toga je obrađena intervencija policije u slučajevima nasilja u obitelji, kao i vrlo važna uloga centara za socijalni rad, sa naglaskom na pojedinim postupcima uočenim u njihovoj praksi, koji izazivaju zabrinutost. Također je naglašena potreba za prikupljanjem sveobuhvatnih podataka. Izvješće na kraju sadrži konkretne preporuke.

Značajna uloga NVO-a u reagiranju na nasilje u obitelji nije bila predmet ove raščlambe, jer se smatralo neophodnim da se pozornost usmjeri ka obvezama i odgovoru nadležnih organa na nasilje u obitelji. Međutim, zbog nedostatka jasnog opredjeljenja države da osigura pomoć i zaštitu, NVO-i su odigrali glavnu ulogu u popunjavanju te praznine. Primjerice, NVO-i su osnovali i upravljaju sa nekoliko sigurnih kuća u Bosni i Hercegovini, sve donedavno bez ikakve financijske pomoći države. Mnogi od nadležnih izjavili su kako je njihov jedini izvor informacija i edukacije o nasilju u obitelji došao upravo od NVO-a. Misija podržava ustrajnost i vodeću ulogu koju su preuzeli NVO-i i nada se da će ova raščlamba doprinijeti promicanju suradnje između nevladinog sektora i državnih organa. Napokon, ova raščlamba, također, ne obuhvata pitanja koja se odnose na krivični postupak za djela nasilja u obitelji.

Na kraju, ne može se zanemariti značaj međunarodnih standarda za zaštitu ljudskih prava, kada je u pitanju nasilje nad ženama. Od usvajanja Konvencije o eliminiranju svih oblika diskriminacije žena iz 1979. godine, na globalnoj razini je razvijen cijeli niz standarda. Obvezujuće konvencije, kao što je Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava, sadrže opće odredbe, neobvezujući međunarodni standardi, također, od značaja su, jer vrlo često sadrže konkretizirane obveze države. U ovoj raščlambi često se poziva na tri dokumenta, pripremljena na temelju međunarodnih standarda za zaštitu ljudskih prava i stručnog znanja u svezi sa nasiljem nad ženama, i to: *Predložak strategije i praktičnih mjera UN-a za eliminaciju nasilja nad ženama u oblasti krivično-pravne prevencije i krivičnog pravosuđa*⁸ (Predložak strategije i praktičnih mjera); Izvješće koje je pripremila skupina stručnjaka, pod pokroviteljstvom Ujedinjenih naroda pod nazivom: *Kvalitetna praktična iskustva u izradi zakonodavstva u svezi sa nasiljem nad ženama*⁹ (Kvalitetna praktična iskustva u izradi zakonodavstva); i dokument pod nazivom: *Borba protiv nasilja nad ženama: minimalni standardi za pružanje pomoći*¹⁰ (Minimalni standardi), koji je pripremila Operativna skupina za borbu protiv nasilja nad ženama Vijeća Europe, i u kojem je obrađena pomoć i zaštita žrtvama, uključujući intervenciju policije i pravosuđa.

⁸ Rezolucija 52/86 koju je 17. prosinca 1997. godine usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda. Ažuriranu verziju *Predložka strategije i praktičnih mjera* trenutno priprema međudržavna skupina stručnjaka, a revidirani nacrt je dostupan na: <http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Expert-group-meeting-Bangkok-2009.html>. Usvajanje je predviđeno za 2010. godinu.

⁹ Odjel za promicanje položaja žena i Ured za borbu protiv narkotika i kriminala Ujedinjenih naroda, Izvješće sa sastanka stručnjaka, svibanj 2008. godine, dostupno na:

http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw_legislation_2008/vaw_legislation_2008.htm

¹⁰ Liz Kelly i Lonra Dubois, *Borba protiv nasilja nad ženama: minimalni standardi za pružanje pomoći*, (Strasbourg: Vijeće Europe, rujan 2008. godine).

3. NASILJE U OBITELJI KAO PREKRŠAJNO DJELO

Nakon reforme krivičnog zakonodavstva, provedene u 2003. godini, nasilje u obitelji se može tretirati kao posebno krivično djelo u čitavoj Bosni i Hercegovini. Usvajanjem Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji 2006. godine, u Republici Srpskoj postoji mogućnost da se djela nasilja u obitelji procesuiraju i kao prekršaj sukladan tom Zakonu. Zakonodavac u Federaciji Bosne i Hercegovine nije se opredijelio za ovaj koncept, tako da je nasilje u obitelji potrebno uvijek tretirati kao krivično djelo sukladno Krivičnom zakonu Federacije Bosne i Hercegovine. Međunarodni standardi obvezuju da se djela nasilja u obitelji procesuiraju kao krivična djela i da se gone po službenoj dužnosti.¹¹ S obzirom na to da ova djela sežu u domenu obiteljskog života, za njih bi trebalo izricati strože krivično-pravne sankcije. Izricanje novčanih kazni se ne preporučuje, jer one prije mogu izazvati nepovoljne financijske posljedice po žrtvu, nego što odvraćaju počinitelja od ponovnog činenja, ili djeluju kao vid rehabilitacijske sankcije.¹²

U postojećem pravnom okviru u Bosni i Hercegovini, pravna kvalifikacija djela nasilja u obitelji, bilo kao prekršaja, ili krivičnog djela, sukladna je općeprihvaćenom shvatanju pojma krivičnog djela, koji se navodi u međunarodnim dokumentima. Međutim, postoje izvjesne bitne razlike između prekršaja i krivičnih djela u Bosni i Hercegovini. Procesuiranje prekršajnih djela ne podrazumijeva sudjelovanje tužitelja. U takvim slučajevima, policija podnosi prijavu izravno sucu za prekršaje u prekršajnom odjelu općinskog, odnosno osnovnog suda. Prekršajne sankcije obuhvataju novčanu kaznu, ukor, uvjetnu osudu i zaštitne mjere, dok kazna zatvora ne može biti izrečena.¹³ Prekršajna djela smatraju se manje ozbiljnim, a procesuiranje nasilja u obitelji kao prekršajnog djela može obezvrijediti i umanjiti ozbiljnost, koju nasilje nad ženama ima.¹⁴

Također je bitno napomenuti zapažanja stručnog tijela za praćenje Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (Komitet CEDAW) o situaciji u Bosni i Hercegovini za 2006. godinu, u kojima je navedeno da je zabrinjavajuće to što zakonodavstvo „u oba entiteta dopušta različito tumačenje i nedosljednu primjenu sankcija, zbog činjenice da je u Federaciji Bosne i Hercegovine nasilje u obitelji krivično djelo, a u Republici Srpskoj i krivično i prekršajno djelo.”¹⁵ Osim toga, Komitet CEDAW-a dao je preporuku da se izvrši usuglašavanje ta dva entitetska zakona. Sukladno tomu, prvi zadatak predviđen Strategijom prevencije i borbe protiv nasilja u obitelji u Bosni i Hercegovini od 2009. do 2011. godine jeste da se izvrši raščlamba i usklađivanje zakonskog okvira, koji regulira nasilje u obitelji, uključujući i formiranje radne skupine koja će uskladiti zakone RS i FBiH o zaštiti od nasilja u obitelji.¹⁶ To usklađivanje još nije provedeno, pa su, zbog toga, ovom raščlambom uočeni posebni problemi, koji se javljaju u praksi u Federaciji Bosne i Hercegovine i u Republici Srpskoj, koji su izloženi u nastavku teksta.

¹¹ Komitet ministara Vijeća Europe državama članicama o zaštiti žena od nasilja, i obrazloženje, usvojeni 30. travnja 2002. godine, dodatak, stavak 55., također vidjeti Rezoluciju br. 63/155 o *Intenziviranju nastojanja da se eliminiraju svi oblici nasilja nad ženama*, 30. siječnja 2009. godine, A/Res/63/155, stavak 16(k) Opće skupštine Ujedinjenih naroda.

¹² *Kvaliteta praktična iskustva u izradi zakonodavstva*, Izricanje sankcija, 9.D, str. 59.

¹³ Članak 5. Zakona Republike Srpske o prekršajima, i članak 6. Zakona Federacije Bosne i Hercegovine o prekršajima.

¹⁴ Iako je poznato da su žrtve nasilja u obitelji, kako žene, tako i muškarci, statistički podaci širom svijeta, pa tako i u Bosni i Hercegovini, ukazuju na to da su žrtve pretežito žene, a počinitelji muškarci. Zbog lakšeg razumijevanja koristit će se ovi termini, određeni na temelju spola.

¹⁵ Zaključci Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena: Bosna i Hercegovina, CEDAW/C/BIH/CO/3, 2. lipnja 2006. godine, stavak 26.

¹⁶ Strategija prevencije i borbe protiv nasilja u obitelji u Bosni i Hercegovini od 2009. do 2011. godine, Cilj 1.

3.1 Federacija Bosne i Hercegovine

Saznanja ukazuju na to da cilj, koji je zakonodavac imao da se nasilje u obitelji procesuirao kao krivično djelo u nekim dijelovima Federacije Bosne i Hercegovine nije postignut, jer se u praksi ova djela kvalificiraju kao prekršajna, usprkos pravnom okviru koji postavlja drugačiju obvezu. Važno je podsjetiti na to da domaći pravni okvir obvezuje policiju da, u ovisnosti o vrsti djela, odmah, ili u roku od sedam dana, obavijesti tužitelja o slučajevima gdje postoji osnov sumnje da je počinjeno krivično djelo.¹⁷ Na taj se način postavlja obveza bliske suradnje policije i tužiteljstva, a odgovarajuća kvalifikacija djela treba biti provedena uz stručno znanje tužitelja.

Tijekom razgovora bilo je očigledno da se djela nasilja u obitelji kvalificiraju kao prekršajna djela sukladno kantonalnim zakonima o javnom redu i miru, primjerice, kao drsko ponašanje na javnom mjestu, ili zlostavljanje, ili fizički napad na drugog na javnom mjestu.¹⁸ Službeni podaci prikupljeni u raznim dijelovima Federacije Bosne i Hercegovine to potvrđuju, pa čak i statistički podaci iz jednog kantonalnog ministarstva unutarnjih poslova upućuju na to da je većina prijavljenih djela nasilja u obitelji okvalificirana kao prekršajno djelo. Policajci, s kojima je obavljen razgovor, tvrdili su da je kvalifikacija djela obavljena uz konzultacije s tužiteljem, dok su tužitelji, s kojima je obavljen razgovor, izjavili da policija često donosi odluku o kvalifikaciji djela bez konzultacija s tužiteljem.

U nekim dijelovima Federacije Bosne i Hercegovine, policija ne kvalificira ova djela kao prekršaje. Umjesto toga, policija u nekim slučajevima podnosi zahtjev za izricanje zaštitne mjere prekršajnom odjelu općinskog suda ali, što posebno zabrinjava, ne prijavljuje krivično djelo tužiteljstvu. Na taj se način izricanje zaštitne mjere koristi kao zamjena za procesuiranje djela nasilja u obitelji, a zaštitne mjere kao sankcija za počinitelje. Krivično gonjenje za djela nasilja u obitelji se na ovaj način zaobilazi, što predstavlja jasno kršenje domaćeg pravnog okvira i međunarodnih standarda. Kada je nadležnim tužiteljstvima ukazano na propust da se nasilje u obitelji krivično goni, tužitelji nisu iskazali volju da ovo pitanje riješe s policijom. A i izrečene zaštitne mjere u ovakvim slučajevima nisu usmjerene ka zaštiti žrtve, jer se više koriste u svrhu kažnjavanja počinitelja.

3.2 Republika Srpska

Zakon Republike Srpske o zaštiti ima dvostruku ulogu: neke odredbe propisuju zaštitne mjere za žrtvu, a druge sankciju za počinitelja - suci u prekršajnim odjelima osnovnih sudova izriču i jedne i druge. Iz obrazloženja Zakona, kojeg je pripremio predlagač, uvođenje prekršajne odgovornosti za djelo nasilja u obitelji nije imalo za cilj da privilegira prekršajno gonjenje počinitelja za ovo djelo u odnosu na krivično gonjenje predviđeno člankom 208. Krivičnog zakona Republike Srpske.¹⁹ Usprkos tome, Zakonom RS o zaštiti uvedene su i novčane kazne. Primjerice, za počinjeno djelo nasilja u obitelji, počinitelju može biti izrečena novčana kazna u iznosu od 100 do 300 KM, a za ponovljeno djelo, ili ako je dijete svjedok djela, može biti izrečena novčana kazna u iznosu od 300 do 1500 KM. Za djelo nasilja nad djetetom može biti izrečena novčana kazna u iznosu od 600 do 1500 KM.²⁰

¹⁷ Sukladno članku 233. Zakona Federacije Bosne i Hercegovine o krivičnom postupku, ako postoje osnovi sumnje da je počinjeno krivično djelo za koje se može izreći kazna zatvora od pet godina, tužiteljstvo će odmah o njemu biti obaviješteno, a za krivična djela za koja se može izreći kazna zatvora do pet godina, tužiteljstvo će biti obaviješteno u roku od sedam dana.

¹⁸ Vidjeti, primjerice, Zakon Kantona 10 o javnom redu i miru, Službene novine, br. 4/07, članci 4. i 5.

¹⁹ Obrazloženje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona Republike Srpske o zaštiti od nasilja u obitelji, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 17/08, od 26. veljače 2008. godine.

²⁰ Članak 20. Zakona RS o zaštiti.

Zabrinutost izaziva to što zapažanja ukazuju na to da se Zakon RS o zaštiti primjenjuje kako bi (blaže) bili kažnjeni počinitelji djela nasilja u obitelji, umjesto da se koristi za pružanje zaštite žrtvama. Sve suci s kojima je obavljen razgovor potvrdili su da primaju prekršajne prijave za djela nasilja u obitelji uz koje, u većini slučajeva, nije bilo zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera. Suci su s ovim prekršajnim prijavama postupali sukladno Zakonu RS o zaštiti, tako što bi oglasili počinitelja krivim za prekršaj i izrekli novčanu kaznu sukladno članku 20. ovog Zakona. Samo je nekoliko sudaca navelo da redovito izriču i novčane kazne i zaštitne mjere. Službeni podaci Gender centra Republike Srpske za 2007. godinu, također, potvrđuju da su novčane kazne najčešće primijenjena sankcija kada je u pitanju Zakon RS o zaštiti.²¹ Kao što je već ranije spomenuto, komparativna iskustva i najbolja praksa glede kažnjavanja za nasilje u obitelji ukazuju na to da novčane kazne nisu najadekvatnije rješenje, kako zbog toga što nemaju učinak odvratanja počinitelja, tako i zbog toga što često negativno utječu na same žrtve.

Kada je u pitanju donošenje odluke da li djela nasilja u obitelji treba procesuirati kao prekršaje, sukladno Zakonu RS o zaštiti,²² ili kao krivična djela sukladno Krivičnom zakonu Republike Srpske,²³ svi policajci, tužitelji i suci izjavili su da, prema njihovom mišljenju, djela nasilja u obitelji s ozbiljnim posljedicama, kao što su tjelesne povrede ili ponavljanje djela nasilja u obitelji, treba okvalificirati kao krivična djela, a da djela s blažim posljedicama ili vrijeđanje treba okvalificirati kao prekršajna djela. Međutim, ove razlike, koje su stručnjaci iz prakse naveli, nisu jasno navedene u zakonima. Primjerice, članak 208. Krivičnog zakona Republike Srpske ne odnosi se isključivo na nanošenje tjelesnih povreda ili ponavljanje djela. Člankom 208., stavak 1., zapravo, jasno se propisuje da se nasilje u obitelji može zasnivati čak isključivo na psihičkom zlostavljanju i može biti kažnjeno novčanom kaznom ili kaznom zatvora do dvije godine. Jedan dio policajaca izjavio je da policija i tužitelji nemaju uvijek isto mišljenje o odgovarajućoj pravnoj kvalifikaciji djela. Jedan od policajaca izjavio je da tužitelji potiču policiju da većinu djela nasilja u obitelji okvalificiraju kao prekršajna djela, pa se zbog toga policija ustručava da ih okvalificira kao krivična djela. S druge strane, jedan tužitelj se kritički osvrnuo na to da policija „preoštro” kvalificira djela nasilja u obitelji kao krivična djela. Neki su službenici priznali da postoji podudaranje u osnovnim elementima djela nasilja u obitelji, kako je propisano u Krivičnom zakonu Republike Srpske i u Zakonu RS o zaštiti, te da ne postoje kriteriji, niti metodologija koja će usmjeriti policiju, tužitelje i suce ka odgovarajućoj pravnoj kvalifikaciji.

Slično kao u Federaciji Bosne i Hercegovine, suradnja između policije i tužitelja po ovom pitanju ne teče glatko. Stječe se dojam da policija ne obavješćuje tužitelje svaki put kada osnovnom sudu podnese prijavu, a postupak konzultacija dešava se rijetko ili nikako. To što je ovo djelo kažnjivo prekršajno i krivično, često znači da nitko ne mora preuzeti punu odgovornost za njegovo djelotvorno procesuiranje.

U jednoj od policijskih postaja primijećeno je da je broj djela prijavljenih prekršajnom odjelu osnovnog suda povećan, a da je značajno smanjen broj prijava tužiteljstvu. Iako je samo

²¹ Vlada Republike Srpske, Gender centar, Informacija o aktivnostima za borbu protiv nasilja u obitelji u Republici Srpskoj i inicijativa da se 2008. i 2009. godina proglase godinama za borbu protiv nasilja u obitelji, svibnja 2008. godine, str. 21.

²² Člankom 6 Zakona RS o zaštiti propisuje se da je nasilje u obitelji „bilo koje djelo koje nanosi fizičku, psihičku i seksualnu patnju ili ekonomsku štetu, kao i prijetnje takvim djelima ...” Pojedinačna djela nasilja u obitelji navedena su u zasebnim stavcima od 1 do 12.

²³ Člankom 208., stavak 1. Krivičnog zakona Republike Srpske propisuje se da „Tko primjenom nasilja, drskim ili bezobzirnim ponašanjem ugrožava spokojstvo, tjelesni integritet ili duševno zdravlje člana svoje obitelji ili obiteljske zajednice, bit će kažnjen novčanom kaznom ili zatvorom do dvije godine.” Ostali stavci propisuju oštrije sankcije za otegotne okolnosti, kao što je uporaba opasnog oruđa, nastajanje teške tjelesne povrede, itd.

nekoliko službenika to otvoreno izjavilo, ovo bi moglo značiti nastajanje novog trenda u Republici Srpskoj, koji ukazuje na intenzivniju primjenu Zakona RS o zaštiti, u svrhu kažnjavanja počinitelja. U isto vrijeme, mjere za zaštitu žrtava se rijetko izriču. Zbog toga vjerojatno dolazi do situacije da se svrha, koju je zakonodavac htio postići, očigledno ne ostvaruje. S druge strane, provedbom prekršajnog postupka počinitelji ne odgovaraju krivično, a izricanje sankcija (novčane kazne) može negativno utjecati na žrtve i njihovu djecu. S druge strane, žrtvama se ne osigurava neposredna zaštita koja je predviđena Zakonom RS o zaštiti.

3.3 Zaključci i preporuke

Međunarodnim standardima za zaštitu ljudskih prava propisuje se da pomoć žrtvama u praksi treba biti lako dostupna i djelotvorna. S obzirom na navedena zapažanja, ovakav zaključak ne može se donijeti za zaštitne mjere propisane zakonima o zaštiti. Rješenje u oba entiteta, kojim su prekršajni odjeli općinskih, odnosno osnovnih sudova, nadležni za izricanje zaštitnih mjera, rezultiralo je nejasnim granicama između zaštite za žrtve i sankcija protiv počinitelja. Zaštitne mjere trebalo bi smatrati posebnim oblikom pravne zaštite, koja je namijenjena isključivo žrtvama, a njihovo izricanje trebalo bi biti odvojeno od ma kojeg postupka u kojem se odlučuje o odgovornosti počinitelja. Preporuke za rješavanje ove situacije obuhvataju sljedeće:

- a) Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine trebala bi žurno uspostaviti radnu skupinu sukladno Cilju 1 Strategije prevencije i borbe protiv nasilja u obitelji u Bosni i Hercegovini, kako bi bili usklađeni Zakon RS o zaštiti i Zakon FBiH o zaštiti. Kako bi zakonska rješenja bila usuglašena, trebalo bi preispitati koji je način procesuiranja djela nasilja u obitelji najbolji, odnosno, treba li nasilje u obitelji procesuirati isključivo kao krivično djelo, ili pak, i kao prekršaj i kao krivično djelo. Ova radna skupina trebala bi biti sačinjena od predstavnika Gender centara, Pravosudnoga povjerenstva Brčko distrikta BiH i nevladinih organizacija. Odjel za ljudska prava može, po potrebi, angažirati međunarodne stručnjake, koji bi imali konzultantsku ulogu.
- b) Ukoliko bude usvojena opcija da nasilje u obitelji može biti i prekršaj i krivično djelo, potrebno je jasno propisati elemente prekršajnog djela nasilja u obitelji i elemente krivičnog djela nasilja u obitelji. U tom slučaju, definiciju prekršajnog djela nasilja u obitelji, kao i prekršaj neprijavlivanja djela nasilja u obitelji, te sankcije propisane za počinitelje i službene osobe, trebalo bi izdvojiti iz Zakona o zaštiti, tako da se ovaj Zakon koncipira i koristi isključivo kao sredstvo za zaštitu žrtve. Propisane sankcije trebale bi ići u smjeru izricanja nenovčanih kazni. Konačno, treba naglasiti obvezu konzultacija s tužiteljem, prije nego djelo bude kvalificirano kao prekršajno.
- c) Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine trebala bi, zajedno s Pravosudnim povjerenstvom Brčko distrikta BiH, riješi pitanje dostupnosti zaštitnih mjera za žrtve nasilja u obitelji u Brčko distriktu BiH.
- d) Glavni tužitelji Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta BiH trebaju, od kantonalnih i okružnih tužitelja, zahtijevati da se energičnije angažiraju na prikupljanju dokaza i procesuiranju djela nasilja u obitelji sukladno krivičnim zakonima. Također bi bilo potrebno podsjetiti tužitelje na obvezu da rukovode radom policije, osobito u ranoj fazi istrage, te naglasiti obazriv pristup, kada se predlažu odgovarajuće sankcije.

- e) U Federaciji Bosne i Hercegovine, Ministarstvo unutarnjih poslova Federacije BiH i kantonalna ministarstva unutarnjih poslova trebalo bi dati jasne upute policijskim službenicima da se sva djela nasilja u obitelji okvalificiraju kao krivična djela, sukladno Krivičnom zakonu Federacije Bosne i Hercegovine, kao i naglasiti potrebu za detaljnim i standardiziranim izvješćivanjem nadležnog tužiteljstva o svakom pojedinom djelu. Potrebno je naglasiti da primjena Zakona FBiH o zaštiti ne treba predstavljati zamjenu za krivično gonjenje.

4. ZAŠTITNE MJERE U REPUBLICI SRPSKOJ I FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

Međunarodni standardi sadrže preporuke državama o usvajanju zakona kojima bi se pravosudnim organima omogućilo da primijene mjere za zaštitu žena od svih oblika nasilja, kada je to potrebno i po žurnom postupku. Zaštitne mjere trebaju biti dostupne žrtvama, a njihova primjena ne smije biti uvjetovana pokretanjem nekog drugog postupka; također mora biti jasno da se zaštitne mjere ne izriču kao zamjena za vođenje nekog drugog postupka.²⁴ Mada u velikom broju država zaštitne mjere spadaju u domenu građanskog prava, u Bosni i Hercegovini je izricanje ovih mjera u nadležnosti prekršajnih odjela općinskih, odnosno osnovnih sudova, kako bi se osigurao brži pristup sudu i učinkovitost postupka. Kao što je navedeno u prethodnom dijelu teksta, u dijelu 3, to je unijelo zabunu glede same prirode zaštitne mjere, što je dovelo do toga da se ove mjere ne smatraju posebnim oblikom pravne zaštite, već prije vrstom prekršajne sankcije, ili mjerom u bliskoj vezi s konceptom prekršajne odgovornosti. U sljedećem dijelu prikazani su proceduralni i materijalni aspekti Zakona RS o zaštiti i Zakona FBiH o zaštiti, kao i određeni problemi, kako u samom zakonskom tekstu, tako i u praksi.

4.1 Obvezno prijavljivanje nasilja u obitelji

Najbolja praksa u svezi s intervencijom u slučaju nasilja u obitelji odražava stav da punoljetnim žrtvama treba omogućiti dobijanje zdravstvene i psiho-socijalne pomoći, bez obveze stručnog osoblja da djelo automatski prijavi policiji.²⁵ Takva praksa ne može se primijeniti na djecu, žrtve ispod osamnaest godina, te na slučajeve kada je život žrtve doveden u pitanje, ili ako odrasla osoba pati od duševne bolesti. Kao minimum, obvezno prijavljivanje treba uvažiti načelo poštovanja osobnoga integriteta i privatnosti žrtava, kao i omogućiti svim nadležnim osobama praktičnu primjenu. Oba zakona o zaštiti propisuju da službene osobe, članovi obitelji i građani, imaju obvezu policiji prijaviti nasilje u obitelji.²⁶ Neprijavlivanje od strane službene osobe²⁷ smatra se prekršajem, i može biti kažnjeno novčanom kaznom od 100 do 300 KM u Republici Srpskoj, a od 1000 do 5000 KM u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Usprkos ovim obvezama, iz razgovora se stječe dojam da su, u skoro svim slučajevima, žrtve te koje podnose prijavu policiji. Nekoliko policajaca izjavilo je da su susjedi ili rođaci prijavljivali nasilje u obitelji, ali nijedan policajac s kojim je obavljen razgovor, nije naveo da je prijava stigla od centra za socijalni rad ili medicinske ustanove. Nekoliko službenika u centrima za socijalni rad izjavilo je da su upoznati sa zakonskom obvezom da prijave nasilje u

²⁴ *Kvalitetna praktična iskustva u izradi zakonodavstva*, Dio 8.B, str. 51.

²⁵ *Minimalni standardi*, tabela 8.7, Temeljni minimalni standardi.

²⁶ Članak 7. Zakona FBiH o zaštiti i članak 20. Zakona RS o zaštiti.

²⁷ Zakonom RS o zaštiti propisuje se da su službenici u obrazovnim, socijalnim i zdravstvenim ustanovama, kao i članovi obitelji, obvezni prijaviti nasilje u obitelji, vidi članak 7., a Zakonom FBiH o zaštiti propisuje se da su službene osobe obvezne prijaviti nasilje u obitelji, vidi članak 20.

obitelji policiji, ali se oni radije odlučuju da žrtvama savjetuju da pozovu policiju, ukoliko to žele. Oni tvrde da se na ovaj način štiti privatnost žrtve, a i da je tako učinkovitije, jer policija može odmah početi s prikupljanjem dokaza. Drugim predstavnicima centara za socijalni rad nije, izgleda, sasvim jasno da postoji zakonska obveza, te dodaju da manje incidente ne treba ni prijavljivati, jer se rješenje može naći dogovorom. Najbolje bi bilo da službenici centara za socijalni rad i medicinskih ustanova, kao i drugih institucija, razgovaraju sa žrtvama o službenoj obvezi da prijave nasilje, o posljedicama koje može imati podnošenje takve prijave (primjerice, da to ne znači da će žrtva morati svjedočiti protiv počinitelja) i da se sa žrtvom dogovore o prijavljivanju policiji, kao i o planu sigurnosnih mjera koje bi trebalo poduzeti, ukoliko žrtva ponovno bude izložena nasilju zbog prijavljivanja.

Nije bilo zabilježenih slučajeva novčanog kažnjavanja službene osobe zbog neprijavljivanja nasilja u obitelji i nije poznato da li je policija ikada podnijela prijavu protiv službene osobe prekršajnom odjelu općinskog, odnosno osnovnog suda. Može se samo izvući zaključak ili da ova odredba zakona nije općepoznata, ili da policija i druge službene osobe ovaj prekršaj neprijavljivanja djela ne smatraju ozbiljnim.

4.2 Vrste, dostupnost i izvršenje zaštitnih mjera

Međunarodnim standardima za zaštitu od nasilja nad ženama propisuje se da zaštitne mjere, koje omogućavaju sigurnost žrtava i koje bi trebale biti dostupne, obuhvataju udaljenje iz stana, zabranu približavanja žrtvi i njenoj djeci, zapovijed počinitelju da financijski pomaže žrtvu kroz plaćanje stanarine, izdržavanje djece, itd., zabranu za počinitelja da nabavi, koristi ili posjeduje oružje i zapovijed počinitelju da se uzdrži od nasilja.²⁸ Primjena ovih mjera treba imati prednost u odnosu na imovinska i druga prava počinitelja.²⁹ Države koje su do sada intenzivno primjenjivale ove mjere, kao što je Austrija, nisu zabilježile problem neusklađenosti ovih prava žrtava sa drugim pravima počinitelja nasilja.³⁰

Člankom 9. Zakona RS i FBiH o zaštiti propisuje se izricanje sljedećih zaštitnih mjera: udaljenje iz stana, kuće ili nekog drugog stambenog prostora i zabrana vraćanja, zabrana približavanja žrtvi i zabrana uznemiravanja ili uhođenja, obvezni psiho-socijalni tretman i obvezno liječenje ovisnosti o alkoholu i opojnim drogama. Na taj su način samo tri oblika zaštite žrtava, koje propisuju međunarodni standardi, obuhvaćena Zakonima o zaštiti.³¹ Pravni okvir za provedbu ovih mjera je osiguran kroz usvajanje potrebnih podzakonskih akata.

Zapažanja o primjeni zakona jasno ukazuju na sljedeće: veliki broj sudova u Federaciji Bosne i Hercegovine nije zaprimio nijedan zahtjev za izricanje zaštitnih mjera, a većina prekršajnih odjela osnovnih sudova u Republici Srpskoj je zaprimila prekršajne prijave o nasilju u obitelji bez zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera. Većina službenika s kojima je obavljen razgovor nije bila u mogućnosti dati informacije o provedbi Zakona o zaštiti, jer se tek očekuje njegova primjena. Policija i centri za socijalni rad često su navodili kako smatraju da zakoni o zaštiti ne mogu biti uspješno provedeni, te se iz tog razloga izricanje mjera i ne traži. Ipak, zabilježeno je izricanje nekih od mjera, a u nastavku se nalazi poseban osvrt na probleme u svezi sa svakom od njih.

²⁸ *Kvalitetna praktična iskustva u izradi zakonodavstva*, Dio 8.C, str. 52.

²⁹ *Minimalni standardi*, tabela 8.17, Provedba zakona.

³⁰ Rosa Lugar, *Kvalitetna praktična iskustva u izradi zakonodavstva za zaštitu žena od nasilja*, stručni rad koji je pripremila Rosa Lugar za sastanak stručne skupine o kvalitetnim praktičnim iskustvima u izradi zakonodavstva za zaštitu žena od nasilja, Ured Ujedinjenih naroda u Beču, Austrija, 26.-28. svibnja 2008. godine.

³¹ Zakonom RS o zaštiti, također se propisuje rad u humanitarnoj organizaciji ili lokalnoj zajednici (po svojoj prilici, ovdje se radi o sankciji za počinitelja), a Zakonom FBiH o zaštiti dodatno se propisuje mjera „zaštite žrtve nasilja u obitelji”, tj. smještaj žrtve u sigurnu kuću ili pružanje kratkoročne financijske pomoći.

4.2.1 Udaljenje iz stana, kuće ili nekog drugog stambenog prostora i zabrana vraćanja, zabrana približavanja žrtvi i zabrana uznemiravanja ili uhođenja

Oba entiteta usvojila su *pravilnike o načinu provedbe zaštitnih mjera koje su u nadležnosti ministarstva unutarnjih poslova*, koji obuhvataju udaljenje iz stana, kuće ili nekog drugog stambenog prostora i zabranu vraćanja, zabranu približavanja žrtvi i zabranu uznemiravanja ili uhođenja.³² Pravilnicima je u detalje propisana uloga policije u izvršenju ovih mjera, kao i uloga centara za socijalni rad u pružanju pomoći pri izvršenju. Procedura obuhvata određivanje odgovorne osobe, koja je zadužena žrtvi pružiti potrebne informacije i, u suradnji sa centrom za socijalni rad, pripremiti procjenu ugroženosti žrtve. Pravilnicima se, također, propisuje evidencija koju centri javne sigurnosti, odnosno kantonalna ministarstva unutarnjih poslova, imaju obvezu voditi u svezi sa žrtvama i počiniteljima i izrečenim zaštitnim mjerama. Ovi pravilnici i mjere sukladni su najboljim iskustvima iz prakse, kada je u pitanju intervencija policije u zaštiti žrtava.

U praksi se ove mjere rijetko izriču, a i kada se izreknu, ne provode se. Što se tiče mjere udaljenja počinitelja iz stana, iz razgovora s nadležnim službenicima stječe se dojam da izricanje i provedba te mjere ovisi o mogućnosti da se za počinitelja osigura alternativni smještaj. To, međutim, ukazuje na pogrešno shvatanje značenja ove mjere: alternativni smještaj ne mora se osigurati za počinitelja. Činjenica da većina parova živi u zajedničkom kućanstvu sa roditeljima počinitelja, također je jedan od faktora koji ograničava primjenu ove mjere.

Mjera zabrane približavanja žrtvi izrečena je u nekoliko navrata, ali je rijetko provedena u djelo. Primijećeno je, također, da se mjera zabrane približavanja žrtvi ponekad izriče osobama koje žive zajedno, pa se time dovodi u pitanje svrha izrečene mjere. Pored toga, u predmetima u kojima je neka od mjera koju provodi ministarstvo unutarnjih poslova u određenoj mjeri provedena, prikupljeni podaci ukazuju da nije pripremljena obvezna procjena ugroženosti žrtve.

4.2.2 Obvezni psiho-socijalni tretman

U svezi s odgovornošću počinitelja za njihova djela, međunarodni standardi preporučuju državama da pripreme programe, koji bi počiniteljima pomogli da preispitaju svoje ponašanje i suoče se s odgovornošću, a sve s ciljem da se spriječi nasilje u budućnosti. Najbolja iskustva iz prakse o pripremi programa za počinitelje ukazuju na to da programe ne treba shvatiti kao zamjenu za krivično gonjenje, osudu ili sankciju, te da ih treba zasnovati na načelu dragovoljnosti.³³ Ove programe ne treba shvatiti ni kao oblik zaštite žrtava. Pa ipak, oba entiteta usvojila su *pravilnike o načinu i mjestu provedbe zaštitne mjere obveznog psiho-socijalnog tretmana počinitelja nasilja u obitelji*, koji omogućava sucima da izdaju zapovijed počiniteljima nasilja u obitelji da se podvrgnu psiho-socijalnom tretmanu u različitim ustanovama, uključujući centre za mentalno zdravlje ili specijalističke psihijatrijske službe pri zdravstvenim ustanovama, u suradnji sa centrima za socijalni rad.³⁴ Pravilnikom Federacije

³² Objavljeno u Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine, br. 9/06 i Službenom glasniku Republike Srpske, br. 26/06.

³³ Preporuka (2002.)5 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti žena od nasilja, 30. travnja 2002. godine i obrazloženje.

³⁴ Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 60/06 i Službeni glasnik Republike Srpske, br. 97/06.

Bosne i Hercegovine propisuje se da troškove tretmana snosi sud koji izriče mjeru, a Pravilnikom Republike Srpske ne propisuje se tko snosi troškove tretmana.³⁵

Iz razgovora i praćenja predmeta pred pravosudnim tijelima i ostalim nadležnim organima može se zaključiti da je ova mjera, uvjetno rečeno, češće izricana u odnosu na ostale, iako ne postoje točni podaci o stupnju njene provedbe. Primjerice:

U jednom gradu u Federaciji Bosne i Hercegovine, prekršajni odjel općinskog suda je u tri navrata izrekao mjeru obveznog psiho-socijalnog tretmana, koju je trebao provesti centar za socijalni rad. Centar za socijalni rad nije bio u mogućnosti provesti ovu mjeru, jer nije posjedovao odgovarajuće stručne kadrove da bi proveo savjetovanje za počinitelje. Centar je obavijestio sud o svojoj nemogućnosti da provede mjere. Bitno je napomenuti da centar nije posjedovao navedeni Pravilnik za provedbu ove mjere.

Službenici drugih centara za socijalni rad naveli su kako centri nisu u mogućnosti provoditi psiho-socijalni tretman, te da čak ni centri za mentalno zdravlje, ukoliko postoje na tom području, vrlo često nemaju dostatan broj kvalificiranog kadra, koji bi bio u mogućnosti raditi s počiniteljima nasilja u obitelji. Iz dostupnih podataka može se steći dojam da specijalistički programi za tretman počinitelja nasilja ne stoje na raspolaganju.

4.2.3 Obvezno liječenje ovisnosti o alkoholu i opojnim drogama

U uvodnoj napomeni treba istaknuti da obvezno liječenje ovisnosti o alkoholu i opojnim drogama nije propisano kao zaštitna mjera prema međunarodnim standardima o zaštiti žrtava od nasilja u obitelji. Međutim, oba Zakona o zaštiti propisuju ovu zaštitnu mjeru. Od trenutka usvajanja *Pravilnika o načinu i mjestu provedbe zaštitne mjere obveznog liječenja ovisnosti o alkoholu i opojnim drogama*,³⁶ suci mogu izreći zaštitnu mjeru liječenja ovisnosti u različitim institucijama.³⁷ Provedba ove mjere, također, podrazumijeva da centar za socijalni rad izradi plan, prati njenu provedbu, izvješćuje o tomu sud koji je mjeru izrekao i vodi evidenciju.

Stječe se dojam da se ova mjera najčešće izriče. Međutim, suci su upoznati s problemima koji se odnose na njenu provedbu, jer se ona temelji na dragovoljnom pristanku počinitelja. Budući da se ovom mjerom ne osigurava neodložna pomoć i sigurnost za žrtvu, tim više zabrinjava činjenica da se ova zaštitna mjera najčešće izriče.

4.2.4 Sigurne kuće

Smještaj žrtava u sigurnu kuću još je jedan od oblika zaštite koji država treba osigurati, mada ta mjera ne spada u kategoriju mjera koje određuje sud. Usvajanjem izmjena i dopuna Zakona RS o zaštiti uveden je smještaj u sigurnu kuću, kao dodatni oblik mjere fizičke zaštite žrtve, koju ne izriče sud.³⁸ Zakon FBiH o zaštiti propisuje „zaštitu žrtve nasilja u obitelji”, što znači smještaj žrtve u sigurnu kuću ili neki drugi oblik smještaja, kao zaštitnu mjeru, iako se

³⁵ Pravilnik o načinu i mjestu provedbe zaštitne mjere obveznog psiho-socijalnog tretmana počinitelja nasilja u obitelji Federacije Bosne i Hercegovine, članak 3.

³⁶ Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 23/08 i Službeni glasnik Republike Srpske, br. 97/06.

³⁷ U Federaciji Bosne i Hercegovine ova mjera može se provoditi u zavodima za liječenje bolesti ovisnosti, centrima za mentalno zdravlje ili terapijskim zajednicama/komunama; Pravilnikom Republike Srpske propisuje se da se ova mjera može provoditi u centrima za mentalno zdravlje, psihijatrijskim odjelima općih bolnica, psihijatrijskim klinikama, specijaliziranim odjelima za liječenje ovisnosti o alkoholu i opojnim drogama i drugim ustanovama koje imaju odobrenje Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske.

³⁸ Zakon RS o zaštiti, članak 7, stavak 1.

stječe dojam da je u praksi sud ne izriče. Trenutačno postoje sigurne kuće kojima upravljaju nevladine organizacije u sljedećim gradovima: Banjaluci, Modriči, Prijedoru, Mostaru, Sarajevu, Bihaću, Zenici i Tuzli. Tek su se 2008. godine Vlada Republike Srpske i Vlada Federacije Bosne i Hercegovine obvezale da će osigurati sredstva za sigurne kuće, pa je Zakon RS o zaštiti u tom pogledu izmijenjen, tako da propisuje da 70% sredstava osigurava entitetska vlada, a 30% općine i gradovi.³⁹

Iako cilj ove raščlambe nije bio usmjeren na prikaz podataka o geografskoj rasprostranjenosti sigurnih kuća i njihovoj uporabi, većina službenika u centrima za socijalni rad i policajaca naglasili su da je glavna prepreka u radu sa žrtvama nasilja u obitelji nedostatak sigurnih kuća. Njihov glavni argument jeste da, bez potrebnih finansijskih sredstava, nisu u mogućnosti žrtvi ponuditi smještaj u sigurnoj kući, te da samo bogatije općine mogu sebi priuštiti luksuz da osiguraju proračunska sredstva za financiranje sigurne kuće. Oni centri koji su imali sredstva namijenjena za smještaj žrtava u sigurnu kuću, iskoristili su ih u tu svrhu. Istodobno, usprkos tomu što su naveli ove potrebe i nedostatke, centri za socijalni rad nisu spomenuli druge oblike smještaja za žrtve (primjerice, privremeni smještaj u drugu obitelj), ili međukantonalnu i međuentitetsku suradnju. Rad Odjela za ljudska prava s općinskim i kantonalnim organima ukazuje na to da je samo u nekoliko navrata bilo pokušaja da se pronađu kreativna rješenja za privremeni smještaj žrtava, koja ne iziskuju velika materijalna sredstva. Važno je, također, napomenuti da se udaljšavanje nasilnog počinitelja iz stana, izgleda, ne smatra jednom od mogućih mjera kojom se osigurava sigurnost žrtve.

4.3 Podnošenje zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera

Što se tiče podnošenja zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera, međunarodni standardi i najbolja iskustva iz prakse u oblasti borbe protiv nasilja u obitelji potiču države da omoguće žrtvama da podnesu zahtjev za izricanje zaštitnih mjera.⁴⁰ Neke države dopuštaju da takve zahtjeve podnose treće osobe,⁴¹ ili predviđaju da se želje žrtve moraju uzeti u obzir.⁴² Zakon RS o zaštiti, kao i Zakon Federacije BiH, predviđa da žrtva, njezin opunomoćenik, policija, tužiteljstvo, centar za socijalni rad, vladine ili nevladine organizacije mogu podnijeti zahtjev za izricanje zaštitnih mjera, ili sudac može donijeti rješenje kojim izriče zaštitnu mjeru, čak i bez podnesenog zahtjeva.⁴³ Ne postoji zakonska obveza da žrtva da svoj pristanak prije podnošenja zahtjeva u njeno ime.

Usprkos ovom širokom krugu ovlaštenih podnositelja, zahtjeve za izricanje zaštitnih mjera uglavnom podnosi policija. Zabilježeno je nekoliko izoliranih slučajeva, kada su tužiteljstva ili centri za socijalni rad podnijeli zahtjev za izricanje zaštitnih mjera. Mnogi tužitelji, sa kojima je obavljen razgovor, izjavili su da se ne smatraju ovlaštenima za podnošenje zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera. U jednom slučaju, kada je tužitelj podnio zahtjev, sudac za prekršaje ga je vratio tužiteljstvu ne donijevši odluku, s obrazloženjem da tužitelji nisu ovlašteni pokretati prekršajni postupak. Što se tiče službenika u centrima za socijalni rad, njihov je odgovor često bio da još nisu naišli na slučaj u kojem bi takve mjere bile potrebne. Jedan od službenika otvoreno je priznao da oni nisu spremni uključiti se u provedbu zaštitnih mjera, te zbog toga ne vide svrhu u podnošenju zahtjeva za njihovo izricanje.

³⁹ Zakon RS o zaštiti, članak 7, stavak 3.

⁴⁰ *Kvaliteta praktična iskustva u izradi zakonodavstva*, Dio 8.F str. 54.

⁴¹ Vidi, primjerice, Filipine.

⁴² Vidi, primjerice, *Španjolski zakon o integriranim zaštitnim mjerama protiv nasilja baziranog na spolu* (2004.).

⁴³ Članak 18. Zakona FBiH o zaštiti i Zakona RS o zaštiti.

Kada su u pitanju koraci poduzeti da se saznaju želje žrtve prije podnošenja zahtjeva, službenici sa kojima je obavljen razgovor izjavili su da oni ne poduzimaju takve korake. Pošto su zaštitne mjere koncipirane kao sredstvo za omogućavanje sigurnosti žrtve, bilo bi primjereno da osobe koje podnose zahtjev za izricanje zaštitnih mjera konzultiraju žrtvu u povjerenju, kao sastavni dio procjene rizika prije podnošenja zahtjeva.

Pravna pomoć ili napatuk u svezi s podnošenjem zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera za žrtve slabog imovinskog stanja, nisu predviđeni ni u Zakonu RS o zaštiti, ni u Zakonu Federacije Bosne i Hercegovine. Zakon Republike Srpske o pravnoj pomoći stupio je na snagu 1. srpnja 2009. godine, a uključuje „oštećenu stranu u krivičnom postupku” kao kategoriju korisnika pravne pomoći. Izgleda da postupak za podnošenje zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera nije predviđen ovim Zakonom, ali bi bilo poželjno da Centar za pružanje pravne pomoći Republike Srpske osigura da žrtve mogu dobiti pravnu pomoć u svezi s podnošenjem zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera, kao i u svezi bilo kojeg krivičnog postupka u kojem se pojavljuju kao oštećena strana. U Federaciji Bosne i Hercegovina samo nekoliko kantona ima regulativu o pružanju besplatne pravne pomoći, ali je nepoznato u kojoj mjeri je ona na raspolaganju žrtvama krivičnih djela i u postupku pred prekršajnim odjelom općinskih sudova. Nevladine organizacije, koje uglavnom financiraju strani donatori, pokušavaju popuniti ovu prazninu, iako imaju vrlo ograničene resurse. Može se zaključiti da pravna pomoć u svezi s provedbom zaštitnih mjera (i u svezi sa žrtvama nasilja u obitelji, uopće) ostaje i dalje očigledna praznina u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine, mada postoji nada da će, od sredine 2009. godine, žrtve u Republici Srpskoj imati pristup pravnoj pomoći u postupku vezanom za izricanje zaštitnih mjera.

4.4 Postupak i standardi dokazivanja

Međunarodni standardi u svezi s izricanjem zaštitnih mjera naglašavaju da bi svjedočenje žrtve, ili izjava data pod prisegom, trebali biti dostatna dokazna osnova za primjenu zaštitnih mjera. Žurne zaštitne mjere privremenog karaktera, koje izriče policija, čak ne trebaju sadržavati niti ovaj minimum dokaza, već je dostatna samo procjena policije o nasilju i riziku za žrtvu.⁴⁴ Osnovna svrha ovih mjera, kao oblika zaštite žrtava, diktira takav nizak standard dokazivanja. Svrha postupka nije da utvrdi krivicu počinitelja krivičnog djela. Zakoni o zaštiti ne daju smjernice glede odgovarajućeg standarda dokazivanja, a pružaju vrlo malo smjernica u svezi s pojedinostima postupka. Zapravo, ukoliko nije navedeno drugačije, primjenjuje se Zakon o prekršajima.

Primijećen je čitav niz različitih pristupa u rješavanju zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera na prekršajnim odjelima općinskih, odnosno osnovnih sudova. Ovi različiti pristupi uglavnom su odraz pitanja imaju li zakoni o zaštiti prednost nad općim postupkom propisanim zakonima o prekršajima, odnosno, smatraju li se za *lex specialis*. Većina sudaca izjavila je da policija podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, a onda se na sud pozivaju: počinitelj, službena osoba koja je podnijela zahtjev i, u nekim slučajevima, žrtva. Samo je jedan sudac spomenuo konzultiranje stručnog osoblja iz centara za socijalni rad. Raščlamba nekih rješenja ukazuje na činjenicu da se razmatra različit dokazni materijal, uključujući iskaze svjedoka, vještačenje, te medicinske dokaze. Nije jasno da li se same izjave žrtve smatraju dostatnim za izricanje zaštitnih mjera, ali, s obzirom na dokaze koji se razmatraju u predmetima u kojima je izrečena zaštitna mjera, čini se da to nije slučaj.

⁴⁴ Kvalitetna praktična iskustva u izradi zakonodavstva, Dio 8.G, str. 55.

4.5 *Žurnost postupka*

Zaštitne mjere trebale bi biti lako dostupne, a zahtjevi brzo riješeni; ovo se promovira u međunarodnim standardima o zaštiti žrtava, a i izričita je svrha zakona o zaštiti. Najbolja praksa naglašava da se određene mjere, kao što su udaljenje iz stana, kuće ili nekog drugog stambenog prostora, i zabrana približavanja žrtvi nasilja, mogu izricati po žurnom postupku, bez saslušanja, kada postoji neposredna opasnost od nasilja.

Što se tiče rokova, Zakon FBiH o zaštiti propisuje da suci imaju rok od osam dana za izricanje mjere,⁴⁵ a također obuhvata odredbu kojom se naglašava obveza svih službenih osoba uključenih u proces, da zahtjev za izricanje zaštitnih mjera rješavaju po žurnom postupku.⁴⁶ Zakon RS o zaštiti predviđa „žurno rješavanje takvih predmeta”, bez daljnjeg preciziranja.⁴⁷ Zakon RS o zaštiti istodobno se poziva na primjenu odredbi Zakona o prekršajima, kako za zaštitne mjere, tako i za kažnjavanje počinitelja.⁴⁸

Usprkos ovim jasnim pravnim okvirima, stječe se dojam da svaki sudac ima svoj pristup. Primjerice, jedan od sudaca u Republici Srpskoj izriče zaštitne mjere u roku od jednog dana od zaprimanja zahtjeva ili, čak, taj isti dan. Nasuprot tome, veliki broj sudaca u Federaciji Bosne i Hercegovine izjavili su da primjenjuju odredbe prekršajnog postupka propisane Zakonom o prekršajima, a mjere se izriču između dva mjeseca i šest mjeseci nakon podnošenja zahtjeva, u ovisnosti o broju neriješenih prekršajnih predmeta na njihovom sudu. Na jednom od općinskih sudova, na kojem se čeka na rješavanje predmeta po šest mjeseci, sudac je izjavio da sud pokušava skratiti to razdoblje na tri mjeseca. Vrsta mjere koja se zahtijeva izgleda ne utječe na žurnost postupka. Ovakva kašnjenja nisu sukladna suštinskoj potrebi izricanja zaštitnih mjera po žurnom postupku.

Također se stječe dojam da postoji praznina u zakonu, pošto rok za donošenje drugostupanjskog rješenja po žalbi nije određen. Jedan od sudaca izjavio je kako je potrebno 30 do 45 dana za donošenje rješenja po žalbi.

Nekoliko policajaca i službenika centara za socijalni rad kritički su gledali na kašnjenja prekršajnih odjela osnovnih, odnosno općinskih sudova. Naročito je policija svjesna značaja žurnosti postupka i pitanja fizičke sigurnosti, istodobno izražavajući mišljenje da sudbene vlasti te potrebe ne razumiju. Krajnji rezultat jeste taj da se ne realizira jedan od primarnih ciljeva, zbog čega su zaštitne mjere povjerene u nadležnost prekršajnih odjela osnovnih, odnosno općinskih sudova – da se zbog sigurnosti žrtava postupak provodi po žurnom postupku.

4.6 *Praćenje provedbe zaštitnih mjera i kriminalizacija prekršaja*

Praćenje provedbe izrečenih zaštitnih mjera neophodno je kako bi se osiguralo da ih se počinitelj pridržava i kako bi nepridržavanje bilo kažnjeno. Najbolja iskustva iz prakse

⁴⁵ Zakonom FBiH o zaštiti, članak 2, stavak 3. propisuje se sljedeće: „Rješenje o izrečenoj zaštitnoj mjeri nadležni sud za prekršaje dužan je dostaviti odmah, a najkasnije u roku od osam dana.“

⁴⁶ Zakon FBiH o zaštiti, članak 3.

⁴⁷ Zakon RS o zaštiti, članak 3., stavak 2.

⁴⁸ Zakon RS o zaštiti, članak 2., stavak 2.

ukazuje na to da bi se kršenje zaštitnih mjera trebalo smatrati krivičnim djelom.⁴⁹ Isto tako, suci bi trebali dobiti pravodobne i točne informacije kako bi, ukoliko je to potrebno, prilagodili izrečenu mjeru.

Što se tiče praćenja i izvršenja izrečenih mjera i kažnjavanja nepostupanja po zaštitnim mjerama, zakoni Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske o zaštiti donekle se razlikuju. Zakon FBiH o zaštiti stavlja odgovornost za praćenje izvršenja, izvješćivanje suca koji je izrekao mjeru, te predlaganje prekida ili zamjene mjere nekom drugom mjerom, u obvezu isključivo centrima za socijalni rad.⁵⁰ Zakon RS o zaštiti tu odgovornost stavlja u obvezu policiji, tužiteljstvu i centrima za socijalni rad, ovisno o mjeri o kojoj je riječ. Osim toga, Zakon RS o zaštiti predviđa da sud, i organ koji je nadležan za provedbu zaštitne mjere, treba, na zahtjev, centru za socijalni rad dati informacije.⁵¹ Ne postoji krivično djelo nepostupanja po zaštitnoj mjeri u entitetskom zakonodavstvu. Oba zakona o zaštiti predviđaju novčane kazne za osobe koje ne postupaju po zaštitnim mjerama – Zakon RS predviđa novčanu kaznu od 300 do 500 KM, a Zakon FBiH od 2000 do 10 000 KM.

Rezultati provedenih razgovora o praćenju izvršenja zaštitnih mjera bili su uglavnom oskudni, vjerojatno zbog malog broja izrečenih mjera, te zbog toga što službenici, možda, nerado priznaju da nema naknadnih provjera. Neki od sudaca primijetili su da praćenje provedbe zaštitnih mjera nije adekvatno, zbog nedostatnog broja osoblja u centrima za socijalni rad. Što se tiče nadležnosti institucija za socijalni rad za praćenje provedbe mjera, samo je nekoliko centara jasno naznačilo da oni prate izvršenje zaštitnih mjera. Većina sudaca kaže da ne primaju obvezna izvješća o izvršenju mjera. Primjerice:

U jednom od gradova u Republici Srpskoj, sutkinja je izrekla oko 25 zaštitnih mjera u kombinaciji s novčanim kaznama, a nije dobila povratne informacije, odnosno izvješća o izrečenim mjerama, niti je zahtijevala da joj budu dostavljena izvješća o provedbi mjera. Iz ovoga proizilazi da izrečene zaštitne mjere nisu provedene. Lokalna policija izjavila je da nije bila u mogućnosti provesti mjeru zabrane približavanja žrtvi nasilja, jer žrtva i počinitelj žive u istom kućanstvu.

Što se tiče kažnjavanja počinitelja zbog nepostupanja po izrečenim zaštitnim mjerama, nisu dobivene nikakve informacije. Niske novčane kazne u Zakonu RS o zaštiti, otvaraju pitanje da li one uopće služe kao sredstvo odvraćanja.

4.7 Zaključci i preporuke

Mnogo toga treba još uraditi, kako bi se osiguralo da zakoni o zaštiti ispunjavaju svoju namjenu zaštite žrtava. Nijedan zahtjev za izricanje zaštitnih mjera nije podnesen izravno od strane žrtve, nego je većinom policija podnosila zahtjeve, pa i to samo rijetko. Kada su zaštitne mjere izrečene, obično se ne provode. Osim toga, zakoni o zaštiti ne prave razliku između mjera namijenjenih za zaštitu žrtve i mjera usmjerenih na pomoć počinitelju da promijeni svoje ponašanje. Sve u svemu, sigurnost i zaštita žrtve ne smatraju se prioritetnim pitanjima. Kako bi se poboljšala zaštita žrtava nasilja u obitelji, preporučuje se sljedeće:

⁴⁹ Preporuka broj 5 (2002.) Komiteta ministara Vijeća Europe državama članicama o zaštiti žena od nasilja, Prilog, stavak 58., f.

⁵⁰ Zakon FBiH o zaštiti, članak 19.

⁵¹ Zakon RS o zaštiti, članak 19.

- a) U svezi s izmjenama i dopunama zakona, a u odnosu na Cilj 1. iz Strategije prevencije i borbe protiv nasilja u obitelji u Bosni i Hercegovini, Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine trebala bi oformiti radnu skupinu za razmatranje potrebnih izmjena i dopuna Zakona FBiH o zaštiti i Zakona RS o zaštiti koje će, između ostalog:
- Osigurati da se zaštitne mjere smatraju jedinstvenim oblikom zaštite žrtava, i da se odvoje od kažnjavanja počinitelja.
 - Razmotriti propisivanje većeg broja zaštitnih mjera zakonima o zaštiti, te procijeniti prikladnost mjera, koje se izriču počiniteljima, kao oblika zaštite žrtava, primjerice, psiho-socijalni tretman, obvezno liječenje ovisnosti o alkoholu i opojnim drogama. Prolazak počinitelja kroz određeni rehabilitacijski program, kao što je obvezno liječenje ovisnosti o alkoholu i opojnim drogama, ne bi se trebao smatrati alternativom kažnjavanju ili zaštitnim mjerama, već kao dodatna mjera.
 - Razmotriti da se u zakonima o zaštiti predvidi određivanje minimalnih standarda dokazivanja za izricanje zaštitne mjere, koji bi se trebali razlikovati od standarda za sankcioniranje počinitelja.
 - Predvidjeti skraćivanje rokova za izricanje zaštitnih mjera udaljenja počinitelja iz stana, zabrane približavanja žrtvi i zabrane uznemiravanja ili uhođenja; njih treba smatrati žurnim zaštitnim mjerama i na taj način ih i tretirati. Duži rok za izricanje drugih mjera mogao bi se smatrati odgovarajućim, ali bi trebao biti preciziran.
 - Predvidjeti rokove za odlučivanje po žalbi.
 - Osim toga, kršenje zaštitne mjere bilo bi potrebno predvidjeti kao kazneno djelo, bilo u krivičnim zakonima Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine ili zakonima o zaštiti.
- b) Smještaj u sigurnim kućama, kao i drugi oblici alternativnog smještaja, trebaju biti poboljšani. Na područjima na kojima nema sigurnih kuća, općine i relevantne kantonalne vlasti, odnosno ministarstva, trebali bi odrediti prikladne alternative i osigurati adekvatna financijska sredstva za žurni i privremeni smještaj.
- c) Gender centri bi trebali izraditi sveobuhvatan plan, kako bi se osigurali adekvatni smještajni kapaciteti i financiranje za sva područja, i poduzeti aktivne mjere s lokalnim vlastima, kako bi se osigurala politička i financijska podrška za utvrđene potrebe.
- d) Žrtve nasilja u obitelji trebale bi imati pristup pravnoj pomoći u svezi s podnošenjem zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera, besplatno, ako je potrebno. Ministarstvo pravde Federacije Bosne i Hercegovine i sva kantonalna ministarstva pravde, trebala bi poduzeti mjere, kako bi se osigurala pravna pomoć svim žrtvama nasilja u obitelji glede podnošenja zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera ili savjetovanja i pomoći u svezi svakog postupka, koji se vodi za nasilje u obitelji. S obzirom na početak rada Centra za pružanje pravne

pomoći Republike Srpske, Ministarstvo pravde Republike Srpske trebalo bi osigurati da žrtve nasilja u obitelji budu uvažene kao mogući korisnici usluga Centra, bez obzira o kojem postupku se radi.

- e) Sve ustanove trebaju usvojiti jasna interna pravila o obavješćivanju policije o slučajevima nasilja u obitelji i razmjeni podataka među nadležnim organima. Stručno osoblje, osobito iz oblasti socijalne zaštite, zdravstva i obrazovanja, trebalo bi žrtve upoznati s činjenicom da je prijavljivanje nasilja u obitelji obvezno, te da, uz znanje žrtve, podnese prijavu policiji.
- f) Zahtjev za izricanje zaštitnih mjera, koji podnosi treća osoba, primjerice policija, treba biti podnesen nakon obavljenog razgovora, u povjerenju, sa žrtvom.
- g) Nadležni organi, zaduženi za primjenu zaštitnih mjera u Republici Srpskoj i centri za socijalni rad u Federaciji Bosne i Hercegovine, sucima bi trebali dostavljati pravodobna, činjenično potkrijepljena izvješća o izvršenju izrečenih mjera.
- h) Treba izraditi komentar zakona, ili neki drugi vid materijala za edukaciju sudaca o nasilju u obitelji i zakonima o zaštiti, u kojem bi se naglasili ključni elementi, primjerice, pojam obiteljskoga nasilja, zatim svrha svake zaštitne mjere, standardi dokazivanja, žurnost postupka i zakonski propisani rokovi. Svaki materijal za edukaciju treba sadržavati međunarodne standarde o zaštiti ljudskih prava i načela provedbe zakona, sa naglaskom na pravima žrtve.
- i) Suci, koje primjenjuju zakone o zaštiti, trebaju zahtjeve rješavati po žurnom postupku i uključiti centre za socijalni rad u utvrđivanje najprikladnijih mjera i adekvatne podrške žrtvi tijekom postupka. Isto tako, kada se izriču mjere za žrtve, suci trebaju imati na umu da mjere koje su usmjerene na počinitelja (liječenje ovisnosti o alkoholu i opojnim drogama, i psiho-socijalni tretman) ne pružaju neposrednu zaštitu žrtvama.
- j) Gender centri i relevantna ministarstva trebali bi započeti informativnu kampanju, kako bi se svi nadležni organi i organizacije civilnog društva angažirali oko primjene zakona o zaštiti. Potrebno je izraditi informativni materijal, koji bi bio široko distribuiran i lako dostupan. Rad na terenu posebno bi trebalo usmjeriti prema ugroženim skupinama, seoskim područjima, Romima, osobama s invaliditetom i ženama lošeg imovinskog stanja. Svi nadležni službenici trebali bi informirati žrtve o njihovim pravima i mogućnostima, koje im stoje na raspolaganju sukladno zakonima o zaštiti.

5. SURADNJA IZMEĐU NADLEŽNIH ORGANA I NEVLADINIH ORGANIZACIJA

Međunarodni standardi o zaštiti žrtava potiču države članice da koordiniraju radnje u svezi zaštite žrtava, kako bi žrtve „dobile trenutačnu i sveobuhvatnu pomoć putem koordiniranog, multidisciplinarnog i stručnog djelovanja...”⁵² Suradnja između policije, zdravstvenih i socijalnih službi, pravosudnog i nevladinog sektora, treba osigurati koordinirane postupke i

⁵² Preporuka (2002) 5, Komiteta ministara Vijeća Europe zemljama članicama o zaštiti žena od nasilja, 30. travnja 2002. godine, i obrazloženje, Preporuka broj II.

radnje.⁵³ Eksperti Vijeća Europe utvrdili su da bi, kao minimum, sve relevantne institucije trebale izraditi smjernice za međusobnu suradnju. Bilo bi idealno da se protokoli i sporazumi o razumijevanju koriste za usmjeravanje ove suradnje.⁵⁴ Protokole bi trebalo sačiniti tako da se naglasak stavlja na žrtvu, te najprije uzima u obzir sigurnost i zaštita žrtve. Oni bi, također, trebali jasno propisati uloge i odgovornost glede interveniranja u svezi s nasiljem u obitelji.

Što se tiče domaćeg zakonodavnog okvira, Zakon RS o zaštiti propisuje da policija, centri za socijalni rad, tužiteljstva, sudovi, zdravstvene i druge nadležne institucije, trebaju sačiniti protokole o postupanju, koji bi regulirali njihove aktivnosti.⁵⁵ U vrijeme pisanja ove raščlambe, Gender centar Republike Srpske je upravo radio na izradi ovih internih protokola, koji bi trebali biti završeni sredinom 2009. godine. Strateški plan za prevenciju nasilja u obitelji za Federaciju Bosne i Hercegovine predviđa izradu protokola,⁵⁶ a informacije iz Gender centra Federacije Bosne i Hercegovine ukazuju na to da je protokol u izradi. Na nekoliko mjesta koriste se protokoli uglavnom kao posljedica napora poduzimljivih nevladinih organizacija na tim područjima.⁵⁷

Razgovori vođeni na područjima gdje ne postoje protokoli ukazuju da neophodna suradnja i koordinacija jednostavno ne postoje. Na nekim mjestima je rijetka, čak i najosnovnija komunikacija među službenim osobama glede predmeta nasilja u obitelji. Primjerice, usprkos konkretnoj obvezi propisanoj zakonom u Republici Srpskoj,⁵⁸ praksa u oba entiteta u svezi kontaktiranja centara za socijalni rad od strane policije je nedosljedna, a često se dešava da se centri za socijalni rad nikako ne kontaktiraju. Policija na cijelom teritoriju zemlje primjenjuje različite kriterije na osnovu kojih odlučuju o kojim će slučajevima obavijestiti centar za socijalni rad; primjerice, slučajevima kada se radi o maloljetnim osobama, recidivistima, ili gdje se žrtva mora smjestiti u sigurnu kuću. Kako su izjavili neki policijski službenici, čak i kada kontaktiraju centre za socijalni rad, ovi ne pružaju uvijek pomoć. Primjerice, nije jasno imaju li centri osoblje koje je na dužnosti 24 sata, koje bi moglo intervenirati u slučaju takvih poziva za pomoć policiji u pružanju zaštite žrtvi. Konačno, svi policijski službenici izrazili su nezadovoljstvo glede nedostatka povratnih informacija o prekršajnim ili krivičnim prijavama podnesenim prekršajnim odjelima osnovnih, odnosno općinskih sudova ili tužiteljstvima.

Suci na prekršajnim odjelima osnovnih, odnosno općinskih sudova su naveli da komuniciraju uglavnom s policijom i policiju smatraju za glavnog nositelja dužnosti glede primjene zakona o zaštiti. Oni su uglavnom zadovoljni radom policije. Međutim, stječe se dojam da se rijetko komunicira s ostalim nadležnim organima. Nekoliko sudaca je spomenulo zadovoljavajuću suradnju sa službenicima centara za socijalni rad, iako je većina izjavila da između njih ne postoji razvijen profesionalni odnos. U jednom slučaju, na zahtjev suca da se službenik centra za socijalni rad pojavi pred sudom, centar je odgovorio da nije njihova obveza da se pojavljuju pred sudom u svezi sa Zakonom o zaštiti i predmetima nasilja u obitelji.

Centri za socijalni rad su, sa svoje strane, izrazili nezadovoljstvo lošom komunikacijom sa zdravstvenim institucijama. Većina službenika centara za socijalni rad rijetko kontaktira sa tužiteljstvima i sudovima (glede zaštitnih mjera, prekršajnim ili krivičnim djelima), iako ovo

⁵³ *Ibid*, Prilog, stavak 27.

⁵⁴ *Minimalni standardi*, Tabela 8.7, Zajednički minimalni standardi.

⁵⁵ Zakon RS o zaštiti, članak 3.

⁵⁶ Strateški plan za prevenciju nasilja u obitelji za Federaciju BiH od 2009. do 2010. godine, Cilj 4.

⁵⁷ Primjerice, nevladina organizacija Žena BiH odigrala je ključnu ulogu u izradi protokola u Mostaru, *Udruzi žena* u Banjaluci, a *Budućnost* i *Medica Zenica* u Modriči.

⁵⁸ Zakon RS o zaštiti propisuje da policija odmah po primitku prijave ili informacije o nasilju u obitelji obavijesti centre za socijalni rad; ovo je sukladno međunarodnim standardima koji sugeriraju da se žrtve trebaju odmah uputiti na adekvatne službe za pomoć.

nisu smatrali problematičnim, već su to više konstatirali kao činjenicu. Ono što veoma zabrinjava jeste da je nekoliko centara izjavilo da ne ostvaruju kontakte s policijom, tužiteljstvom ili sudovima glede slučajeva nasilja u obitelji.

Tužitelji s kojima je obavljen razgovor su uglavnom naveli da ne postoji komunikacija s drugim nadležnim organima glede Zakona o zaštiti. Zakon RS o zaštiti propisuje da policija obavijesti tužiteljstvo samo kada podnese zahtjev za izricanje zaštitnih mjera prekršajnom odjelu osnovnog suda. Važno je da se uspostavi sustav koji će osigurati da tužitelji budu upoznati s osumnjičenima, kojima je izrečena zaštitna mjera.

Prihvatajući činjenicu da postoji potreba za poboljšanjem suradnje, većina nadležnih organa s kojima je obavljen razgovor navela je da misli da su potrebni protokoli koji će regulirati rad svake institucije, kao i suradnju s drugim nadležnim organima i nevladinim organizacijama u svezi sa zakonima o zaštiti i, uopće, u slučajevima nasilja u obitelji. Nekoliko ispitanika je, također, napomenulo da škole mogu i moraju odigrati ključnu ulogu u prevenciji, kao i identifikaciji djece za koju postoji rizik od nasilja u obitelji, te da obrazovne institucije trebaju biti aktivno uključene u svaki protokol.

Iako nije bila namjera da se ova raščlamba bavi ispitivanjem provedbe i učinkovitosti postojećih protokola, ipak se došlo do nekih informacija u svezi s tim. Dok se razina znanja o nasilju u obitelji i komunikacije među nadležnim organima u mjestima gdje postoje protokoli popravila, a neki vidovi pomoći za žrtve su poboljšani (kao što je, primjerice, pristup sigurnim kućama), to nužno ne znači da su ti protokoli promicali primjenu Zakona o zaštiti i pospješili izricanje zaštitnih mjera. Ostaje da se vidi da li bi ugrađivanje u protokole odredaba o odgovornosti i dužnostima iz Zakona o zaštiti poboljšalo primjenu i provedbu zaštitnih mjera.

5.1 Zaključci i preporuke

Koordinirana suradnja nadležnih organa i relevantnih nevladinih organizacija je ključni faktor u smislu učinkovite zaštite žrtava. U mjestima gdje protokoli nisu usvojeni, primjetan je nedostatak suradnje i koordinacije među nadležnim organima. Da bi se ovo prevazišlo, preporučuje se sljedeće:

- a) Gender centri bi trebali inicirati izradu protokola o suradnji ključnih organa i NVO-a, koji će detaljno propisati uloge i odgovornosti svake ustanove prilikom interveniranja u slučajevima nasilja u obitelji i načinima suradnje i razmjene informacija. Potrebno je provesti dodatna istraživanja i raščlambu pitanja iz protokola kako bi se osigurala učinkovita primjena Zakona o zaštiti. Treba provesti konzultacije s NVO-ima, koji su inicirali ili podržali izradu protokola.
- b) Protokoli bi trebali proći javnu raspravu u kojoj bi sudjelovale ciljne skupine, uključujući žrtve.
- c) U međuvremenu, gender centri bi trebali pružiti stručnu pomoć i obuku općinama, koje žele inicirati izradu protokola.

6. RAZUMIJEVANJE NASILJA U OBITELJI I POZNAVANJE ZAKONA O ZAŠTITI

6.1 Razumijevanje nasilja u obitelji

Razumijevanje posebne dinamike i prirode nasilja u obitelji je neophodno kako bi se žrtve zaštitile na odgovarajući način. Primjerice, bez razumijevanja različitih manifestacija nasilja u obitelji i faktora visokog rizika po žrtve, socijalni radnici i policija možda neće moći identificirati žrtve ili visokorizične osobe. Suci možda neće izreći najprikladniju zaštitnu mjeru bez stvarnog razumijevanja utjecaja nasilja u obitelji na žrtve i djecu žrtava. U preporukama Komiteta CEDAW-a za Bosnu i Hercegovinu iz 2005. godine kaže se da je potrebno poduzeti korake da se:

Žene osnaže kako bi prijavljivale slučajeve nasilja u obitelji i da se osigura kroz programe obuke da javni dužnosnici, naročito policija, sudstvo, zdravstvo, socijalni radnici i nastavnici u potpunosti budu upoznati s važećim zakonskim odredbama, da budu senzibilizirani na sve vrste nasilja nad ženama i da budu obučeni da reagiraju na njih na adekvatan način.⁵⁹

Većina ispitanika je izjavila da su prošli ograničen vid obuke o nasilju u obitelji ili da nisu prošli nikakvu obuku. Tijekom razgovora je postalo jasno da nadležni ne razumiju začarani krug nasilja ili posebne potrebe žrtava nasilja u obitelji. Primjerice:

Službenici dvije različite policijske postaje su naveli da misle da žrtve iskorištavaju policiju kako bi uklonili pijanog partnera iz kuće, čak i kada nije došlo do nasilja.

Stručnjaci za nasilje u obitelji bi se ovome usprotivili, jer istraživanja ukazuju na činjenicu da žene pribjegavaju pomoći policije samo kada je već došlo do nasilja više puta i kada je to nasilje poprimilo teški oblik.⁶⁰ Drugi primjer koji izaziva zabrinutost je sljedeći:

Službenici centra za socijalni rad u jednom gradu srednje veličine izjavili su da misle da je većina slučajeva nasilja u obitelji pretjerivanje i pokušaj žrtava da steknu prednost u vezi. Također su naveli da žrtve mogu lako zlorabiti Zakon o zaštiti. Uslijedila je, naravno, i izjava da savjetuju žrtve kako da se ponašaju i pokušavaju da ih odgovore od poduzimanja odlučnih koraka pred policijom i sudovima.

Iako je takav otvoreno neprijateljski stav prema žrtvama nasilja u obitelji rijedak, brojni drugi slučajevi neadekvatne intervencije i pružanja zaštite žrtvama bi se također mogli pripisati nedostatku razumijevanja nasilja u obitelji. Bilo je nekoliko izuzetaka gdje je usvojen aktivan pristup nasilju u obitelji. Primjerice:

Centar za socijalni rad u jednom gradu srednje veličine ima službenika koji je zadužen da se bavi predmetima nasilja u obitelji. On održava bliske kontakte sa svim drugim relevantnim institucijama, uključujući policiju, zdravstvene institucije, tužiteljstvo, sud, škole, povjerenstvo za spolnu jednakost, općinsko

⁵⁹ Zaključci Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena: Bosna i Hercegovina, CEDAW/C/BIH/CO/3, 2. lipnja 2006. godine, stavak 26.

⁶⁰ Kanadski Centar za pravosudnu statistiku, *Nasilje u obitelji u Kanadi: Statistički profil 2005. godina*, str. 26.

vijeće, nevladine organizacije i sigurnu kuću, koja je locirana izvan njegova područja. On ima dogovor s policijom, prema kojem nazoči očevidima na mjestu počinjenja krivičnog djela (u slučajevima u kojima su djeca bila svjedoci nasilja u obitelji). Policija ga redovito kontaktira kada su u pitanju takvi slučajevi, a u drugim slučajevima ga izvješćuje pismeno. Službenik je rekao da ga nedostatak osoblja u centru sprečava da se bavi prevencijom i rehabilitacijom počinitelja.

Treba spomenuti da je u ovom gradu na snazi sporazum između nadležnih i nevladine organizacije u svezi s interveniranjem u slučajevima nasilja u obitelji, a službenici su prošli obuku o nasilju u obitelji. Ukratko, odgovarajuća obuka i sredstva utječu na svakodnevnu intervenciju u slučajevima nasilja u obitelji.

6.2 Osposobljavanje kadrova u svezi sa zakonima o zaštiti

Većina uposlenika centara za socijalni rad, policije i pravosuđa, sa kojima je obavljen razgovor, nisu prošli obuku u svezi sa zakonima o zaštiti. Iznenadujuće velik broj službenih osoba nije znao da postoje ili nije imao primjerak relevantnih pravilnika. Čak ni policajci koji provode zaštitne mjere nisu znali da postoji takav pravilnik. Jedna policijska službenica izjavila je da bez obuke o Zakonu o zaštiti i bez sustavne razmjene informacija unutar policije, ona jednostavno ne primjenjuje Zakon o zaštiti. Ipak, primijećeno je nekoliko usamljenih inicijativa za poboljšanje osposobljenosti kadrova, kao primjerice, slučaj policajca koji je organizirao internu obuku o Zakonu o zaštiti i procedurama za svoje kolege nakon što je i sam bio na obuci.

Što se tiče osposobljenosti pravosuđa za primjenu Zakona o zaštiti, teško je izvući sveobuhvatni zaključak s obzirom na mali broj izrečenih mjera. Neki od rezultata, međutim, ukazuju na potrebu za većim opsegom obuke i edukativnim materijalima. Primjerice, odugovlačenje postupaka sugerira da suci ne shvataju da su u opasnosti životi i sigurnost. Inicijative za obuku bi trebale obuhvatiti Zakone o zaštiti, kao i ulogu pravosuđa i odgovornosti u svezi sa žrtvama nasilja u obitelji.

6.3 Zaključci i preporuke

Opći dojam koji se stječe iz razgovora sa službenim osobama jeste da one nisu dovoljno upoznate sa Zakonima o zaštiti, kako bi osigurale njihovu primjenu i zaštitu žrtava. Važno je primijetiti da su mnogi ispitanici potvrdili postojanje potrebe za obukom o nasilju u obitelji, kako bi se žrtve adekvatno zaštitile i primijenili Zakoni o zaštiti. Oba Gender centra su upoznata s ovim problemom i imaju planove za njegovo rješavanje. Ipak, mora se naglasiti da je za takve napore neophodno dobiti političku podršku na svim razinama. Preporučuje se da:

- a) Gender centri Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine odmah poduzmu sveobuhvatne mjere kako bi se osiguralo da svako nadležno ministarstvo da prioritet provedbi Zakona o zaštiti i adekvatno obuči i opremi svoje službenike za provedbu zakona. U tom smislu, treba pripremiti odgovarajuće materijale i sredstva za obuku, uključujući smjernice, standardizirane obrasce i interna pravila.
- b) Institucionalni mehanizmi za obuku, kao što su policijske akademije, Centri za edukaciju sudaca i tužitelja, kao i godišnji sastanci centara za socijalni rad, trebali bi uključiti nasilje u obitelji i nasilje zasnovano na spolu u svoje

planove i programe edukacije, kao i program o dinamici nasilja u obitelji, prikladne intervencije na nasilje u obitelji radi zaštite žrtava, te Zakone o zaštiti i prateće pravilnike.

- c) Treba iskoristiti važnu ulogu koju neke nevladine organizacije igraju u davanju obuke i stručnom osposobljavanju u oblasti borbe protiv nasilja u obitelji.

7. INTERVENCIJA POLICIJE U SLUČAJU NASILJA U OBITELJI

Intervencija policije zaslužuje da joj se posveti veća pozornost, jer su svi ispitanici tvrdili da policija predstavlja prvi kontakt žrtve s nadležnim organima. Dakle, policija ima ključnu ulogu u prepoznavanju i iniciranju potrebnih radnji, kako bi se osigurala zaštita žrtve. Međunarodni standardi za zaštitu ljudskih prava i kvalitetna praktična iskustva na polju interveniranja policije u svezi s nasiljem u obitelji ukazuju da su ključni elementi početne intervencije policije: pojedinačno obavljanje razgovora sa sudionicima i svjedocima na licu mjesta; vođenje detaljnog zapisnika; upoznavanje žrtve s njenim pravima; osiguravanje ili organiziranje transporta žrtve do zdravstvene ustanove; te osiguravanje zaštite osobe koja je prijavila nasilje.⁶¹ Posebno educiran policajac bi trebao razgovarati sa žrtvom što je prije moguće, a u većim mjestima bi trebalo organizirati specijalizirane jedinice.⁶² Policija treba imati ovlaštenje za ulazak u stan, te za lišavanje slobode i odvođenje nasilnog počinitelja sa lica mjesta.⁶³

Zakon FBiH o zaštiti ne daje puno smjernica o pravilnom načinu interveniranja u slučaju nasilja u obitelji, a Zakon RS o zaštiti daje tek nešto više. Policajci s kojima je obavljen razgovor su naveli da ne postoje pisani dokumenti ili smjernice o vršenju intervencije u slučajevima nasilja u obitelji. Kao što je već rečeno, samo nekoliko policijskih postaja ima sporazum o suradnji s drugim nadležnim organima, ali oni ne služe za definiranje cjelokupne intervencije od strane policije. U nedostatku zakonskih propisa i internih smjernica, razvilo se različito postupanje u praksi u svezi s interveniranjem u slučajevima nasilja u obitelji. Neka od ključnih pitanja, koja izazivaju zabrinutost, navedena su u daljem tekstu.

7.1 Početna intervencija

Samo one policijske postaje koje imaju protokol ili sporazum o suradnji imaju neki oblik standardizirane intervencije kada su u pitanju slučajevi nasilja u obitelji. Nekoliko policijskih postaja ima kontakt-osobe za nasilje u obitelji, koje su često ženskog spola, iako se njihova uloga razlikuje od mjesta do mjesta, i izgleda da se ne ispunjava na dosljedan način. Mnoge kontakt-osobe za nasilje u obitelji s kojima je obavljen razgovor su zapravo inspektori koji vode statistiku o nasilju u obitelji, usporedo s drugim aktivnostima.

Veliki broj policajaca je izjavio da pozive koji se odnose na nasilje u obitelji tretiraju kao bilo koji drugi prijavljeni prekršaj. Obično ophodnja stiže prva na lice mjesta. Za razliku od toga, u praksi se pojavljuju i specifične procedure prilikom intervencija. Primjerice, u jednoj policijskoj postaji praksa je da kriminalistički tehničar uvijek ide na mjesto počinjenja krivičnog djela radi dokumentiranja materijalnih dokaza i također pruža pomoć žrtvi u svezi s

⁶¹ Vidi *Kvalitetna praktična iskustva u izradi zakonodavstva*, Odjeljak 7.A, str. 39.

⁶² Vidi *Minimalne standarde*, Tabela 8.17, Provedba zakona.

⁶³ Vidi *Minimalne standarde*, Tabela 8.17, Provedba zakona, i vidi također *Predložak strategije i praktične mjere*, stavak 8(c).

dobijanjem adekvatne medicinske pomoći. Sukladno kvalitetnim praktičnim iskustvima, samo je jedna policijska postaja spomenula da policijska službenica ženskoga spola ide prilikom intervencije na lice mjesta, kako bi razgovarala sa žrtvom. Ova policijska postaja je ujedno i jedina koja ima službenice (osobe ženskog spola), koje su prošle adekvatnu obuku.

7.2 Tehnike prikupljanja dokaza

Neki od uočenih postupanja u praksi imaju negativan utjecaj na mogućnost obavljanja istrage i krivičnog gonjenja počinitelja. Više policajaca je izjavilo da postoji namjerna praksa čekanja da se žrtva „oporavi“, ili da se stvari „smire“. Istraživanja pokazuju da razgovor sa žrtvom treba obaviti odmah. Što se tiče prikupljanja dokaza i dokumentiranja povreda, u jednoj policijskoj postaji su naveli da koriste fotografski aparat da zabilježe fizičke povrede prije nego što upute žrtvu u zdravstvenu ustanovu na pregled. Primijećeno je da se veoma mali broj različitih tehnika koristi za prikupljanje dokaza na mjestu krivičnog djela, a zabrinjava što se materijalni dokazi dokumentiraju samo kada i kriminalistički tehničari dođu na lice mjesta. U jednoj policijskoj postaji je uveden novi standardizirani formular za sve pozive koji se tiču nasilja u obitelji, što je za pohvalu. Što se tiče dokumentiranja vrste nasilja, formular sadrži polja u kojima se može označiti vrsta nasilja: primjerice, fizički napad, nazivanje pogrđnim imenima, psovanje, itd.; ali kada se radi o fizičkom nasilju, ne traži se dalje objašnjenje ili više detalja. Kvalitetna praktična iskustva u interveniranju prilikom nasilja u obitelji potiču da policija prilikom početne intervencije temeljito dokumentira incident i bilo kakve znakove fizičkog nasilja na žrtvi ili na licu mjesta.

7.3 Informacije koje se daju žrtvi

Važno je da žrtve dobiju točne i pravodobne informacije o svim mjerama koje su predviđene zakonima o zaštiti, kao i o drugim resursima, te o tome kako policija i drugi mogu pomoći. Upoznavanje žrtve s različitim mogućnostima predstavlja ključnu komponentu koja joj omogućava da samostalno napravi izbor i pomaže joj da shvati šta je najbolje za njenu sigurnost. Mali broj policajaca je eksplicitno rekao da informira žrtve o njihovim pravima predviđenim zakonima o zaštiti, ili da im daju opće informacije. Nejasno je u kojoj su mjeri žrtve upoznate sa svojim pravima i mogućnostima u praksi, ali se može pretpostaviti da ima prostora za poboljšanje. Moraju se sačiniti jasne smjernice za svaki interventni tim u policiji, u kojima će biti precizno naznačeno koje se informacije moraju pružiti žrtvi na licu mjesta.

7.4 Lišavanje slobode

Zakoni o krivičnom postupku dopuštaju policiji da osobu liši slobode ukoliko postoji osnova sumnje da je počinjeno krivično djelo i da postoji jedan ili više nabrojanih osnova za pritvor (kao što je bojazan da će krivično djelo biti ponovljeno). Osoba može biti zadržana u policiji maksimalno 24 sata prije dovođenja pred tužitelja. Zakon o prekršajima dopušta policiji da se osoba, koju se sumnjiči za prekršaj, liši slobode i zadržava maksimalno dvanaest sati prije dovođenja pred suca.

U praksi je uočeno različito postupanje u svezi s lišavanjem slobode. Neki policajci su naveli da koriste lišavanje slobode od 24 sata u većini slučajeva, kao mjeru, koja služi za zaštitu žrtve od daljnjeg nasilja, a kada je počinitelj pod utjecajem alkohola, to razdoblje pogotovo služi za „triježnjenje“. Isto tako, lišavanje slobode su identificirali kao učinkovitu preventivnu mjeru, napominjući kako se počinitelji ponašaju sasvim različito nakon 24 sata provedena u policiji. Nejasno je, međutim, da li se o tome obavještava tužiteljstvo, a u mnogim slučajevima izgleda da to nije slučaj. Drugdje, policajci su izjavili da se lišavanje slobode

rijetko koristi. Bilo bi preporučljivo da policija na isti način procjenjuje činjenice i okolnosti koje zahtijevaju lišavanje slobode, kako bi se osigurala adekvatna zaštita žrtve, a policija bi trebala obavijestiti tužiteljstvo odmah nakon što liši slobode neku osobu.

7.5 Pravila za postupanje u slučaju kada je počinitelj nasilja u obitelji policajac

Najbolja praksa koja se može naći u rješenjima drugih država predviđa da se unutar institucija za provedbu zakona, tj. policijskih struktura, jasno definiraju postupci i pravila postupanja prema službenicima, koji su i sami počinitelji nasilja u obitelji. Takve bi smjernice trebale sadržavati tehnike prevencije, kao i način na koji se treba reagirati u slučaju navoda o nasilju u obitelji unutar policije. Treba razraditi postupak interne intervencije i istrage.⁶⁴ Takve smjernice bi trebale osigurati potpunu zaštitu za žrtve i krivično gonjenje počinitelja, bez obzira na mjesto ili položaj policajca, odnosno osumnjičenog. U razgovorima, policajci su izjavili da ne postoje smjernice koje se bave nasiljem u obitelji koje počini policajac. Jedan je policajac izjavio sljedeće:

U malom mjestu u Federaciji Bosne i Hercegovine policija je saznala da postoji sumnja da je jedan njihov službenik počinio nasilje u obitelji. Budući da ne postoje posebne smjernice kako postupati u takvim slučajevima, nadređeni su organi donijeli odluku o provedbi interne istrage. Utvrđeno je da policajac jedini privređuje u obitelji, te je odlučeno da se ne podnosi izvješće tužiteljstvu, tj. ne pokreće krivični postupak (koji bi mogao rezultirati u otpuštanju iz službe), nego da se incident okarakterizira kao prekršaj. Rukovodeći policijski službenik bio je mišljenja da je takav pristup u najboljem interesu obitelji.

Nije spomenuta nikakva dalja intervencija u svezi s ponašanjem datog policijskog službenika. Iako je rukovodstvo policije možda imalo najbolje namjere, opći je dojam da je pronađeno *ad hoc* rješenje i još više naglašen dojam o policijskom imunitetu. Bez jasnih smjernica pronalazit će se i *ad hoc* i možda pogrešna rješenja za svaki pojedinačni slučaj.

7.6 Zaključci i preporuke

Većina je policajaca izjavila da bi bile korisne smjernice iz relevantnih ministarstava glede pravilne procedure za intervenciju na pozive vezane za nasilje u obitelji. Uz uključivanje policije u izradu protokola o suradnji između nadležnih organa, kao što je ranije spomenuto, drugi problemi identificirani prilikom intervencije policije trebali bi se aktivno rješavati unutar samih policijskih struktura i, sukladno tomu, u suradnji sa tužiteljstvima. Kao prioritet, ministarstva unutarnjih poslova bi trebala da:

- a) Kadrovski osnaže ili osnuju specijalizirane jedinice ili obuče pojedince da rade na predmetima nasilja u obitelji. Ukoliko se zadrži funkcija kontakt-osobe za nasilje u obitelji, njihova uloga i zaduženja trebala bi se dodatno definirati. Interventni timovi trebaju u svojim redovima imati policajke.
- b) Izrade smjernice za interveniranje u slučajevima nasilja u obitelji, uključujući, između ostalog, proceduru preuzimanja i odgovaranja na pozive; početnu

⁶⁴ Državni savjetodavni odbor za nasilje nad ženama, *Sredstva za zaustavljanje nasilja nad ženama*, Poglavlje 4., Promicanje reakcije pravosudnog sustava: krivično-pravni lijekovi, dostupno na internetu: <http://toolkit.ncjrs.org/>

intervenciju; obvezu da se odmah pripremi standardizirani zapisnik o incidentu; prikupljanje dokaza, uključujući dokaze o nasilju ili povredama; zbrinjavanje žrtava i njihovu sigurnost; lišavanje slobode nasilnih počinitelja; obvezu da se svi incidenti prijavljuju tužiteljstvu; i pravila za podnošenje zahtjeva o izricanju zaštitnih mjera.

- c) Ustanove politiku koja će urediti pitanje otvaranja istraga i procesuiranje policajaca koji se sumnjiče za nasilje u obitelji i osigurati adekvatnu zaštitu za članove obitelji osumnjičenog.
- d) U suradnji s policijskim akademijama i centrima za edukaciju sudaca i tužitelja, pripremiti i organizirati zajedničku policijsko-tužiteljsku obuku na temu nasilja u obitelji, kako bi se promoviralo poboljšanje suradnje, zajedničko razumijevanje dinamike nasilja u obitelji i poboljšale tehnike prikupljanja dokaza, kao i rezultati istraga.

8. INTERVENCIJA CENTRA ZA SOCIJALNI RAD NA NASILJE U OBITELJI

Međunarodni standardi zahtijevaju od država da žrtvama nasilja u obitelji osiguraju i stave na raspolaganje širok spektar mjera pomoći kako bi se osigurala njihova sigurnost i rehabilitacija, uključujući primjerice, nužni i privremeni smještaj, medicinsku pomoć, fizičku i psihičku rehabilitaciju i savjetovanje. U Bosni i Hercegovini, centri za socijalni rad su polazna točka, koja treba omogućiti pristup takvoj vrsti pomoći žrtvama nasilja u obitelji, bilo da se radi o samom centru ili da se žrtva upućuje u drugu ustanovu ili NVO. Iz obavljenih razgovora je očigledno da su službenici centara za socijalni rad u redovitom kontaktu sa žrtvama nasilja u obitelji. U slučajevima kada žrtve prijave nasilje u obitelji, većina njih navodi da to nasilje traje već neko vrijeme. Službenici centara za socijalni rad, također, ističu da se nasilje u obitelji otkriva i kroz druge kontakte sa žrtvama, najčešće kod brakorazvodnog postupka ili postupka za utvrđivanje starateljstva nad djecom.

8.1. Postupak

Službenici centara za socijalni rad uočili su da ne postoji jedinstven postupak glede postupanja centara za djela nasilja u obitelji i pružanja pomoći žrtvama. Kao tipičan postupak u slučaju nasilja u obitelji navodi se sljedeće: nakon prijave, službenici centra obavljaju razgovor sa žrtvom u prostorijama centra za socijalni rad ili, ukoliko centar nema dovoljno prostora, u lokalnoj postaji policije ili domu žrtve. Neki od službenika su iznijeli svoju praksu da obvezno nazoče ispitivanju djeteta žrtve u postaji policije. Što se tiče prvog razgovora sa žrtvom, samo poneko je opisao način na koji upoznaju žrtve sa njihovim pravima. Nakon razgovora, sačinjava se službena zabilješka i otvara spis o predmetu. Gotovo svi službenici centara za socijalni rad naveli su da ne vode iscrpan zapisnik u tijeku razgovora, kako bi olakšali žrtvama da govore otvoreno. Ono što još više zabrinjava jeste izjava službenika, koji je rekao da nije vodio nikakav zapisnik, kako bi zaštitio privatnost žrtve.

Samo se nekoliko centara za socijalni rad izjasnilo da ima kapaciteta da pruži minimalnu razinu kratkoročnog savjetovanja, dok je većina navela da ih nedostatak obučenog osoblja sprečava da pruže čak i takvu vrstu pomoći. Kontakti sa žrtvama održavaju se na različite načine: kontrolnim telefonskim pozivima, posjetima kod kuće, ili se žrtve pozovu da dođu u centar. Ukoliko se nad djecom školskog uzrasta vrši nasilje, službenici centara za socijalni rad

izvješćuju školskog pedagoga i nastavljaju održavati kontakt u svezi sa stanjem i napretkom djece u školi.

8.2 Materijalni i ljudski resursi

Kao što se i pretpostavljalo, većina službenika centara za socijalni rad izjavila je da im je zbog ograničenja u materijalnim i ljudskim resursima teško da ispune sve obveze u slučajevima nasilja u obitelji. Centri za socijalni rad uglavnom nemaju specijalizirano osoblje kao što su psiholozi, a situaciju još složenijom čini opći nedostatak osoblja. Često se dešava da je ravnatelj jedini socijalni radnik koji posjeduje znanje i iskustvo potrebno za rad sa žrtvama. Neki od centara za socijalni rad nemaju odvojene prostorije za povjerljiv razgovor sa žrtvama nasilja; neki, pak, nemaju vozilo koje bi im olakšalo kućne posjete žrtvama. Veliki broj centara je istaknuo da njihova mogućnost da pomognu žrtvama ovisi o dostupnosti materijalnih i ljudskih resursa unutar ili u blizini njihove općine, primjerice, od toga postoji li sigurna kuća, NVO koji pruža pomoć, ili centar za mentalno zdravlje s odgovarajućim kadrom u dovoljnom broju koji će savjetovati žrtve.

U nedostatku materijalnih i ljudskih resursa, veliki broj službenika centara za socijalni rad je spomenuo pružanje jednokratne novčane pomoći žrtvama u teškoj materijalnoj situaciji, iako se stječe dojam da ne postoje kriteriji za određivanje svrhovitosti ovakve pomoći. Veliki broj službenika centara je zabrinut zbog toga što se prema važećim zakonima o socijalnoj zaštiti žrtve nasilja u obitelji ne smatraju korisnicima, čak i onda kada im centar pruža izravno savjetovanje i drugi oblik pomoći. Ovakva situacija je dovela do toga da neke žrtve nemaju zdravstveno osiguranje i pristup odgovarajućoj medicinskoj pomoći.

8.3 Sigurnosni plan

Službenici centara za socijalni rad s kojima je obavljen razgovor istaknuli su da ne postoje službena pravila za slučajeve kada su službenici izloženi sigurnosnom riziku zbog rada sa počiniteljima nasilja u obitelji i postupanja u slučajevima nasilja u obitelji. Veliki broj službenika se boji, a neki od njih su sudjelovali u incidentima u kojima je njihova sigurnost bila ugrožena.

8.4 Zaključci i preporuke

Prirodan zaključak koji možemo izvući iz navedenih saznanja ukazuje na to da bi službena pravila i procedure glede otkrivanja slučajeva nasilja u obitelji i pomoći žrtvama promicali intervenciju centara za socijalni rad. Pomoć koju je organizacija *Save the Children* pružila kroz pripremu obrazaca za prikupljanje podataka, odnosno evidentiranje, za podnošenje zahtjeva za izricanje zaštitne mjere, te za izvješćivanje o provedbi zaštitne mjere, koji su svoju prvu primjenu imali u Kantonalnom ministarstvu rada i socijalnih pitanja Tuzla, mogao bi biti od koristi svim centrima za socijalni rad.⁶⁵ Podatak koji je dala organizacija *Save the Children* ukazuje na to da je veliki broj centara za socijalni rad ove obrasce prilagodio za svoju uporabu. Takva konkretna pomoć u radu je neophodna. U nedostatku razvoja sofisticiranih mehanizama, kao što su interventni centri za žrtve, organi nadležni za socijalnu zaštitu moraju osigurati da centri za socijalni rad imaju dostatan broj službenika koji će biti obučeni i opremljeni da adekvatno reagiraju na nasilje u obitelji. Daju se sljedeće preporuke:

⁶⁵ Standardni instrumenti socijalne zaštite i zaštite djeteta (2006.).

- a) Ministarstvo rada i socijalne politike Federacije Bosne i Hercegovine, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske, te relevantna kantonalna ministarstva socijalne zaštite trebaju donijeti sveobuhvatne propise, kojima će se precizirati uloga centara za socijalni rad u slučajevima nasilja u obitelji, uključujući, između ostalog: otkrivanje žrtava nasilja u obitelji; odgovarajuću početnu intervenciju; mjesto vođenja razgovora sa žrtvama; način ispitivanja žrtava i pravilno dokumentiranje nasilja; pravilno obavješćivanje policije o nasilju u obitelji; pravila o podnošenju zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera u ime žrtava; korištenje jednokratne financijske pomoći; odgovarajuća komunikacija sa počiniteljem; sigurnosni plan za osoblje; i vođenje evidencije.
- b) Spomenuta ministarstva, kao i općine, trebali bi prepoznati i prioritetno reagirati na problem nasilja u obitelji, te osigurati adekvatne resurse kako bi se osiguralo da centri za socijalni rad imaju dostatan broj službenika obučeni za postupanje u slučajevima nasilja u obitelji. U tom bi smislu entitetska, odnosno kantonalna ministarstva, trebala pomoći općinama kroz dodjelu neophodnih proračunskih sredstava. Trebalo bi razmotriti alternativna rješenja za pomoć žrtvama nasilja u obitelji, kao što su promicanje partnerskog odnosa s nevladinim organizacijama, te angažman stručnog osoblja, kao primjerice psihologa, koji bi djelovali kroz rad nekoliko centara za socijalni rad.
- c) Entitetsko i kantonalno zakonodavstvo na polju socijalne zaštite trebalo bi biti revidirano, kako bi se osiguralo da, tamo gdje to još nije slučaj, žrtve nasilja u obitelji dobiju status korisnika socijalne pomoći.
- d) Entitetske bi i kantonalne vlasti trebale osigurati raspoloživost i funkcioniranje adekvatnog broja relevantnih ustanova socijalne zaštite, naročito sigurnih kuća, te pružanje odgovarajuće pomoći. Sigurne kuće koje su uspostavili NVO-i trebali bi imati adekvatnu podršku, kako bi se osigurao kontinuitet u njihovu financiranju.

9. PRIKUPLJANJE PODATAKA

Međunarodni standardi propisuju da je potrebno voditi detaljnu evidenciju o svim oblicima nasilja zasnovanog na spolu⁶⁶. Pravila prikupljanja podataka i vođenja evidencije moraju štiti privatnost žrtava⁶⁷. Komitet CEDAW-a je u svojim zaključnim preporukama iz 2005. godine preporučio Bosni i Hercegovini da prikuplja podatke o slučajevima nasilja u obitelji usmjerenim prema ženama⁶⁸. Strategija prevencije i borbe protiv nasilja u obitelji u Bosni i Hercegovini poziva na sustavno prikupljanje podataka o nasilju u obitelji od strane svih ustanova, te uključuje i određen broj aktivnosti u tom cilju⁶⁹. Što se tiče zaštitnih mjera, Zakon FBiH o zaštiti propisuje da centri za socijalni rad vode evidenciju o izrečenim zaštitnim mjerama,⁷⁰ dok Zakon RS o zaštiti, propisuje da policija, centri za socijalni rad i sudovi, vode evidenciju o izrečenim zaštitnim mjerama, žrtvama i počiniteljima, u ovisnosti od tome koja je mjera izrečena⁷¹. Naročito je važno da evidencija o izrečenim zaštitnim

⁶⁶ Konvencija o eliminaciji svih oblika nasilja nad ženama, Opći komentar br. 19, 24 (u)

⁶⁷ *Minimalni standardi za pružanje pomoći*, tabela 8.17

⁶⁸ Zaključak Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena, 2. lipnja 2006. godine, C/BiH/CO/3

⁶⁹ Strategiju prevencije i borbe protiv nasilja u obitelji u Bosni i Hercegovini od 2009. do 2011. godine, Cilj IV.

⁷⁰ Zakon FBiH o zaštiti, članak 19.

⁷¹ Zakon RS o zaštiti, članak 19, stavak 4.

mjerama bude dostupna policiji, tužiteljima, sucima za prekršaje i sucima krivičarima, pošto izricanje ovakvih mjera može utjecati na druge prekršaje ili krivične postupke⁷².

9.1 Praksa ispitivanja u vođenju evidencije

Stječe se dojam da većina ispitanika vodi osnovnu evidenciju o slučajevima nasilja u obitelji, ali je neophodno da se vođenje evidencije poboljša. Što se tiče zaštitnih mjera, s obzirom na to da ih je jako malo izrečeno do sada, stječe se dojam da nije izražena potreba za vođenjem evidencije o njima. Primjerice, samo nekolicina ispitanika iz policijskih postaja vodi detaljnu evidenciju. Kada je riječ o zaštitnim mjerama, nije precizirano kakvi se podaci evidentiraju, ali zbog malog broja izrečenih mjera, većina policijskih postaja jednostavno nije imala potrebu da razvija posebnu metodologiju za evidentiranje ovih podataka.

Stječe se dojam da centri za socijalni rad, uopće uzevši, vode samo osnovnu evidenciju o slučajevima nasilja u obitelji, a nije jasno evidentiraju li se podaci o žrtvama nasilja u obitelji odvojeno od ostalih kategorija. Veći broj službenika nije bio u mogućnosti dati točne podatke o broju žrtava nasilja u obitelji, kojima je pružena pomoć, a ima se dojam da centri za socijalni rad smatraju kako nemaju obvezu vođenja takve evidencije. Izuzetak je nekoliko centara koji su naveli da vode detaljne statističke podatke koje dostavljaju nadležnom ministarstvu.

Kada se radi o sudbenoj evidenciji o zaštitnim mjerama, nije jasno u kojoj mjeri i kako se ova evidencija vodi, te je li dostupna drugim nadležnim organima. Relativno nova centralizirana baza podataka o prekršajima, koju vodi Agencija za identifikacijske dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine trebala bi služiti kao jedinstvena evidencija o svim izrečenim zaštitnim mjerama, ali je nejasno u kojoj je mjeri ona ažurirana i dostupna svim nadležnim organima⁷³.

9.2 Zaključci i preporuke

Treba istaknuti da je nesporno da organi koji pružaju pomoć žrtvama nasilja u obitelji, kao što su centri za socijalni rad ili agencije za provedbu zakona, ne mogu opravdati zahtjev da im se povećaju materijalni i ljudski resursi za borbu protiv nasilja u obitelji ukoliko nisu u mogućnosti dokumentirati broj žrtava kojima su pružili pomoć ili potrebe u svezi s mjerama koje zahtijevaju proračunska sredstva. Kako bi se ispunili zahtjevi propisani sukladno Konvenciji o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena i drugim međunarodnim obvezama, sve razine vlasti i službenici uključeni u zaštitu žrtava trebaju promicati sustav vođenja evidencije. U tome smislu upućuju se sljedeće preporuke:

- a) Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine u suradnji sa drugim nadležnim organima - gender centrima Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, ministarstvima pravde, Agencijom za statistiku Bosne i Hercegovine, statističkim ustanovama entiteta i Brčko distrikta BiH, Visokim sudbenim i tužiteljskim vijećem BiH i Agencijom za identifikacijske dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine – trebale bi pristupiti realizaciji Cilja IV

⁷² Predložak strategije i praktičnih mjera, V.10.(e) daje preporuku državama da „uspostave sustav evidencije sudske zaštite i zabrana približavanja žrtvi ...tako da policija ili organi krivično-pravne zaštite mogu brzo doći do informacije da li je takva zabrana na snazi“. Također, *Kvalitetna praktična iskustva u izradi zakonodavstva* daju preporuku da zakonodavstvo treba da omogući da „izricanje zabrana bude materijalni dokaz u postupcima koji budu uslijedili“, Dio 8.B, str. 51.

⁷³ Vidi: www.iddeea.gov.ba

Strategije prevencije i borbe protiv nasilja u obitelji u Bosni i Hercegovini o donošenju pravila za prikupljanje podataka unutar svakog nadležnog organa i neophodnoj razmjeni podataka.

- b) U međuvremenu, svaka ustanova bi trebala u djelokrugu svoga rada poduzeti neophodne mjere zbog pravilnog evidentiranja incidenata, izjava žrtava, te zatraženih i izrečenih zaštitnih mjera.
- c) Protokoli bi o suradnji trebali regulirati pravila o vođenju evidencije za svaku pojedinačnu instituciju, te da jasno propišu kome i kada se može dostaviti informacija, kako bi se osigurala zaštita žrtve i poštovala njena privatnost.

10. PREPORUKE

➤ *Agenciji za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine, gender centrima Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine i zakonodavnim vlastima*

1. Uspostaviti radnu skupinu sukladno Cilju 1 Strategije prevencije i borbe protiv nasilja u obitelji u Bosni i Hercegovini sa ciljem da se usklade entitetski zakoni o zaštiti. Članovi ove radne skupine trebali bi biti predstavnici gender centara, Pravosudnoga povjerenstva Brčko distrikta BiH i NVO-a. Zakonodavne promjene koje bi trebalo razmotriti obuhvataju sljedeće:
 - Potrebno je izvršiti procjenu najboljeg modaliteta za procesuiranje slučajeva nasilja u obitelji, bilo da se smatra isključivo krivičnim djelom ili i krivičnim i prekršajnim djelom. Ukoliko se prihvati opredjeljenje da se nasilje u obitelji procesuiru i kao prekršajno djelo potrebno je u potpunosti razdvojiti zakon kojim se uređuje nasilje u obitelji kao prekršaj od propisa kojim bi se uredile zaštitne mjere tj. Zakon o zaštiti se ne bi trebao primjenjivati za sankcioniranje počinitelja.
 - Zakoni o zaštiti bi trebali obuhvatiti još veći broj zaštitnih mjera za žrtve, a trebalo bi procijeniti prikladnost mjera koje se izriču počiniteljima kao oblika zaštite žrtava, primjerice, psiho-socijalni tretman, obvezno liječenje ovisnosti o alkoholu i opojnim drogama. Prolazak počinitelja kroz određeni rehabilitacijski program, kao što je obvezno liječenje ovisnosti o alkoholu i opojnim drogama, ne bi trebalo promatrati kao alternativu za sankcije ili kao zaštitnu mjeru, već kao dodatnu mjeru.
 - Određivanje minimalnih standarda dokazivanja prilikom izricanja zaštitne mjere, koji bi se trebali razlikovati od dokaznih standarda za sankcioniranje počinitelja.
 - Skraćivanje rokova za izricanje zaštitnih mjera udaljenja počinitelja iz stana, zabrane približavanja žrtvi i zabrane uznemiravanja ili uhođenja; njih treba smatrati žurnim zaštitnim mjerama, te ih na taj način i tretirati. Duži rok za izricanje drugih mjera može doći u obzir, ali bi trebao biti preciziran.
 - Određivanje rokova za odlučivanje po žalbi.

- Kršenje zaštitnih mjera bi trebalo predvidjeti kao kazneno djelo u Krivičnim zakonima Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine ili zakonima o zaštiti .
2. Zajedno sa Pravosudnim povjerenstvom Brčko distrikta BiH, treba riješiti pitanje raspoloživosti zaštitnih mjera za djela nasilja u obitelji u Brčko distriktu BiH.

➤ ***Agenciji za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine, gender centrima Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine***

1. Zajedno s nadležnim ministarstvima, započeti informativnu kampanju kako bi se angažirali svi nadležni organi i organizacije civilnog društva na primjeni zakona o zaštiti. Potrebno je izraditi informativni materijal koji će biti dostupan i široko distribuiran. Rad na terenu treba biti usmjeren ka osobito ugroženim skupinama, seoskim područjima, Romima, osobama s invaliditetom i ženama u teškom materijalnom položaju.
2. Izraditi protokole o suradnji ključnih organa i NVO-a, koji će detaljno propisati ulogu i odgovornost svake ustanove u reagiranju na nasilje u obitelji. Potrebno je provesti dodatna istraživanja i raščlambu pitanja iz protokola, kako bi se osigurala učinkovita primjena Zakona o zaštiti. Treba provesti konzultacije sa NVO-ima, koje su inicirale ili podržale izradu protokola. Protokoli bi trebali proći javnu raspravu u kojoj bi sudjelovale ciljne skupine, uključujući i žrtve.
3. U međuvremenu, potrebno je pružiti stručnu pomoć i nupatak općinama, koje žele inicirati izradu protokola.
4. Osigurati da svako nadležno ministarstvo prioritet da provedbi Zakona o zaštiti i adekvatno obučiti i opremiti svoje osoblje za provedbu zakona. U tom pogledu, treba pripremiti odgovarajuće materijale i sredstva za obuku, uključujući smjernice, standardizirane obrasce i interna pravila. Nasilje u obitelji bi trebalo postati dio programa obvezne obuke.
5. Na temelju procjene postojećih kapaciteta za smještaj žrtava nasilja u obitelji, kao i potreba za tim kapacitetima, potrebno je izraditi realan plan za sljedeće razdoblje i predvidjeti izvore financiranja, te poduzeti zajedničke korake s nadležnim vlastima glede osiguranja političke potpore za njegovu realizaciju.

➤ ***Ministarstvima pravde***

1. Podržati gender centre u izradi neophodnih zakonodavnih izmjena u entitetskim zakonima o zaštiti na način kako je to navedeno u ovoj raščlambi.
2. Poduzeti mjere kako bi se osigurala pravna pomoć svim žrtvama nasilja u obitelji glede podnošenja zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera ili savjetovanja i pomoći vezane za svaki postupak, koji se vodi za nasilje u obitelji. S obzirom na početak rada Centra za pružanje pravne pomoći Republike Srpske, Ministarstvo pravde Republike Srpske bi trebalo osigurati da se žrtve nasilja u obitelji priznaju kao mogući korisnici usluga Centra za pravnu pomoć.

➤ ***Ministarstvima unutarnjih poslova i drugim policijskim organima***

1. U Federaciji Bosne i Hercegovine, Ministarstvo unutarnjih poslova Federacije i kantonalna ministarstva trebala bi dati jasne naputke policijskim službenicima da svako djelo nasilja u obitelji kvalificiraju kao krivično djelo sukladno Krivičnom zakonu Federacije Bosne i Hercegovine. Policija bi za svako djelo nasilja u obitelji trebala podnijeti detaljno i standardizirano izvješće. Zakon o zaštiti ne treba primjenjivati kao zamjenu za krivično gonjenje.
2. Kadrovski ojačati ili osnovati specijalizirane jedinice ili obučiti pojedince da rade na predmetima nasilja u obitelji. Ukoliko se zadrži kontakt-osoba za nasilje u obitelji uloga i funkcija treba biti dodatno definirana. Interventni timovi trebaju u svojim redovima imati policajke.
3. Izraditi smjernice za interveniranje u slučajevima nasilja u obitelji, uključujući, između ostalog: proceduru preuzimanja i odgovaranja na pozive; početnu intervenciju; obvezu da se odmah pripremi standardizirani zapisnik o incidentu; prikupljanje dokaza, uključujući dokaze o nasilju ili povredama; zbrinjavanje žrtava i njihovu sigurnost; lišavanje slobode nasilnih počinitelja; obvezu da se svi incidenti prijavljuju tužiteljstvu; i pravila za podnošenje zahtjeva o izricanju zaštitnih mjera.
4. Ustanoviti politiku koja će regulirati vođenje istrage i procesuiranje policajaca osumnjičenih za nasilje u obitelji, te osigurati adekvatnu zaštitu za članove obitelji osumnjičenog.
5. U suradnji s policijskim akademijama i centrima za edukaciju sudaca i tužitelja, pripremiti i organizirati zajedničku policijsko-tužiteljsku obuku na temu nasilja u obitelji kako bi se promoviralo poboljšanje suradnje, zajedničko razumijevanje dinamike nasilja u obitelji i poboljšale tehnike prikupljanja dokaza, kao i rezultati istraga. Nasilje u obitelji bi trebalo postati dio obvezne policijske obuke.

➤ ***Ministarstvima za socijalna pitanja i centrima za socijalni rad***

1. Donijeti sveobuhvatna pravila koja detaljno propisuju ulogu centara za socijalni rad u radu na predmetima nasilja u obitelji; to se, između ostalog, odnosi na otkrivanje žrtava, odgovarajuću početnu intervenciju, mjesto razgovora sa žrtvom, način vođenja razgovora sa žrtvama i pravilno dokumentiranje nasilja, pravilno prijavljivanje djela nasilja u obitelji policiji, pravila podnošenja zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera u ime žrtve, korištenje jednokratne novčane pomoći, odgovarajuću komunikaciju s počiniteljem, sigurnosni plan za osoblje i vođenje evidencije.
2. Prepoznati i prioritetno reagirati na problem nasilja u obitelji, te osigurati adekvatne resurse kako bi se osiguralo da centri za socijalni rad imaju dovoljno osoblja obučenog za postupanje u slučajevima nasilja u obitelji. U tom smislu bi entitetska, odnosno kantonalna ministarstva trebala pomoći općinama kroz dodjelu neophodnih proračunskih sredstava. Trebalo bi razmotriti alternativna rješenja za pomoć žrtvama nasilja u obitelji, kao što su promicanje partnerskog odnosa s nevladinim organizacijama, te angažman stručnog osoblja, kao primjerice psihologa koji bi pokrivali po nekoliko centara za socijalni rad.

3. Entitetsko i kantonalno zakonodavstvo na polju socijalne zaštite trebalo bi revidirati, kako bi se osiguralo da, tamo gdje to još nije slučaj, žrtve nasilja u obitelji dobiju status korisnika socijalne pomoći.
4. Entitetske i kantonalne vlasti trebale bi osigurati raspoloživost i funkcioniranje adekvatnog broja relevantnih ustanova socijalne zaštite, naročito sigurnih kuća, te pružanje odgovarajuće pomoći. Sigurne kuće koje su uspostavile NVO-i trebale bi dobiti adekvatnu podršku kako bi se osigurao kontinuitet u njihovom financiranju.

➤ *Općinskim vlastima*

Nasilje u obitelji se mora smatrati prioritetnim pitanjem i moraju se osigurati adekvatni resursi kako bi centri za socijalni rad imali dostatan broj osoblja i bili u dostatnoj mjeri opremljeni pružiti pomoć žrtvama nasilja u obitelji i ispuniti svoje dužnosti propisane zakonima o zaštiti. Zajedno s nadležnim ministarstvima, općine se trebaju pobrinuti da se institucije koje pružaju pomoć, poput sigurnih kuća, adekvatno financiraju.

➤ *Sucima*

Izricanja zaštitnih mjera treba provoditi po žurnom postupku. Prioritet kod izricanja mjere moraju biti sigurnost i dobrobit žrtve, pa se podrazumijeva da obvezno liječenje ovisnosti o alkoholu i opojnim drogama, te psiho-socijalni tretman, nisu mjere koje žrtvama jamče neposrednu sigurnost. Stručno znanje koje posjeduju centri za socijalni rad treba iskoristiti kako bi se odredila najadekvatnija zaštitna mjera i pružila odgovarajuća pomoć žrtvama.

➤ *Glavnim tužiteljima*

Od tužitelja zahtijevati da se energičnije angažiraju na prikupljanju dokaza i procesuiranju djela nasilja u obitelji sukladno krivičnim zakonima, podsjetiti ih na njihovu obvezu rukovođenja radom policije u ranoj fazi istrage i naglasiti potrebu da se postupa obazrivo kod predlaganje odgovarajuće sankcije.

➤ *Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću BiH i centrima za edukaciju sudaca i tužitelja*

1. Treba izraditi komentar Zakona o zaštiti, ili neki drugi vid materijala za edukaciju sudaca o ovim Zakonima, kojim bi se naglasili ključni elementi, primjerice da je Zakon o zaštiti poseban propis (*lex specialis*), zatim svrha svake zaštitne mjere, standardi dokazivanja i žurnost postupka. Svaki materijal za edukaciju treba sadržavati međunarodne standarde o zaštiti ljudskih prava i načela provedbe Zakona s naglaskom na prava žrtve.
2. Treba pripremiti detaljan modul o nasilju u obitelji i zakonima o zaštiti namijenjen sucima u prekršajnim odjelima općinskih, odnosno osnovnih sudova, kako bi se pružile neophodne informacije i fenomen nasilja u obitelji stavio u kontekst, te osigurala odgovarajuća primjena zaštitnih mjera. Potrebno je konzultirati NVO-e s relevantnim znanjem i iskustvom prilikom izrade takvog modula.

➤ ***Svim nadležnim organima koji primjenjuju zakone o zaštiti i obavješćuju o slučajevima nasilja u obitelji***

1. Sve ustanove trebaju inzistirati na jasnim internim pravilima o obavješćivanju policije o slučajevima nasilja u obitelji i razmjeni podataka među nadležnim organima. Stručno osoblje, osobito iz oblasti socijalne zaštite, zdravstva i obrazovanja, trebalo bi žrtvama objasniti da je prijavljivanje nasilja u obitelji obvezno, te da uz znanje žrtve podnese prijavu policiji.
2. Zahtjev za izricanje zaštitnih mjera koji podnosi treća osoba, primjerice policija, treba biti podnesen nakon obavljenog povjerljivog razgovora sa žrtvom.
3. Relevantne agencije za provedbu zakona u Republici Srpskoj i centri za socijalni rad u Federaciji Bosne i Hercegovine sucima trebali bi dostavljati pravodobna, na činjenicama zasnovana izvješća o izvršenju izrečenih mjera.
4. Dok se ne uspostavi jedinstven mehanizam prikupljanja podataka, svaka ustanova bi trebala u djelokrugu svoga rada poduzeti neophodne mjere radi pravilnog evidentiranja incidenata, izjava žrtava i zatraženih i izrečenih zaštitnih mjera.
5. Potrebno je žrtve upoznati s njihovim pravima i svim zaštitnim mjerama propisanim zakonima o zaštiti.

Aneks 1

Popis ispitanika

Policija

Banjaluka, Centar javne sigurnosti
Bratunac, Postaja policije
Istočno Sarajevo, Centar javne sigurnosti
Gradiška, Postaja policije
Mrkonjić Grad, Postaja policije
Prijedor, Postaja policije
Srebrenica, Postaja policije
Vlasenica, Postaja policije
Zvornik, Postaja policije
Bosanska Krupa, Postaja policije
Bosanski Petrovac, Postaja policije
Bugojno, Postaja policije
Donji Vakuf, Postaja policije
Drvar, Policijska uprava
Kalesija, Policijska uprava
Konjic, Policijska uprava
Livno, Policijska uprava
Novi Travnik, Postaja policije
Široki Brijeg, Postaja policije
Tomislavgrad, Policijska uprava
Zenica, Policijska uprava

Centri za socijalni rad

Banjaluka CSR
Bratunac CSR
Gradiška CSR
Modriča CSR
Mrkonjić Grad CSR
Pale CSR
Prijedor CSR
Srebrenica CSR
Vlasenica CSR
Zvornik CSR
Bosanska Krupa CSR
Bosanski Petrovac CSR
Bugojno CSR
Donji Vakuf CSR
Drvar CSR
Kalesija CSR
Konjic CSR
Livno CSR
Novi Travnik CSR
Široki Brijeg CSR
Tomislavgrad CSR
Zenica CSR

Pravosuđe

Banjaluka, Prekršajni odjel Osnovnog suda Banjaluka
Banjaluka, Okružno tužiteljstvo Banjaluka
Istočno Sarajevo, Okružno tužiteljstvo Istočno Sarajevo
Gradiška, Prekršajni odjel Osnovnog suda Gradiška
Modriča, Prekršajni odjel Osnovnog suda Modriča
Mrkonjić Grad, Prekršajni odjel Osnovnog suda Mrkonjić Grad
Prijeđor, Prekršajni odjel Osnovnog suda Prijeđor
Sokolac, Prekršajni odjel Osnovnog suda Sokolac
Srebrenica, Prekršajni odjel Osnovnog suda Srebrenica
Srebrenica, Odjel Okružnog tužiteljstva Bijeljina
Višegrad, Prekršajni odjel Osnovnog suda Višegrad
Vlasenica, Prekršajni odjel Osnovnog suda Srebrenica
Zvornik, Prekršajni odjel Osnovnog suda Zvornik
Zvornik, Odjel Okružnog tužiteljstva Bijeljina
Bosanska Krupa, Prekršajni odjel Općinskog suda Bosanska Krupa
Bosanski Petrovac, Odjel za prekršaje Općinskog suda Bihać
Bugojno, Prekršajni odjel Općinskog suda Bugojno
Kanton 10, Kantonalno tužiteljstvo
Srednjobosanski Kanton, Kantonalno tužiteljstvo
Drvar, Prekršajni odjel Općinskog suda Livno
Jajce, Prekršajni odjel Općinskog suda Bugojno
Kalesija, Prekršajni odjel Općinskog suda Kalesija
Konjic, Prekršajni odjel Općinskog suda Konjic
Konjic, Odjel Kantonalnog tužiteljstva Zapadnohercegovačkog kantona
Livno, Prekršajni odjel Općinskog suda Livno
Široki Brijeg, Prekršajni odjel Općinskog suda Široki Brijeg
Tomislavgrad, Prekršajni odjel Općinskog suda Livno
Travnik, Prekršajni odjel Općinskog suda Travnik
Tuzla, Kantonalno tužiteljstvo Tuzlanskog kantona
Kantonalno tužiteljstvo Usko-sanskog kantona
Kantonalno tužiteljstvo Zapadnohercegovačkog kantona
Zenica, Prekršajni odjel Općinskog suda Zenica