

**Насиље у породици – одговор надлежних институција и заштита  
жртава у Федерацији Босне и Херцеговине и Републици Српској**

**Запажања о примјени Закона о заштити од насиља у породици у  
пракси надлежних институција**

**јул 2009. године**

# САДРЖАЈ

1. РЕЗИМЕ .....	3
2. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ .....	4
3. НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ КАО ПРЕКРШАЈНО ДЈЕЛО .....	6
3.2 Федерација Босне и Херцеговине.....	7
3.3 Република Српска .....	8
3.4 Закључци и препоруке .....	9
4. ЗАШТИТНЕ МЈЕРЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ И ФЕДЕРАЦИЈИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ .....	10
4.1 Обавезно пријављивање насиља у породици.....	11
4.2 Врсте, доступност и извршење заштитних мјера .....	12
4.3 Подношење захтјева за изрицање заштитних мјера .....	15
4.4 Поступак и стандарди доказивања .....	16
4.5 Хитност поступка.....	17
4.6 Праћење спровођења заштитних мјера и криминализација прекршаја .....	18
4.7 Закључци и препоруке .....	19
5. САРАДЊА ИЗМЕЂУ НАДЛЕЖНИХ ОРГАНА И НЕВЛАДИНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА.....	21
5.1 Закључци и препоруке .....	23
6. РАЗУМИЈЕВАЊЕ НАСИЉА У ПОРОДИЦИ И ПОЗНАВАЊЕ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ.....	23
6.1 Разумијевање насиља у породици .....	23
6.2 Оспособљавање кадрова у вези са Законима о заштити .....	25
6.3 Закључци и препоруке .....	25
7. ИНТЕРВЕНЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ У СЛУЧАЈУ НАСИЉА У ПОРОДИЦИ .....	26
7.1 Почетна интервенција.....	26
7.2 Технике прикупљања доказа .....	27
7.3 Информације које се пружају жртви .....	27
7.4 Лишавање слободе .....	27
7.5 Правила за поступање у случају када је починилац насиља у породици полицајац .....	28
7.6 Закључци и препоруке .....	28
8. ИНТЕРВЕНЦИЈА ЦЕНТРА ЗА СОЦИЈАЛНИ РАД НА НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ.....	29
8.1 Поступак.....	29
8.2 Материјални и људски ресурси .....	30
8.3 Безбиједносни план.....	30
8.4 Закључци и препоруке .....	31
9. ПРИКУПЉАЊЕ ПОДАТАКА .....	32
9.1 Пракса испитаника у вођењу евиденције.....	32
9.2 Закључци и препоруке .....	33
10. ПРЕПОРУКЕ .....	33
Анекс 1 .....	39

# 1. РЕЗИМЕ

Насиље у породици је један од основних видова кршења људских права и зато међународни стандарди за заштиту људских права захтијевају од држава да предузму одлучне мјере које ће осигурати одговорност починиоца и заштиту жртве. С обзиром да ово кривично дјело сеже у домен породичног живота, заштита жртве тим више представља већи значај и изазов – мада се то не односи само на насиље у породици. Читав низ мјера које може изрећи суд постале су важно средство које државе треба да ставе на располагање жртвама. Босна и Херцеговина је управо то учинила тиме што је 2005. године у Федерацији Босне и Херцеговине и у Републици Српској усвојила Законе о заштити од насиља у породици („Закони о заштити“ у даљем тексту), који теже да жртвама пруже заштиту примјеном низа заштитних мјера, као што су удаљење починиоца из стана, куће или другог стамбеног простора или забрана приближавања жртви. Иако су ови закони ступили на снагу прије више од три године, опште је познато да примјена заштитних мјера тек треба да заживи и оствари сврху за коју су ове мјере намијењене.

Након разговора са готово 75 испитаника из полиције, центара за социјални рад и правосуђа, препреке и разлози за неспровођење мјера су очигледни. Већина службеника у надлежним институцијама није прошла одговарајућу едукацију о природи и специфичностима насиља у породици, тако да они спровођење Закона о заштити не могу ставити у одговарајући контекст. Велики број испитаника у надлежним тијелима није био упознат са основним одредбама Закона о заштити и пратећим правилницима. Готово сви су рекли да су потребна додатна, помоћна средства за обављање ових задатака и координисање њиховог рада, као што су, на примјер, интерне смјернице у вези са адекватном реакцијом на насиље у породици, као и протоколи који би прописали одговорност и улогу сваке институције у обезбијеђивању заштите за жртву.

Додатну потешкоћу представља чињеница да се заштитне мјере не разумију ако јединствен облик заштите за жртву. Рјешење којим су заштитне мјере повјерене у надлежност прекршајних одјељења основних, односно општинских судова унијело је приличну забуну јер не прави јасну разлику између заштите жртава и кажњавања починилаца, и то на штету жртава. Осим тога, Закон о заштити од насиља у породици Републике Српске садржи одредбе којима се истовремено санкционише починилац и изричу мјере за заштиту жртве. Судије у пракси примјењују Закон о заштити за изрицање новчаних казни за прекршајно дјело насиља у породици, док се мјере за заштиту жртава ријетко изричу. Захтјеви за изрицање заштитних мјера у Федерацији Босне и Херцеговине се ријетко подносе, а и када су поднесени, о њима се не одлучује по хитном поступку. У оба ентитета је честа појава да се мјере не спроводе ни у случајевима када су изречене.

Ова почетна оцјена јасно указује да се питање заштите и безбиједности жртава не узима у обзир на одговарајући начин, нити Закони о заштити од насиља у породици служе својој првобитној намјени. Оба Закона су већ једном измијењена и допуњена, а у Федерацији Босне и Херцеговине је сасвим нови Нацрт закона у парламентарној процедури од јуна 2009. године. Ипак, остало је још много тога да се уради. Хитно је потребно усмјерити пажњу и материјална средства како би се потпомогао систем заштите жртава насиља у породици и треба се надати да ће овај преглед стања и тешкоћа које коче примјену Закона о заштити од насиља у породици подстаћи нову расправу о рјешењима потребним ради побољшања заштите жртава.

## 2. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Насиље у породици је сложена и распрострањена појава која захтијева координисану реакцију државних органа да би се осигурала безбидност жртава и дјелотворно гоњење и кажњавање починилаца. Сматра се озбиљним кршењем људских права, па стога међународни стандарди за заштиту људских права намећу позитивну обавезу држава да жртвама обезбиде заштиту и помоћ.<sup>1</sup> За државе учеснице у Организацији за европску безбидност и сарадњу, као што је Босна и Херцеговина, битно је да је Министарски савјет ОЕБС усвојио одлуку о превенцији и борби против насиља заснованог на полу и подстакао државе учеснице да унаприједи заштиту и помоћ жртвама.<sup>2</sup> Опредјељење Босне и Херцеговине да се бори против насиља у породици видљиво је из низа промјена које су се десиле у скорије вријеме. Гендер акциони план Босне и Херцеговине (2007) обухвата циљеве и конкретне активности за искоријењивање насиља.<sup>3</sup> Савјет министара БиХ је у марту 2009. године усвојио Стратегију превенције и борбе против насиља у породици у Босни и Херцеговини од 2009. до 2011. године, и она се тренутно налази у парламентарној процедури (од јуна 2009. године).

Поред тога, Босна и Херцеговина је направила крупан корак у обезбидењању заштите за жртве насиља у породици тиме што су усвојени Закон о заштити о насиља у породици Републике Српске<sup>4</sup> (Закон РС о заштити) и Закон о заштити од насиља у породици Федерације Босне и Херцеговине<sup>5</sup> (Закон ФБиХ о заштити).<sup>6</sup> Ови закони имају за сврху да обезбиде заштиту за жртве насиља у породици по хитном поступку и без компликоване процедуре. Расположиве заштитне мјере као што су удаљење из стана, куће или другог стамбеног простора, забрана приближавања жртви и забрана узнемиравања или ухођења, могу послужити као кључне компоненте да се спријечи даље излагање жртве насиљу. Важно је истаћи да према међународним стандардима заштитне мјере нису предвиђене да послуже као облик санкције која се изриче починиоцу. Заштитне мјере служе да се помогне жртви и требало би да буду доступне независно од било ког другог поступка. Заштитне мјере нису једини извор заштите за жртву, али оне представљају кључни елемент заштите. Међународни стандарди за заштиту људских права обавезују државе да олакшају њихову примјену и спровођење у пракси.

Нажалост, иако су већ три године на снази, очигледно је да се Закони о заштити готово никако не примјењују. С тим у вези је Одјељење за људска права Мисије ОЕБС у Босни и Херцеговини (Одјељење за људска права) крајем 2008. године започело анализу примјене оба Закона. Анализа је обухватила и разговор са службеним лицима која су у непосредном контакту са жртвама насиља у породици и која им пружају помоћ: са полицијом, центрима за социјални рад, тужиоцима и судијама.<sup>7</sup> Ова

<sup>1</sup> Препорука бр. 5 (2002) Комитета министара Савјета Европе земљама чланицама о заштити жена од насиља; Препорука бр. 19 Комитета Уједињених нација за елиминисање дискриминације жена од 19. јануара 1992. године.

<sup>2</sup> Одлука 15/05 Министарског савјета, Љубљана, 6. децембар 2005. године.

<sup>3</sup> Доступно на интернет страници Агенције за равноправност полова БиХ: <http://www.arsbih.gov.ba/index.aspx?PID=3&RID=70>

<sup>4</sup> Службени гласник Републике Српске број 118/05, ступио на снагу 1. јануара 2006. године. Измјене и допуне су објављене у Службеном гласнику РС број 17/08, а ступиле су на снагу 6. марта 2008. године.

<sup>5</sup> Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 22/05, ступио на снагу 7. октобра 2005. године. Измјене и допуне су објављене у Службеним новинама ФБиХ број 51/06, а ступиле су на снагу 7. септембра 2006. године.

<sup>6</sup> Забрињава то што Брчко дистрикт БиХ нема сличан закон који је на снази.

<sup>7</sup> Види Анекс 1 за списак испитаника.

запажања су исто тако заснована на разговорима са стручњацима из праксе на округлим столовима и састанцима које је организовало Одјељење за људска права на тему насиља у породици.

Као што се и очекивало, заштитне мјере прописане Законима о заштити су ријетко изрицане, а други облици заштите нису били на располагању нити су понуђени жртвама. Међутим, ова сазнања јасно указују да је неспровођење Закона о заштити природна посљедица неразумијевања насиља у породици, недовољног познавања Закона о заштити, незнања и недостатка средстава да се реагује на насиље у породици, као и недостатка конкретних механизма да се обезбиједи координисана реакција надлежних институција и лица у заштити жртава и гоњењу починилаца.

Овај документ има сљедећу структуру: најприје је процесуирање насиља у породици као прекршајног дјела обрађено као прелиминарно питање. Потом слиједи опис поступака и мјера прописаних Законима о заштити и уочених недостатака. Наглашава се потреба за бољом координацијом између надлежних органа и невладиних организација (НВО), као и потреба за едукацијом и проналажењем конкретних начина заштите жртава. Након тога је обрађена интервенција полиције у случајевима насиља у породици, као и веома важна улога центара за социјални рад, са нагласком на појединим забрињавајућим поступцима уоченим у њиховој пракси. Такође је наглашена потреба за прикупљањем свеобухватних података. Извјештај на крају садржи конкретне препоруке.

Значајна улога НВО у реаговању на насиље у породици није била предмет ове анализе јер се сматрало да је неопходно усмјерити пажњу на обавезе надлежних органа и њихов одговор на насиље у породици. Међутим, због недостатка јасног одређења државе да обезбиједи помоћ и заштиту, НВО су одиграле главну улогу у попуњавању те празнине. На примјер, НВО су основале и управљају са неколико сигурних кућа у Босни и Херцеговини, све донедавно без икакве финансијске помоћи државе. Многи од надлежних су изјавили како је њихов једини извор информација и едукације о насиљу у породици дошао управо од НВО. Мисија поздравља истрајност и водећу улогу коју су преузеле НВО и нада се да ће ова анализа допринијети унапређењу сарадње између невладиног сектора и државних органа. Најзад, ова анализа такође обухвата питања која се односе на кривични поступак за дјела насиља у породици.

На крају, не може се занемарити значај међународних стандарда за заштиту људских права у вези са насиљем над женама. Од усвајања Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена из 1979. године на глобалном нивоу је развијен читав скуп стандарда. Обавезујуће конвенције, као што је Европска конвенција о заштити људских права, садрже опште одредбе, а необавезујући међународни стандарди су такође од значаја јер врло често садрже конкретизоване обавезе државе. У овој анализи се често позива на три документа припремљена на основу међународних стандарда за заштиту људских права и стручног знања у вези са насиљем над женама, и то: *Модел стратегије и практичних мјера УН за елиминисање насиља над женама у области кривичноправне превенције и кривичног правосуђа*<sup>8</sup> (Модел стратегије и практичних мјера); извјештај који је припремила група стручњака под покровитељством Уједињених нација, под називом *Квалитетна практична искуства у изради*

---

<sup>8</sup> Резолуција 52/86, коју је 17. децембра 1997. године усвојила Генерална скупштина Уједињених нација. Ажурирану верзију *Модела стратегије и практичних мјера* тренутно припрема међудржавна група експерата, а ревидирани нацрт је доступан на: <http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Expert-group-meeting-Bangkok-2009.html>. Усвајање је предвиђено за 2010. годину.

законодавства у вези са насиљем над женама<sup>9</sup> (Квалитетна практична искуства у изради законодавства); и документ под називом *Борба против насиља над женама: минимални стандарди за пружање помоћи*<sup>10</sup> (Минимални стандарди), који је припремила Оперативна група за борбу против насиља над женама Савјета Европе и у ком је обрађена помоћ и заштита жртвама, укључујући интервенцију полиције и правосуђа.

### 3. НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ КАО ПРЕКРШАЈНО ДЈЕЛО

Након реформе кривичног законодавства спроведене 2003. године насиље у породици се може гонити као посебно кривично дјело у читавој Босни и Херцеговини. Усвајањем Закона о заштити од насиља у породици 2006. године, у Републици Српској постоји могућност да се дјела насиља у породици процесуирају и као прекршај у складу с тим законом. У Федерацији Босне и Херцеговине законодавац се није определио за овај концепт, тако да је насиље у породици потребно увијек третирати као кривично дјело у складу са Кривичним законом Федерације Босне и Херцеговине. Међународни стандарди обавезују да се дјела насиља у породици процесуирају као кривична дјела и да се гоне по службеној дужности.<sup>11</sup> С обзиром на то да ова дјела сежу у домен породичног живота, за њих би требало изрицати строжије кривичноправне санкције. Изрицање новчаних казни се не препоручује, јер оне прије могу изазвати неповољне финансијске посљедице по жртву него што одвраћају починитеља од понављања дјела или што дјелују као вид рахабилитацијске санкције.<sup>12</sup>

У постојећем правном оквиру у Босни и Херцеговини правна квалификација дјела насиља у породици – било као прекршаја или кривичног дјела – у складу је са опште прихваћеним схватањем појма кривичног дјела које се наводи у међународним документима. Међутим, постоје извјесне битне разлике између прекршаја и кривичних дјела у Босни и Херцеговини. Процесуирање прекршајних дјела не подразумијева учешће тужиоца. У таквим случајевима полиција подноси пријаву непосредно судији за прекршаје у прекршајном одјељењу општинског, односно основног суда. Прекршајне санкције обухватају новчану казну, укор, условну осуду и заштитне мјере, док се казна затвора не може изрећи.<sup>13</sup> Прекршајна дјела се сматрају мање озбиљним, а процесуирање насиља у породици као прекршајног дјела може обезвриједити и минимализовати озбиљност коју насиље над женама има.<sup>14</sup>

Битно је исто тако напоменути запажања стручног тијела за праћење Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена (Комитета УН за елиминисање дискриминације жена - *CEDAW*) о ситуацији у Босни и Херцеговини за 2006. годину, у

<sup>9</sup> Одјељење за унапријеђење положаја жене и Биро за борбу против наркотика и криминала Уједињених нација, Извјештај са састанка експерата, мај 2008. године, доступно на:

[http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw\\_legislation\\_2008/vaw\\_legislation\\_2008.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw_legislation_2008/vaw_legislation_2008.htm)

<sup>10</sup> Лиз Кели и Лорна Дубоа (Liz Kelly, Lorna Dubois), *Борба против насиља над женама: минимални стандарди за пружање помоћи*, (Стразбур, Савјет Европе, септембар 2008. године).

<sup>11</sup> Комитет министара Савјета Европе земљама чланицама о заштити жена од насиља, и образложење, усвојени 30. априла 2002. године, додаток, став 55; видјети такође Резолуцију бр. 63/155 о *Интензивнијем настојању да се елиминишу сви облици насиља над женама*, 30. јануар 2009. године, A/Res/63/155, став 16(к) Генералне скупштине Уједињених нација.

<sup>12</sup> *Квалитетна практична искуства у изради законодавства*, Изрицање санкција, 9.Д, стр. 59.

<sup>13</sup> Члан 5 Закона о прекршајима Републике Српске, и члан 6 Закона о прекршајима Федерације Босне и Херцеговине.

<sup>14</sup> Мада је познато да су жртве насиља у породици како жене тако и мушкарци, статистички подаци широм свијета, па тако и у Босни и Херцеговини, указују на то да су жртве претежно жене, а починиоци мушкарци. Због лакшег коришћења употребљаваће се ови полно одређени термини.

којима је наведено да забрињава то што законодавство „у оба ентитета дозвољава различито тумачење и недоследну примјену санкција због чињенице да је у Федерацији Босне и Херцеговине насиље у породици кривично дјело, а у Републици Српској и кривично и прекршајно дјело.“<sup>15</sup> Осим тога, Комитет CEDAW је дао препоруку да се два ентитетска закона ускладе. У складу с тим, први задатак предвиђен Стратегијом превенције и борбе против насиља у породици у Босни и Херцеговини од 2009. до 2011. године јесте да се изврши анализа и усклађивање правног оквира који регулише насиље у породици, укључујући и формирање радне групе која ће ускладити Законе РС и ФБиХ о заштити од насиља у породици.<sup>16</sup> Такво усклађивање још увек није спроведено, па је ова анализа уочила посебне проблеме који се јављају у пракси у Федерацији Босне и Херцеговине и у Републици Српској, а који су изложени у тексту који следи.

### **3.2 Федерација Босне и Херцеговине**

Сазнања указују на то да циљ који је законодавац имао да се насиље у породици процесуира као кривично дјело у неким мјестима у Федерацији Босне и Херцеговине није постигнут, јер се у пракси ова дјела квалификују као прекршајна упркос правном оквиру који поставља другачију обавезу. Важно је подсетити да домаћи правни оквир обавезује полицију да, у зависности од врсте дјела, одмах или у року од седам дана обавијести тужиоца о случајевима гдје постоји основана сумња да је почињено кривично дјело.<sup>17</sup> На тај начин се поставља обавеза блиске сарадње полиције и тужилаштва, а одговарајућа квалификација дјела треба да се спроведе уз стручно знање тужиоца.

Током разговора је било очигледно да се дјела насиља у породици квалификују као прекршајна дјела у складу са кантоналним законима о јавном реду и миру, на примјер, као дрско понашање на јавном мјесту, или злостављање или физички напад на другог на јавном мјесту.<sup>18</sup> Службени подаци из више мјеста у Федерацији Босне и Херцеговине то потврђују, па чак и статистички подаци из једног кантоналног министарства унутрашњих послова упућују на то да је већина пријављених дјела насиља у породици квалификована као прекршајно дјело. Полицајци с којима је обављен разговор су тврдили да је квалификација дјела обављена уз консултације с тужиоцем, док су тужиоци с којима је разговор обављен рекли да полиција често доноси одлуку о квалификацији дјела без консултација с тужиоцем.

У неким дјеловима Федерације Босне и Херцеговине полиција не квалификује ова дјела као прекршаје. Умјесто тога, полиција у неким случајевима подноси захтјев за изрицање заштитне мјере прекршајном одјељењу општинског суда, али – што посебно забрињава – не пријављује кривично дјело тужилаштву. На тај начин се изрицање заштитне мјере користи као замјена за процесуирање дјела насиља у породици, а заштитне мјере као санкција за починиоце. Кривично гоњење за дјела насиља у породици се на овакав начин заобилази, што представља јасно кршење домаћег правног

<sup>15</sup> Закључци Комитета УН за елиминисање дискриминације жена: Босна и Херцеговина, CEDAW/C/ВН/СО/3, 2. јун 2006. године, став 26.

<sup>16</sup> Стратегија превенције и борбе против насиља у породици у Босни и Херцеговини од 2009. до 2011. године, циљ 1.

<sup>17</sup> У складу са чланом 233 Закона о кривичном поступку ФБиХ, ако постоји основана сумња да је почињено кривично дјело за које се може изрећи казна затвора од пет година, тужилаштво ће одмах о њему бити обавијештено, а за кривична дјела за која се може изрећи казна затвора до пет година, тужилаштво ће бити обавијештено у року од седам дана.

<sup>18</sup> Видјети, на примјер, Закон о јавном реду и миру Кантона 10, Службене новине број 4/07, члан 4 и 5.

оквира и међународних стандарда. Када је надлежним тужилаштвима указано на пропуст да се насиље у породици кривично гони, тужиоци су исказали невољност да ово питање ријеше са полицијом. Штавише, изречене заштитне мјере у оваквим случајевима нису усмјерене ка заштити жртве, јер се више користе у сврху кажњавања починиоца.

### 3.3 Република Српска

Закон о заштити од насиља у породици Републике Српске има двоструку улогу: неке одредбе прописују заштитне мјере за жртву, а друге санкције за починиоца – судије у прекршајним одјељењима основних судова изричу и једне и друге. Из образложења закона које је припремио предлагач, увођење прекршајне одговорности за дјело насиља у породици није имало за циљ да за ово дјело примат пружи прекршајном гоњењу починиоца над кривичним гоњењем предвиђеним у члану 208 Кривичног закона Републике Српске.<sup>19</sup> Упркос томе, Законом РС о заштити уведене су и новчане казне. На примјер, за почињено дјело насиља у породици починиоцу се може изрећи новчана казна у износу од 100 до 300 КМ, а за поновљено дјело, или ако је дијете свједок дјела, може се изрећи новчана казна у износу од 300 до 1500 КМ. За дјело насиља над дјететом може се изрећи новчана казна у износу од 600 до 1500 КМ.<sup>20</sup>

Забринутост изазива то што запажања указују да се Закон РС о заштити примјењује да би се (блаже) казнили починиоци дјела насиља у породици, умјесто да се користи за пружање заштите жртвама. Све судије с којима је обављен разговор потврдиле су да примају прекршајне пријаве за дјела насиља у породици уз које у већини случајева није било захтјева за изрицање заштитних мјера. Судије су са овим прекршајним пријавама поступале у складу са Законом РС о заштити, тако што би починиоца огласиле кривим за прекршај и изрекле новчану казну у складу са чланом 20 овог Закона. Само је неколико судија навело да редовно изричу и новчане казне и заштитне мјере. Службени подаци Гендер центра Републике Српске за 2007. годину такође потврђују да су новчане казне најчешће примјењена санкција када је у питању Закон РС о заштити.<sup>21</sup> Као што је већ раније споменуто, компаративна искуства и најбоља пракса у вези кажњавања за насиље у породици указују на то да новчане казне нису најадекватније рјешење, како због тога што немају ефекат одвраћања починитеља, тако и због тога што често негативно утичу на саме жртве.

Када је у питању доношење одлуке да ли дјела насиља у породици треба процесуирати као прекршаје у складу са Законом РС о заштити<sup>22</sup> или као кривична дјела у складу са Кривичним законом Републике Српске,<sup>23</sup> сви полицајци, тужиоци и судије су рекли да, према њиховом мишљењу, дјела насиља у породици са озбиљним посљедицама, као

<sup>19</sup> Образложење Закона о измјенама и допунама Закона о заштити од насиља у породици Републике Српске, Службени гласник РС број 17/08 од 26. фебруара 2008. године.

<sup>20</sup> Члан 20 Закона РС о заштити.

<sup>21</sup> Влада Републике Српске, Гендер центар, Информација о активностима за борбу против насиља у породици у Републици Српској и иницијатива да се 2008. и 2009. година прогласе годинама борбе против насиља у породици, мај 2008. године, стр. 21.

<sup>22</sup> Члан 6 Закона РС о заштити прописује да је насиље у породици „било које дјело које наноси физичку, психичку и сексуалну патњу или економску штету, као и пријетње таквим дјелима ...“. Појединачна дјела насиља у породици су наведена у засебним ставовима од 1 до 12.

<sup>23</sup> Члан 208, став 1 Кривичног закона Републике Српске прописује да „Ко примјеном насиља, дрским или безобразним понашањем угрожава спокојство, тјелесни интегритет или душевно здравље члана своје породице или породичне заједнице, казниће се новчаном казном или затвором до двије године.“ Остали ставови прописују оштрије санкције за отежавајуће околности, као што су употреба опасног оруђа, доношење тешке тјелесне повреде, итд.

што су тјелесне повреде или поновљено дјело насиља у породици, треба квалификовати као кривична дјела, а да дјела са блажим посљедицама или врљежање треба квалификовати као прекршајна дјела. Међутим, ове разлике које су практичари навели нису јасно наведене у законима. На примјер, члан 208 Кривичног закона Републике Српске се не односи искључиво на наношење тјелесних повреда или поновљено дјело. Члан 208, став 1 заправо јасно прописује да се насиље у породици може заснивати чак искључиво на психичком злостављању и може се казнити новчаном казном или казном затвора до двије године. Један дио полицајаца је рекао да полиција и тужиоци немају увијек исто мишљење о одговарајућој правној квалификацији дјела. Један полицајац је рекао да тужиоци подстичу полицију да већину дјела насиља у породици квалификује као прекршајна дјела, па се због тога полиција устручава да их квалификује као кривична дјела. С друге стране, један тужилац се критички осврнуо на то да полиција „преоштро“ квалификује дјела насиља у породици као кривична дјела. Неки службеници су признали да постоји преклапање у основним елементима дјела насиља у породици како је прописано у Кривичном закону Републике Српске и у Закону РС о заштити, те да не постоје критеријуми нити методологија која би усмјерила полицију, тужиоце и судије ка одговарајућом правној квалификацији.

Слично као у Федерацији Босне и Херцеговине, сарадња између полиције и тужилаца по овом питању не тече глатко. Стиче се утисак да полиција не обавјештава тужиоце сваки пут када основном суду поднесе пријаву, а поступак консултација се дешава ријетко или никако. То што је ово дјело кажњиво и прекршајно и кривично често значи да нико не мора преузети пуну одговорност за његово дјелотворно процесуирање.

У једној полицијској станици су примјетили да је број дјела пријављених прекршајном одјељењу основног суда повећан, а да се значајно смањио број пријава тужилаштву. Мада је само неколико службеника то отворено рекло, ово би могло значити настанак новог тренда у Републици Српској који указује на интензивнију примјену Закона РС о заштити у сврху кажњавања починилаца. Истовремено, мјере за заштиту жртава се ријетко изричу. Због тога вјероватно долази до ситуације да се сврха коју је законодавац хтио постићи очигледно не остварује. С једне стране, спровођењем прекршајног поступка починиоци не одговарају кривично, а изрицање санкција (новчане казне) може негативно утицати на жртве и њихову дјецу. С друге стране, жртвама се не обезбијеђује непосредна заштита која је предвиђена Законом РС о заштити.

### **3.4 Закључци и препоруке**

Међународни стандарди за заштиту људских права прописују да помоћ жртвама у пракси треба да буде лако доступна и дјелотворна. С обзиром на наведена запажања, овакав закључак се не може донијети у вези заштитних мјера прописаних Законима о заштити. Рјешење у оба ентитета којим су прекршајна одјељења општинских, односно основних судова надлежна за изрицање заштитних мјера као посљедицу има нејасне границе између заштите жртава и санкција против починилаца. Заштитне мјере би требало сматрати посебним обликом правне заштите која је намијењена искључиво жртвама, а њихово изрицање би требало да буде одвојено од ма ког поступка у ком се одлучује о одговорности починилаца. Препоруке за рјешавање ове ситуације обухватају следеће:

- а) Агенција за равноправност полова Босне и Херцеговине би хитно требало да оснује радну групу у складу са циљем 1 Стратегије превенције и борбе против насиља у породици у Босни и Херцеговини како би се ускладили Закон РС о заштити и Закон ФБиХ о заштити. Да би се усагласила законска рјешења,

требало би преиспитати који је начин процесуирања дјела насиља у породици најбољи, односно, да ли насиље у породици треба процесуирати искључиво као кривично дјело или, пак, и као прекршај и као кривично дјело. Ова радна група би требало да буде сачињена од представника Гендер центара, Правосудне комисије Брчко дистрикта БиХ и невладиних организација. Одјељење за људска права може по потреби ангажовати међународне стручњаке који би имали консултантску улогу.

- б) Уколико се усвоји опција да насиље у породици може бити и прекршај и кривично дјело, потребно је јасно прописати елементе прекршајног дјела насиља у породици и елементе кривичног дјела насиља у породици. У том случају би дефиницију прекршајног дјела насиља у породици, као и прекршај непријављивања дјела насиља у породици, те санкције прописане за починиоце и службена лица требало издвојити из Закона о заштити, тако да се овај Закон конципира и користи искључиво као средство за заштиту жртве. Прописане санкције би требало да иду у смјеру изрицања неновчаних казни. Коначно, треба нагласити обавезу консултовања са тужиоцем прије него што се дјело квалификује као прекршајно.
- в) Агенција за равноправност полова Босне и Херцеговине требало би да заједно за Правосудном комисијом Брчко дистрикта БиХ ријеша питање доступности заштитних мјера за жртве насиља у породици у Брчко дистрикту БиХ.
- г) Главни тужиоци Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине и Брчко дистрикта БиХ требало би да од кантоналних и окружних тужилаца захтијевају да се енергичније ангажују на прикупљању доказа и кривичном гоњењу дјела насиља у породици у складу са кривичним законима. Такође би било потребно подсетити тужиоце на обавезу да руководе радом полиције, посебно у раној фази истраге, те нагласити обазрив приступ када се предлажу одговарајуће санкције.
- д) У Федерацији Босне и Херцеговине, Министарство унутрашњих послова Федерације и кантонална министарства унутрашњих послова требало би да дају јасна упутства полицијским службеницима да се сва дјела насиља у породици квалификују као кривична дјела у складу са Кривичним законом Федерације Босне и Херцеговине, као и да нагласе потребу за детаљним и стандардизованим извјештавањем надлежног тужилаштва о сваком поједином дјелу. Потребно је нагласити да примјена Закона ФБиХ о заштити не треба да представља замјену за кривично гоњење.

#### **4. ЗАШТИТНЕ МЈЕРЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ И ФЕДЕРАЦИЈИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

Међународни стандарди садрже препоруке државама о усвајању закона којима би се правосудним органима омогућило да примјене мјере за заштиту жена од свих облика насиља, када је то потребно и по хитном поступку. Заштитне мјере треба да буду доступне жртвама, а њихова примјена не смије бити условљена покретањем неког другог поступка; такође мора бити јасно да се заштитне мјере не изричу као замјена за вођење неког другог поступка.<sup>24</sup> Мада у великом броју земаља заштитне мјере спадају

<sup>24</sup> *Квалитетна практична искуства у изради законодавства*, дио 8.Б, стр. 51.

у домен грађанског права, у Босни и Херцеговини је изрицање ових мјера у надлежности прекршајних одјељења општинских, односно основних судова, како би се обезбједили бржи приступ суду и ефикасност поступка. Као што је наведено у претходном тексту у дијелу 3, то је унијело забуну у вези саме природе заштитне мјере, што је довело до тога да се ове мјере не сматрају посебним обликом правне заштите, већ прије врстом прекршајне санкције или мјером у блиској вези са концептом прекршајне одговорности. У наредном одјељку су приказани процедурални и материјални аспекти Закона РС о заштити и Закона ФБиХ о заштити, као и одређени проблеми како у самом законском тексту, тако и у пракси.

#### **4.1 *Обавезно пријављивање насиља у породици***

Најбоља пракса у вези са интервенцијом у случају насиља у породици одражава став да пунољетним жртвама треба омогућити добијање здравствене и психосоцијалне помоћи без обавезе стручног особља да дјело аутоматски пријави полицији.<sup>25</sup> Таква пракса се не може примијенити на дјецу, жртве испод осамнаест година, те на случајеве када је живот жртве доведен у питање, или ако одрасло лице пати од душевне болести. Као минимум, обавезно пријављивање треба да уважи принцип поштовања личног интегритета и приватности жртава, као и да омогући свим надлежним лицима практичну примјену. Оба Закона о заштити прописују да службена лица, чланови породице и грађани имају обавезу да полицији пријаве насиље у породици.<sup>26</sup> Непријављивање од стране службеног лица<sup>27</sup> сматра се прекршајем и може се казнити новчаном казном од 100 до 300 КМ у Републици Српској, а од 1000 до 5000 КМ у Федерацији Босне и Херцеговине.

Упркос овим обавезама, из разговора се стиче утисак да су у готово свим случајевима жртве те које подносе пријаву полицији. Неколико полицајаца је рекло да су сусједи или рођаци пријављивали насиље у породици, али ниједан полицајац с којим је обављен разговор није навео да је пријава стигла од центра за социјални рад или медицинске установе. Неколико службеника у центрима за социјални рад је рекло да су упознати са законском обавезом да пријаве насиље у породици полицији, али се они радије одлучују да жртвама савјетују да позову полицију уколико то желе. Они тврде да се на овај начин штити приватност жртве, а и да је тако ефикасније, јер полиција може одмах почети са прикупљањем доказа. Другим представницима центара за социјални рад изгледа није сасвим јасно да постоји законска обавеза, те додају да мање инциденте не треба ни пријављивати, јер се рјешење може наћи договором. Најбоље би било да службеници центара за социјални рад и медицинских установа, као и других институција, разговарају са жртвама о службеној обавези да пријаве насиље, о последицама које може имати подношење такве пријаве (нпр., да то не значи да ће жртва морати да свједочи против починиоца) и да се са жртвом договоре о пријављивању полицији, као и о плану безбиједносних мјера које би требало предузети уколико жртва поново буде изложена насиљу због пријављивања.

Није било забиљежених случајева новчаног кажњавања службеног лица због непријављивања насиља у породици и није познато да ли је полиција икада поднијела пријаву против службеног лица прекршајном одјељењу општинског, односно основног суда. Може се само извући закључак или да ова одредба закона није широко позната,

<sup>25</sup> *Минимални стандарди*, табела 8.7, Основни минимални стандарди.

<sup>26</sup> Члан 7 Закона ФБиХ о заштити и члан 20 Закона РС о заштити.

<sup>27</sup> Закон РС о заштити прописује да су службеници у образовним, социјалним и здравственим установама, као и члановим породице, обавезни да пријаве насиље у породици, види члан 7; Закон ФБиХ о заштити прописује да су службена лица обавезна да пријаве насиље у породици, види члан 20.

или да полиција и друга службена лица овај прекршај непријављивања дјела не сматрају озбиљним.

## **4.2 Врсте, доступност и извршење заштитних мјера**

Међународни стандарди за заштиту од насиља над женама прописују заштитне мјере које осигуравају безбиједност жртава и које би требало да буду доступне, а обухватају удаљење из стана, забрану приближавања жртви и њеној дјечи, наредбу починиоцу да финансијски помаже жртву плаћањем станарине, издржавањем дјете, итд., забрану починиоца да набави, користи или посједује оружје и наредбу починиоцу да се уздржи од насиља.<sup>28</sup> Примјена ових мјера треба да има предност у односу на имовинска и друга права починиоца.<sup>29</sup> Земље које су до сада интензивно примјењивале ове мјере, као што је Аустрија, нису забиљежиле проблем неусклађености ових права жртава са другим правима починитеља насиља.<sup>30</sup>

Члан 9 Закона РС и ФБиХ о заштити прописује изрицање сљедећих заштитних мјера: удаљење из стана, куће или другог стамбеног простора и забрану враћања, забрану приближавања жртви и забрану узнемиравања или ухођења, обавезни психосоцијални третман и обавезно лијечење зависности од алкохола и опојних дрога. На тај начин су само три облика заштите жртава које прописују међународни стандарди обухваћена Законима о заштити.<sup>31</sup> Правни оквир за спровођење ових мјера је обезбијеђен усвајањем потребних подзаконских аката.

Запажања о примјени Закона јасно указују на сљедеће: велики број судова у Федерацији Босне и Херцеговине није запримио ниједан захтјев за изрицање заштитних мјера, а већина прекршајних одјељења основних судова у Републици Српској запримила је прекршајне пријаве о насиљу у породици без захтјева за изрицање заштитних мјера. Већина службеника с којима је обављен разговор није била у могућности да да информације о спровођењу Закона о заштити, јер се његова примјена тек очекује. Полиција и центри за социјални рад би често наводили како сматрају да се Закони о заштити не могу успешно примјенити, те се зато изрицање мјера и не тражи. Ипак, забиљежено је изрицање неких од мјера, а у даљем тексту се налази посебан осврт на проблеме у вези са сваком од њих.

### **4.2.1 Удаљење из стана, куће или другог стамбеног простора и забрана враћања, забрана приближавања жртви и забрана узнемиравања или ухођења**

Оба ентитета су усвојила свој *Правилник о начину спровођења заштитних мјера које су у надлежности Министарства унутрашњих послова*, а који обухвата удаљење из стана, куће или другог стамбеног простора и забрану враћања, забрану приближавања

<sup>28</sup> *Квалитетна практична искуства у изради законодавства*, дио 8.Ц, стр. 52.

<sup>29</sup> *Минимални стандарди*, табела 8.17, Спровођење закона.

<sup>30</sup> Роса Лугар, *Квалитетна практична искуства у изради законодавства за заштиту жена од насиља*, стручни рад који је припремила Роса Лугар (Rosa Lugar) за састанак стручне групе о квалитетним практичним искуствима у изради законодавства за заштиту жена од насиља, Уред Уједињених нација у Бечу, Аустрија, 26-28. мај 2008. године.

<sup>31</sup> Закон РС о заштити такође прописује рад у хуманитарној организацији или локалној заједници (по свој прилици се овдје ради о санкцији за починиоца), а Закон ФБиХ о заштити додатно прописује мјеру „заштите жртве од насиља у породици“, то јест, смјештај жртве у сигурну кућу или пружање краткорочне финансијске помоћи.

жртви и забрану узнемиравања или ухођења.<sup>32</sup> Правилници до детаља прописују улогу полиције у извршењу ових мјера, као и улогу центара за социјални рад у пружању помоћи при извршењу мјера. Процедура обухвата одређивање одговорног лица које је задужено да жртви пружи потребне информације и у сарадњи са центром за социјални рад припреми процјену угрожености жртве. Правилници такође прописују евиденцију коју центри јавне безбједности, односно кантонална министарства унутрашњих послова, имају обавезу да воде у вези са жртвама и починиоцима, као и изреченим заштитним мјерама. Ови правилници и мјере су у складу са најбољом праксом и искуствима када је у питању интервенција полиције у заштити жртава.

У пракси се ове мјере ријетко изричу, а и када се изрекну, не спроводе се. Што се тиче мјере удаљења починиоца из стана, из разговора са надлежним службеницима се стиче утисак да изрицање и спровођење те мјере зависи од могућности да се за починиоца обезбједи алтернативни смјештај. То, међутим, указује на погрешно схватање значења ове мјере: алтернативни смјештај се не мора обезбједити за починиоца. Чињеница да већина парова живи у заједничком домаћинству са родитељима починиоца такође представља један од фактора који ограничавају примјену ове мјере.

Мјера забране приближавања жртви изречена је у неколико наврата, али је ретко спроведена у дјело. Примјеђено је такође да се мјера забране приближавања жртви понекад изриче лицима која живе заједно, па се тиме доводи у питање сврха изречене мјере. Поред тога, у предметим у којима је нека од мјера коју спроводи министарство унутрашњих послова у одређеном степену спроведена, прикупљени подаци указују да није припремљена обавезна процена угрожености жртве.

#### **4.2.2 Обавезни психосоцијални третман**

У вези са одговорношћу починилаца за своја дјела, међународни стандарди препоручују државама да припреме програме који би починиоцима помогли да преиспитају своје понашање и суоче се са одговорношћу, а све у циљу да се спријечи насиље у будућности. Најбоља пракса у припреми програма за починиоце указује на то да програме не треба схватити као замјену за кривично гоњење, осуду или санкцију, те да их треба засновати на принципу добровољности.<sup>33</sup> Ове програме не треба схватити ни као облик заштите жртава. Па ипак, оба ентитета су усвојила свој *Правилник о начину и мјесту спровођења заштитне мјере обавезног психосоцијалног третмана починилаца насиља у породици* који судијама омогућава да издају наредбу починиоцима насиља у породици да се подвргну психосоцијалном третману у различитим институцијама, укључујући центре за ментално здравље и специјалистичке психијатријске службе при здравственим установама, у сарадњи са центрима за социјални рад.<sup>34</sup> Правилник Федерације Босне и Херцеговине прописује да трошкове третмана сноси суд који изриче мјеру, а Правилник Републике Српске не прописује ко сноси трошкове третмана.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Објављено у Службеним новинама ФБиХ број 9/06 и Службеном гласнику РС број 26/06.

<sup>33</sup> Препорука (2002)5 Комитета министара Савјета Европе земљама чланицама о заштити жена од насиља, 30. април 2002. године и образложење.

<sup>34</sup> Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 60/06 и Службени гласник Републике Српске број 97/06.

<sup>35</sup> Правилник о начину и мјесту provedбе мјере обавезног психосоцијалног третмана учинилаца насиља у породици Федерације Босне и Херцеговине, члан 3.

Из разговора и праћења предмета пред правосудним тијелима и осталим надлежним органима може се закључити да је ова мјера, условно речено, чешће изрицана у односу на остале, мада не постоје тачни подаци у степену њеног спровођења. На примјер:

У једном граду у Федерацији Босне и Херцеговине прекршајно одјељење општинског суда је у три наврата изрекло мјеру обавезног психосоцијалног третмана коју је требало да спроведе центар за социјални рад. Центар за социјални рад није био у могућности да ову мјеру спроведе јер није посједовао одговарајуће стручне кадрове да би организовао савјетовање за починиоце. Центар је обавијестио суд о својој немогућности да мјере спроведе. Битно је напоменути да центар није посједовао наведени Правилник за спровођење ове мјере.

Службеници других центара за социјални рад су навели да центри нису у могућности да спроведе психосоцијални третман, те да чак ни центри за ментално здравље, уколико на том подручју постоје, веома често немају довољан број квалификованог кадра који би био у могућности да ради са починиоцима насиља у породици. Из доступних података се може стећи утисак да специјалистички програми за третман починилаца насиља не стоје на располагању.

#### **4.2.3 Обавезно лијечење зависности од алкохола и опојних дрога**

У уводној напомени треба рећи да обавезно лијечење зависности од алкохола и опојних дрога није прописано као заштитна мјера према међународним стандардима о заштити жртава од насиља у породици. Међутим, оба Закона о заштити прописују ову заштитну мјеру. Од тренутка усвајања *Правилника о начину и мјесту спровођења заштитне мјере обавезног лијечења зависности од алкохола и опојних дрога*<sup>36</sup> судије могу изрећи заштитну мјеру лијечења зависности у различитим установама.<sup>37</sup> Спровођење ове мјере такође подразумијева да центар за социјални рад изради план, прати њено спровођење, обавјештава о томе суд који је мјеру изрекао и води евиденцију.

Стиче се утисак да се ова мјера најчешће изриче. Међутим, судије су упознате са проблемима који се односе на њено спровођење, јер се она не темељи на добровољном пристанку починиоца. Будући да се овом мјером не обезбијеђује неодложна помоћ и сигурност за жртву, тим више забрињава чињеница да се ова заштитна мјера најчешће изриче.

#### **4.2.4 Сигурне куће**

Смјештај жртава у сигурну кућу јесте још један облик заштите који држава треба да обезбиједи, мада та мјера не спада у категорију мјера које одређује суд. Усвајањем измјена и допуна Закона РС о заштити уведен је смјештај у сигурну кућу као додатни облик мјере физичке заштите жртве, коју не изриче суд.<sup>38</sup> Закон ФБиХ о заштити

<sup>36</sup> Службене новине Федерације Босне и Херцеговине бр. 23/08 и Службени гласник Републике Српске број 97/06.

<sup>37</sup> У Федерацији Босне и Херцеговине ова мјера се може спроводити у заводима за лијечење болесни зависности, центрима за ментално здравље или терапијским заједницама/комунама; Правилник Републике Српске прописује да се ова мјера може спроводити у центрима за ментално здравље, психијатријским одјељењима општих болница, психијатријским клиникама, специјализованим одјељењима за лијечење зависности од алкохола и опојних дрога и другим установама које имају одобрење Министарства здравља и социјалне заштите Републике Српске.

<sup>38</sup> Закон РС о заштити, члан 7, став 1.

прописује „заштиту жртве насиља у породици“, што значи смјештај жртве у сигурну кућу или неки други облик смјештаја као заштитна мјера, иако се стиче утисак да је у пракси суд не изриче. Тренутно постоје сигурне куће којима управљају невладине организације у сљедећим градовима: Бањој Луци, Модричи, Приједору, Мостару, Сарајеву, Бихаћу, Зеници и Тузли. Тек су се 2008. године владе Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине обавезале да ће обезбиједити средства за сигурне куће, па је Закон РС о заштити у том смислу измијењен тако да прописује да 70 процената средстава обезбијеђује ентитетска влада, а 30 процената општине и градови.<sup>39</sup>

Мада циљ ове анализе није био усмјерен на приказ података о географској распрострањености сигурних кућа и њиховој употреби, већина службеника у центрима за социјални рад и полицајаца је нагласило да је главна препрека у раду са жртвама насиља у породици недостатак сигурних кућа. Њихов главни аргумент јесте да без потребних финансијских средстава нису у могућности да жртви понуде смјештај у сигурној кући, те да само богатије општине могу себи приуштити луксуз да обезбиједе буџетска средства за финансирање сигурне куће. Они центри који су имали средства намијењена за смјештај жртава у сигурну кућу, искористили су их у ту сврху. Истовремено, упркос томе што су навели ове потребе и недостатке, центри за социјални рад нису споменули друге облике смјештаја за жртве (нпр., привремени смјештај у другу породицу), или међукантоналну и међуентитетску сарадњу. Рад Одјелења за људска права са општинским и кантоналним органима указује на то да је само у неколико наврата било покушаја да се пронађу креативна рјешења за привремени смјештај жртава која не изискују велика материјална средства. Важно је такође напоменути да се удаљавање насилног починиоца из стана изгледа не сматра једном од могућих мјера којом се осигурава безбиједност жртве.

### **4.3 Подношење захтјева за изрицање заштитних мјера**

Што се тиче подношења захтјева за изрицање заштитних мјера, међународни стандарди и најбоља пракса у области борбе против насиља у породици подстичу државе да омогуће жртвама да поднесу захтјев за изрицање заштитних мјера.<sup>40</sup> Неке државе допуштају да такве захтјеве подносе трећа лица<sup>41</sup> или предвиђају да се морају узети у обзир жеље жртве.<sup>42</sup> Закон РС о заштити као и Закон ФБиХ, предвиђају да жртва, њен заступник, полиција, тужилаштво, центар за социјални рад, владине или невладине организације могу поднијети захтјев за изрицање заштитних мјера, или судија може донијети рјешење којим изриче заштитну мјеру чак и без поднесеног захтјева.<sup>43</sup> Не постоји законска обавеза да жртва да свој пристанак прије подношења захтјева у њено име.

Упркос овако широком кругу лица овлашћених да поднесу захтјев, захтјеве за изрицање заштитних мјера углавном подноси полиција. Забиљежено је неколико изолованих случајева када су тужилаштва или центри за социјални рад поднијели захтјев за изрицање заштитних мјера. Многи тужиоци с којима је обављен разговор су изјавили да се не сматрају овлашћенима за подношење захтјева за изрицање заштитних мјера. У једном случају, када је тужилац поднио захтјев, судија за прекршаје га је

<sup>39</sup> Закон РС о заштити, члан 7, став 3.

<sup>40</sup> *Квалитетна практична искуства у изради законодавства*, дио 8.Ф, стр. 54.

<sup>41</sup> Види, на примјер, Филиппине.

<sup>42</sup> Види, на примјер, *Шпански органски закон о интергрисаним заштитним мјерама против насиља базираног на полу*, (2004).

<sup>43</sup> Члан 18 Закона ФБиХ о заштити и Закона РС о заштити.

вратио тужилаштву не донијевши одлуку, с образложењем да тужиоци нису овлашћени да покрену прекршајни поступак. Што се тише службеника у центрима за социјални рад, њихов је одговор често био да још нису наишли на случај у ком би такве мјере биле потребне. Један службеник је отворено признао да они нису спремни да се укључе у спровођење заштитних мјера, па стога не виде сврху у подношењу захтјева за њихово изрицање.

Када су у питању кораци предузети да се сазнају жеље жртве прије подношења захтјева, службеници са којима је обављен разговор су изјавили да они не предузимају такве кораке. Пошто су заштитне мјере конципиране као средство за осигурање безбиједности жртве, било би примјерено да лица која подносе захтјев за изрицање заштитних мјера консултују жртву у повјерењу, као саставни дио процјене ризика прије подношења захтјева.

Правна помоћ или савјет у вези са подношењем захтјева за изрицање заштитних мјера за жртве слабог имовинског стања нису предвиђени ни у Закону РС о заштити, ни у Закону Федерације Босне и Херцеговине. Закон о правној помоћи Републике Српске је ступио на снагу 1. јула 2009. године, а укључује „оштећену страну у кривичном поступку” као категорију корисника правне помоћи. Изгледа да поступак за подношење захтјева за изрицање заштитних мјера није предвиђен овим законом, али би било пожељно да Центар за пружање правне помоћи Републике Српске обезбиједи да жртве могу добити правну помоћ у вези са подношењем захтјева за изрицање заштитних мјера, као и у вези било којег кривичног поступка у којем се појављују као оштећена страна. У Федерацији Босне и Херцеговине само неколико кантона има регулативу о пружању бесплатне правне помоћи, али је непознато у којој мјери је она на располагању жртвама кривичних дјела и у поступку пред прекршајним одјељењем општинских судова. Невладине организације, које углавном финансирају страни донатори, покушавају да попуне ову празнину иако имају врло ограничене ресурсе. Може се закључити да у законодавству Босне и Херцеговине постоји и даље очигледна празнина када је у питању правна помоћ у вези са спровођењем заштитних мјера (и у вези са жртвама насиља у породици, уопште), мада постоји нада да ће од средине 2009. године жртве у Републици Српској имати приступ правној помоћи у поступку везаном за изрицање заштитних мјера.

#### **4.4 Поступак и стандарди доказивања**

Међународни стандарди у вези са изрицањем заштитних мјера наглашавају да би свједочење жртве или изјава дата под заклетвом требало да буду довољан доказни основ за примјену заштитних мјера. Хитне заштитне мјере привременог карактера које изриче полиција чак не треба да садрже ни овај минимум доказа, већ је довољна само процјена полиције о насиљу и ризику по жртву.<sup>44</sup> Основна сврха ових мјера, као облика заштите жртава, диктира такав низак стандард доказивања. Сврха поступка није да утврди кривицу починитеља кривичног дјела. Закони о заштити не дају смјернице у вези одговарајућег стандарда доказивања, а пружају врло мало смјерница у вези са појединостима поступка. Заправо, уколико није наведено другачије, примјењује се Закон о прекршајима.

Примијећен је читав низ различитих приступа у рјешавању захтјева за изрицање заштитних мјера на прекршајним одјељењима општинских, односно основних судова. Ови различити приступи су углавном одраз питања да ли Закони о заштити имају

<sup>44</sup> *Квалитетна практична искуства у изради законодавства*, дио 8.Г, стр. 55.

примат над општим поступком прописаним Законима о прекршајима, односно, да ли се сматрају за *lex specialis*. Већина судија је изјавила да полиција подноси захтјев за покретање прекршајног поступка, а онда се на суд позивају починитељ, службено лице које је поднијело захтјев и, у неким случајевима, жртва. Само је један судија споменуо коришћење стручног особља из центара за социјални рад. Анализа неких рјешења указује на чињеницу да се разматра различит доказни материјал, укључујући исказе свједока, вјештачење, те медицинске доказе. Није јасно да ли се саме изјаве жртве сматрају довољним за изрицање заштитних мјера, али с обзиром на доказе који се разматрају у предметима у којима је изречена заштитна мјера, чини се да то није случај.

#### 4.5 Хитност поступка

Заштитне мјере би требало да буду лако доступне, а захтјеви брзо ријешени; ово се промовише у међународним стандардима о заштити жртава, а и изричита је сврха Закона о заштити. Најбоља пракса наглашава да се одређене мјере, као што су удаљење из стана, куће или другог стамбеног простора и забрана приближавања жртви насиља, могу изрицати по хитном поступку, без саслушања, када постоји непосредна опасност од насиља.

Што се тиче рокова, Закон ФБиХ о заштити прописује да судије имају рок од осам дана за изрицање мјере,<sup>45</sup> а такође обухвата одредбу којом се наглашава обавеза свих службених лица укључених у процес да захтјев за изрицање заштитних мјера рјешавају по хитном поступку.<sup>46</sup> Закон РС о заштити предвиђа „хитно рјешавање таквих предмета”, без даљег прецизирања.<sup>47</sup> Закон РС о заштити се истовремено позива на примјену одредби Закона о прекршајима, како у вези заштитних мјера, тако и за кажњавање починилаца.<sup>48</sup>

Упркос овим јасним правним оквирима, стиче се утисак да сваки судија има свој приступ. На примјер, један судија у Републици Српској изриче заштитне мјере у року од једног дана од пријема захтјева или, чак, тај исти дан. Насупрот томе, велики број судија у Федерацији Босне и Херцеговине су рекли да примјењују одредбе прекршајног поступка прописане Законом о прекршајима, а мјере се изричу између два мјесеца и шест мјесеци након подношења захтјева, у зависности од броја неријешених прекршајних предмета на њиховом суду. На једном општинском суду, на којем се чека на рјешавање предмета по шест мјесеци, судија је рекао да суд покушава да скрати тај период на три мјесеца. Врста мјере која се захтијева изгледа не утиче на хитност поступка. Оваква кашњења нису у складу са суштинском потребом изрицања заштитних мјера по хитном поступку.

Такође се стиче утисак да постоји празнина у закону, пошто рок за доношење другостепеног рјешења по жалби није одређен. Један од судија је рекао да је потребно 30 до 45 дана за доношење рјешења по жалби.

Неколико полицајаца и службеника центара за социјални рад су критички гледали на кашњења прекршајних одјелења основних, односно општинских судова. Нарочито је полиција свјесна значаја хитности поступка и питања физичке безбједности,

<sup>45</sup> Закон ФБиХ о заштити, члан 2, став 3 прописује сљедеће: „Ријешење о изреченој заштитној мјери надлежни суд за прекршаје дужан је доставити одмах, а најкасније у року од осам дана.“

<sup>46</sup> Закон ФБиХ о заштити, члан 3.

<sup>47</sup> Закон РС о заштити, члан 3, став 2.

<sup>48</sup> Закон РС о заштити, члан 2, став 2.

истовремено изражавајући мишљење да судске власти те потребе не разумију. Крајњи резултат јесте тај да се не реализује један од примарних циљева због ког су заштитне мјере повјерене у надлежност прекршајних одјељења основних, односно општинских судова – да се због безбиједности жртава примјењује хитност поступка.

#### **4.6 Праћење спровођења заштитних мјера и криминализација прекршаја**

Праћење спровођења изречених заштитних мјера је неопходно како би се осигурало да их се починилац придржава и како би се непридржавање казнило. Најбоља пракса указује да би кршење заштитних мјера требало сматрати кривичним дјелом.<sup>49</sup> Исто тако, судије би требало да добију правовремене и тачне информације како би, уколико је то потребно, прилагодиле изречену мјеру.

Што се тиче праћења и извршења изречених мјера и кажњавања непоступања по заштитним мјерама, Закони Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске о заштити се унеколико разликују. Закон ФБиХ о заштити ставља одговорност за праћење извршења, извјештавање судије који је изрекао мјеру, те предлагање прекида или замјене мјере неком другом мјером у обавезу искључиво центрима за социјални рад.<sup>50</sup> Закон РС о заштити ту одговорност ставља у обавезу полицији, тужилаштву и центрима за социјални рад, зависно о којој мјери је ријеч. Осим тога, Закон РС о заштити предвиђа да суд и орган који је надлежан за спровођење заштитне мјере треба да на захтјев центру за социјални рад пружи информације.<sup>51</sup> Не постоји кривично дјело непоступања по заштитној мјери у ентитетском законодавству. Оба Закона о заштити предвиђају новчане казне за особе које не поступају по заштитним мјерама – Закон РС предвиђа новћну казну од 300 до 500 КМ, а Закон ФБиХ од 2000 до 10 000 КМ.

Резултати обављених разговора о праћењу извршења заштитних мјера били су углавном оскудни, вјероватно због малог броја изречених мјера, те стога што службеници можда нерадо признају да нема накнадних провјера. Неке од судија су примијетиле да праћење спровођења заштитних мјера није адекватно због недовољног броја особља у центрима за социјални рад. Што се тиче надлежности институција за социјални рад за праћење спровођења мјера, само је неколико центара јасно назначило да они прате извршење заштитних мјера. Већина судија каже да не примају обавезне извјештаје о извршењу мјера. На примјер:

У једном граду у Републици Српској, судија је изрекла око 25 заштитних мјера у комбинацији са новчаним казнама, а није добила повратне информације, односно извјештаје о изреченим мјерама, нити је захтијевала да јој се доставе извјештаји о спровођењу мјера. Из овога произлази да изречене заштитне мјере нису спроведене. Локална полиција је изјавила да није била у могућности да спроведе мјеру забране приближавања жртви насиља, јер жртва и починилац живе у истом домаћинству.

<sup>49</sup> Препорука број (2002) 5 Комитета министара Савјета Европе земљама чланицама о заштити жена од насиља, Прилог, став 58, ф.

<sup>50</sup> Закон ФБиХ о заштити, члан 19.

<sup>51</sup> Закон РС о заштити, члан 19.

Што се тиче кажњавања починиоца због непоступања по изреченим заштитним мјерама, нису добијене никакве информације. Ниске новчане казне у Закону РС о заштити отварају питање да ли оне уопште служе као средство одвраћања.

#### **4.7 Закључци и препоруке**

Много тога треба још урадити како би се осигурало да Закони о заштити испуњавају своју намјену заштите жртава. Ниједан захтјев за изрицање заштитних мјера није поднесен директно од стране жртве, него је већином полиција подносила захтјеве, па и то само ријетко. Када се заштитне мјере изрекну, обично се не спроводе. Надаље, Закони о заштити не праве разлику између мјера намјењених за заштиту жртве и мјера усмјерених на помоћ починиоцу да промијени своје понашање. Све у свему, безбиједност и заштита жртве се не сматрају приоритетним питањима. Како би се побољшала заштита жртава насиља у породици, препоручује се следеће:

- a) У вези са измјенама и допунама закона, а у односу на циљ 1 из Стратегије превенције и борбе против насиља у породици у Босни и Херцеговини, Агенција за равноправност полова Босне и Херцеговине би требало да формира радну групу за разматрање потребних измјена и допуна Закона ФБиХ о заштити и Закона РС о заштити које ће, између осталог:
  - Осигурати да се заштитне мјере сматрају јединственим обликом заштите жртава и да се одвоје од кажњавања починиоца.
  - Размотрити прописивање већег броја заштитних мјера Законима о заштити, те процјенити прикладност мјера које се изричу починиоцима као облика заштите жртава, нпр. психосоцијални третман, обавезно лијечење зависности од алкохола и опојних дрога. Пролазак починиоца кроз одређени рехабилитациони програм, као што је обавезно лијечење зависности од алкохола и опојних дрога, не би требало посматрати као алтернативу за кажњавање или заштитне мјере, већ као додатну мјеру.
  - Размотрити да се у Законима о заштити предвиди одређивање минималних стандарда доказивања за изрицање заштитне мјере, који би требало да се разликују од стандарда за санкционисање починилаца.
  - Предвидјети скраћивање рокова за изрицање заштитних мјера удаљења починиоца из стана, забране приближавања жртви и забране узнемиравања или ухођења; њих треба сматрати хитним заштитним мјерама и на тај начин их и третирати. Дужи рок за изрицање других мјера могао би се сматрати одговарајућим, али би требало да буде прецизиран.
  - Предвидјети рокове за одлучивање по жалби.
  - Осим тога, кршење заштитне мјере би било потребно предвидјети као кривично дјело, било у Кривичним законима Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине или Законима о заштити.

- б) Смјештај у сигурним кућама и други облици алтернативног смјештаја треба побољшати. На подручјима на којима нема сигурних кућа, општине и релевантне кантоналне власти, односно министарства, требало би да одреде прикладне алтернативе и обезбиједи адекватна финансијска средства за хитни и привремени смјештај.
- ц) Гендер центри би требало да израде свеобухватан план како би се осигурали адекватни смјештајни капацитети и финансирање за сва подручја и предузму активне мјере са локалним властима како би се осигурала политичка и финансијска подршка за утврђене потребе.
- д) Жртве насиља у породици би требало да имају приступ правној помоћи у вези са подношењем захтјева за изрицање заштитних мјера, бесплатно ако је потребно. Министарство правде Федерације Босне и Херцеговине и сва кантонална министарства правде би требало да предузму мјере како би се осигурала правна помоћ свим жртвама насиља у породици у погледу подношења захтјева за изрицање заштитних мјера или савјетовања и помоћи у вези сваког поступка који се води за насиље у породици. С обзиром на почетак рада Центра за пружање правне помоћи Републике Српске, Министарство правде Републике Српске би требало да осигура да жртве насиља у породици буду уважене као могући корисници услуга Центра без обзира о ком поступку се ради.
- е) Све установе треба да усвоје јасна интерна правила о обавјештавању полиције о случајевима насиља у породици и размјени података међу надлежним органима. Стручно особље, нарочито из области социјалне заштите, здравства и образовања, требало би да жртве упозна с чињеницом да је пријављивање насиља у породици обавезно, те да уз знање жртве поднесе пријаву полицији.
- ф) Захтјев за изрицање заштитних мјера који подноси треће лице, на примјер полиција, треба да се поднесе након обављеног повјерљивог разговора са жртвом.
- г) Надлежни органи задужени за примјену заштитних мјера у Републици Српској и центри за социјални рад у Федерацији Босне и Херцеговине би судијама требало да достављају правовремене, чињенично поткријепљене извјештаје о извршењу изречених мјера.
- х) Треба израдити коментар Закона или неки други вид материјала за едукацију судија о насиљу у породици и Законима о заштити, у ком би се нагласили кључни елементи, нпр., појам породичног насиља, затим сврха сваке заштитне мјере, стандарди доказивања, хитност поступка и законски прописани рокови. Сваки материјал за едукацију треба да садржи међународне стандарде о заштити људских права и начела спровођења Закона са нагласком на правима жртве.
- и) Судије које примјењују Законе о заштити треба да захтјеве рјешавају по хитном поступку и укључе центре за социјални рад у утврђивање најприкладнијих мјера и адекватне подршке жртви током поступка. Исто тако, када се изричу мјере за жртве, судије треба да имају на уму да мјере које су усмјерене на починиоца (лијечење зависности од алкохола и

опојних дрога и психосоцијални третман) не пружају непосредну заштиту жртвама.

- j) Гендер центри и релевантна министарства би требало да започну информативну кампању како би се сви надлежни органи и организације цивилног друштва ангажовали око примјене Закона о заштити. Потребно је израдити информативни материјал који би се широко дистрибуирао и био лако доступан. Рад на терену посебно би требало усмјерити према угроженим групама, руралним подручјима, Ромима, лицима с инвалидитетом и женама слабог имовинског стања. Сви надлежни службеници би требало да информишу жртве о њиховим правима и могућностима које им стоје на располагању у складу са Законом о заштити.

## 5. САРАДЊА ИЗМЕЂУ НАДЛЕЖНИХ ОРГАНА И НЕВЛАДИНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Међународни стандарди о заштити жртава подстичу државе чланице да координишу радње у вези заштите жртава како би жртве „добиле тренутну и свеобухватну помоћ путем координисаног, мултидисциплинарног и стручног дјеловања ...”.<sup>52</sup> Сарадња између полиције, здравствених и социјалних служби, правосудног и невладиног сектора треба да осигура координисане поступке и радње.<sup>53</sup> Експерти Савјета Европе су утврдили да би, као минимум, све релевантне институције требало да израде смјернице за међусобну сарадњу. Било би идеално да се протоколи и споразуми користе за усмјеравање ове сарадње.<sup>54</sup> Протоколе би требало сачинити на начин који нагласак ставља на жртву, те најприје узима у обзир безбиједност и заштиту жртве. Они би такође требало да јасно пропишу улоге и одговорност у смислу интервенисања у вези са насиљем у породици.

Што се тиче домаћег законодавног оквира, Закон РС о заштити прописује да полиција, центри за социјални рад, тужилаштва, судови, здравствене и друге надлежне институције треба да сачине протоколе о поступању који би регулисали њихове активности.<sup>55</sup> У вријеме писања ове анализе, Гендер центар Републике Српске је управо радио на изради ових интерних протокола, који би требало да буду завршени средином 2009. године. Стратешки план за превенцију насиља у породици за Федерацију Босне и Херцеговине предвиђа израду протокола,<sup>56</sup> а информације из Гендер центра Федерације Босне и Херцеговине указују на то да је протокол у изради. На неколико мјеста користе се протоколи који су углавном посљедица напора предузимљивих невладиних организација на тим подручјима.<sup>57</sup>

Разговори вођени на подручјима гдје нема протокола указују да неопходна сарадња и координација једноставно не постоје. На неким мјестима је ријетка чак и најосновнија комуникација међу службеним лицима у вези предмета насиља у породици. На

<sup>52</sup> Препорука (2002) 5 Комитета министара Савјета Европе земљама чланицама о заштити жена од насиља, 30. април 2002. године, и образложење, Препорука број II.

<sup>53</sup> *Ibid*, Прилог, став 27.

<sup>54</sup> *Минимални стандарди*, табела 8.7, Заједнички минимални стандарди.

<sup>55</sup> Закон РС о заштити, члан 3.

<sup>56</sup> Стратешки план за превенцију насиља у породици за Федерацију БиХ од 2009. до 2010. године, циљ 4.

<sup>57</sup> На примјер, невладина организација *Жене БиХ* је одиграла кључну улогу у изради протокола у Мостару, *Удружење жена* у Бањој Луци, а *Будућност* и *Медика Зеница* у Модричи.

примјер, упркос конкретној обавези прописаној законом у Републици Српској,<sup>58</sup> пракса у оба ентитета у вези контактирања центара за социјални рад од стране полиције је недоследна, а често се дешава да се центри за социјални рад уопште не контактирају. Полиција на читавој територији земље употребљава различите критеријуме на основу којих одлучује о којим ће случајевима обавијестити центар за социјални рад; на примјер, у случајевима када се ради о малољетним лицима, рецидивистима, или гдје се жртва мора смјестити у сигурну кућу. Како су изјавили неки полицијски службеници, чак и када контактирају центре за социјални рад, ови не пружају увијек помоћ. На примјер, није јасно да ли центри имају особље које је на дужности 24 сата које би могло интервенисати у случају таквих позива за помоћ полицији у пружању заштите жртви. Коначно, сви полицијски службеници су изразили незадовољство у вези са недостатком повратних информација о прекршајним или кривичним пријавама поднесеним прекршајним одјељењима основних, односно општинских судова или тужилаштвима.

Судије на прекршајним одјељењима основних, односно општинских судова су рекле да комуницирају углавном са полицијом и полицију сматрају за главног носиоца дужности у вези са примјеном Закона о заштити. Они су углавном задовољни радом полиције. Међутим, стиче се утисак да се ријетко комуницира са осталим надлежним органима. Неколико судија је споменуло задовољавајућу сарадњу са службеницима центара за социјални рад, иако је већина изјавила да између њих не постоји развијен професионални однос. У једном случају, на захтјев судије да се службеник центра за социјални рад појави пред судом, центар је одговорио да није њихова обавеза да се појављују пред судом у вези са Законом о заштити и предметима насиља у породици.

Центри за социјални рад су, са своје стране, изразили незадовољство лошом комуникацијом са здравственим установама. Већина службеника центара за социјални рад ријетко контактира са тужилаштвима и судовима (у вези са заштитним мјерама, прекршајним или кривичним дјелима), иако ово нису сматрали проблематичним, већ су то више констатовали као чињеницу. Оно што веома забрињава јесте да је неколико центара изјавило да не остварују контакте са полицијом, тужилаштом или судовима у вези случајева насиља у породици.

Тужиоци с којима је обављен разговор су углавном рекли да не постоји комуникација са другим надлежним органима у вези Закона о заштити. Закон РС о заштити прописује да полиција обавијести тужилаштво само када поднесе захтјев за изрицање заштитних мјера прекршајном одјељењу основног суда. Важно је да се успостави систем који ће осигурати да су тужиоци упознати са осумњиченима којима је изречена заштитна мјера.

Прихватајући чињеницу да постоји потреба за побољшањем сарадње, већина надлежних органа с којима је обављен разговор је навела да мисли да су потребни протоколи који ће регулисати рад сваке институције, као и сарадњу са другим надлежним органима и невладиним организацијама у вези са Законом о заштити и, уопште, у случајевима насиља у породици. Неколико испитаника је такође напоменуло да школе могу и морају одиграти кључну улогу у превенцији, као и идентификацији дјецe за коју постоји ризик од насиља у породици, те да би образовне институције требало да буду активно укључене у сваки протокол.

---

<sup>58</sup> Закон РС о заштити прописује да полиција одмах по примитку пријаве или информације о насиљу у породици обавијести центре за социјални рад; ово је у складу са међународним стандардима који сугеришу да жртве треба одмах упутити на адекватне службе за помоћ.

Иако није била намјера да се ова анализа бави испитивањем спровођења и ефикасности постојећих протокола, ипак се дошло до неких информација у вези с тим. Док се ниво знања о насиљу у породици и комуникације међу надлежним органима у мјестима гдје постоје протоколи поправио, а неки видови помоћи за жртве су побољшани (као што је, на примјер, приступ сигурним кућама), то нужно не значи да су ти протоколи унаприједили примјену Закона о заштити и поспјешили изрицање заштитних мјера. Остаје да се види да ли би уграђивање одредаба о одговорности и дужностима из Закона о заштити у протоколе побољшало примјену и спровођење заштитних мјера.

### **5.1 Закључци и препоруке**

Координисана сарадња надлежних органа и релевантних невладиних организација је кључни фактор у смислу ефикасне заштите жртава. У мјестима гдје протоколи нису усвојени, примјетан је недостатак сарадње и координације међу надлежним органима. Да би се ово превазишло, препоручује се следеће:

- а) Гендер центри би требало да иницирају израду протокола о сарадњи кључних органа и НВО, који ће детаљно прописати улоге и одговорност сваке установе приликом интервенисања у случајевима насиља у породици и начинима сарадње и размјене информација. Потребно је спровести додатна истраживања и анализу питања из протокола како би се осигурала ефикасна примјена Закона о заштити. Треба спровести консултације са НВО које су иницирале или подржале израду протокола.
- б) Протоколи би требало да прођу јавну расправу у којој би учествовале циљне групе, укључујући жртве.
- ц) У међувремену, Гендер центри би требало да пруже стручну помоћ и обуку општинама које желе да иницирају израду протокола.

## **6. РАЗУМИЈЕВАЊЕ НАСИЉА У ПОРОДИЦИ И ПОЗНАВАЊЕ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ**

### **6.1 Разумијевање насиља у породици**

Разумијевање посебне динамике и природе насиља у породици је неопходно како би се жртве заштитиле на одговарајући начин. На примјер, без разумијевања различитих манифестација насиља у породици и фактора високог ризика по жртве, социјални радници и полиција можда неће моћи да идентификују жртве или високоризична лица. Судије можда неће изрећи најприкладнију заштитну мјеру без стварног разумијевања утицаја насиља у породици на жртве и дјецу жртава. У препорукама Комитета УН за елиминисање дискриминације жена за Босну и Херцеговину из 2005. године каже се да је потребно предузети кораке да се:

Жене оснаже како би пријављивале случајеве насиља у породици и да се осигура кроз програме обуке да су јавни службеници, а нарочито полиција, правосуђе, здравство, социјални радници и наставници у потпуности упознати са важећим законским одредбама, да су

сензибилизирани на све врсте насиља над женама и да су обучени да реагују на њих на адекватан начин.<sup>59</sup>

Већина испитаника је изјавила да су прошли ограничен вид обуке о насиљу у породици или да нису прошли никакву обуку. Током разговора је постало јасно да надлежни не разумију зачарани круг насиља или посебне потребе жртава насиља у породици. На примјер:

Службеници двије различите полицијске станице су рекли да мисле да жртве користе полицију како би уклониле пијаног партнера из куће, чак и када није дошло до насиља.

Стручњаци за насиље у породици би се овоме успротивили, јер истраживања указују на чињеницу да жене прибјегавају помоћи полиције само када је већ дошло до насиља више пута и када је то насиље попримило тежи облик.<sup>60</sup> Други примјер који изазива забринутост је сљедећи:

Службеници центра за социјални рад у једном граду средње величине изјавили су да мисле да је већина случајева насиља у породици претјеривање и покушај жртава да стекну предност у вези. Такође су рекли да жртве могу лако злоупотребити Закон о заштити. Услиједила је, наравно, и изјава да савјетују жртве како да се понашају и покушавају да их одговоре од предузимања одлучних корака пред полицијом и судовима.

Иако је такав отворено непријатељски став према жртвама насиља у породици риједак, бројни други случајеви неадекватне интервенције и пружања заштите жртвама би се такође могли приписати недостатку разумијевања насиља у породици. Било је неколико изузетака гдје је усвојен активан приступ насиљу у породици. На примјер:

Центар за социјални рад у једном граду средње величине има службеника који је задужен да се бави предметима насиља у породици. Он одржава блиске контакте са свим другим релевантним институцијама, укључујући полицију, здравствене установе, тужилаштво, суд, школе, комисију за родну једнакост, општинско вијеће, невладине организације и сигурну кућу која је лоцирана изван његовог подручја. Он има договор са полицијом, према којем присуствује увиђајима на мјесту кривичног дјела (у случајевима у којима су дјеца била свјedoци насиља у породици). Полиција га редовно контактира када су у питању такви случајеви, а у другим случајевима га обавјештава писмено. Службеник је рекао да га недостатак особља у центру спрјечава да се бави превенцијом и рехабилитацијом починилаца.

Треба споменути да је у овом граду на снази споразум између надлежних и невладине организације у вези са интервенисањем у случајевима насиља у породици, а службеници су прошли обуку о насиљу у породици. Укратко, одговарајућа обука и средства утичу на свакодневну интервенцију у случајевима насиља у породици.

<sup>59</sup> Закључци Комитета УН за елиминисање дискриминације жена: Босна и Херцеговина, CEDAW/C/BIH/CO/3, 2. јун 2006. године, став 26.

<sup>60</sup> Канадски Центар за правосудну статистику, *Насиље у породици у Канади: Статистички профил за 2005. годину*, стр. 26.

## **6.2 Оспособљавање кадрова у вези са Законима о заштити**

Већина запослених у центрима за социјални рад, полицији и правосуђу са којима је обављен разговор није прошла обуку у вези са Законима о заштити. Изненађујуће велик број службених лица није знао да постоје или није имао примјерак релевантних правилника. Чак ни полицајци који спроводе заштитне мјере нису знали да постоји такав правилник. Једна полицијска службеница је рекла да без обуке о Закону о заштити и без систематске размјене информација унутар полиције, она једноставно не примјењује Закон о заштити. Ипак, примјећено је неколико усамљених иницијатива за побољшање оспособљености кадрова, као на примјер, случај полицајца који је организовао интерну обуку о Закону о заштити и процедурама за своје колеге након што је и сам био на обуци.

Што се тиче оспособљености правосуђа за примјену Закона о заштити, тешко је извући свеобухватни закључак с обзиром на мали број изречених мјера. Неки од резултата, међутим, указују на потребу за већим обимом обуке и едукативним материјалима. На примјер, одуговлачење поступака сугерише да судије не разумију да су у опасности животи и безбиједност. Иницијативе за обуку би требало да обухвате Законе о заштити, као и улогу правосуђа и одговорности у вези са жртвама насиља у породици.

## **6.3 Закључци и препоруке**

Општи утисак који се стиче из разговора са службеним лицима јесте да она нису довољно упозната са Законима о заштити како би осигурала њихову примјену и заштиту жртава. Важно је примијетити да су многи испитаници потврдили постојање потребе за обуком о насиљу у породици како би се жртве адекватно заштитиле и примјенили Закони о заштити. Оба Гендер центра су упозната са овим проблемом и имају планове за његово рјешавање. Ипак, мора се нагласити да је за такве напоре неопходно добити политичку подршку на свим нивоима. Препоручује се да:

- а) Гендер центри Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине одмах предузму свеобухватне мјере како би се осигурало да свако надлежно министарство пружи приоритет спровођењу Закона о заштити и адекватно обучи и опреми своје службенике за примјену закона. У том смислу, треба припремити одговарајуће материјале и средства за обуку, укључујући смјернице, стандардизоване обрасце и интерна правила.
- б) Институционални механизми за обуку, као што су полицијске академије, Центри за едукацију судија и тужилаца, као и годишњи састанци центара за социјални рад требало би да укључе насиље у породици и насиље засновано на полу у своје планове и програме едукације, као и програм о динамици насиља у породици, прикладне интервенције на насиље у породици ради заштите жртава, те Законе о заштити и пратеће правилнике.
- ц) Треба искористити важну улогу коју неке невладине организације играју у пружању обуке и стручном оспособљавању у области борбе против насиља у породици.

## 7. ИНТЕРВЕНЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ У СЛУЧАЈУ НАСИЉА У ПОРОДИЦИ

Интервенција полиције заслужује да јој се посвети већа пажња јер су сви испитаници тврдили да полиција представља први контакт жртве са надлежним органима. Дакле, полиција има кључну улогу у препознавању и иницирању потребних радњи како би се осигурала заштита жртве. Међународни стандарди за заштиту људских права и квалитетна практична искуства на пољу интервенција полиције у вези са насиљем у породици указују да су кључни елементи почетне интервенције полиције сљедећи: појединачно обављање разговора са учесницима и свједоцима на лицу мјеста; вођење детаљног записника; упознавање жртве са њеним правима; обезбијеђивање или организовање транспорта жртве до здравствене установе; те обезбијеђивање заштите лицу које је пријавило насиље.<sup>61</sup> Посебно едукован полицајац би требало да разговара са жртвом што је прије могуће, а у већим мјестима би требало организовати специјализоване јединице.<sup>62</sup> Полиција треба да има овлашћење за улазак у стан, те за лишење слободе и одвођење насилног починиоца са лица мјеста.<sup>63</sup>

Закон ФБиХ о заштити не даје пуно смјерница о правилном начину интервенција у случају насиља у породици, а Закон РС о заштити даје тек нешто више. Полицајци с којима је обављен разговор су рекли да не постоје писани документи или смјернице о вршењу интервенције у случајевима насиља у породици. Као што је већ речено, само неколико полицијских станица има споразум о сарадњи са другим надлежним органима, али он не служи за дефинисање цјелокупне интервенције од стране полиције. У недостатку законских прописа и интерних смјерница, развило се различито поступање у пракси у вези са интервенцијом у случајевима насиља у породици. Нека од кључних питања која изазивају забринутост су наведена у даљем тексту.

### 7.1 Почетна интервенција

Само оне полицијске станице које имају протокол или споразум о сарадњи имају неки облик стандардизоване интервенције када су у питању случајеви насиља у породици. Неколико полицијских станица има контакт-особе за насиље у породици, које су често женског пола, мада се њихова улога разликује од мјеста до мјеста и изгледа да се не испуњава на досљедан начин. Многе контакт-особе за насиље у породици с којима је обављен разговор су заправо инспектори који воде статистику о насиљу у породици упоредо са другим активностима.

Велики број полицајаца је изјавио да позиве који се односе на насиље у породици третирају као било који други пријављени прекршај. Обично патрола стиже прва на лице мјеста. За разлику од тога, у пракси се појављују и специфичне процедуре приликом интервенција. На примјер, у једној полицијској станици пракса је да криминалистички техничар увијек иде на мјесто почињеног кривичног дјела ради документовања материјалних доказа, а такође пружа помоћ жртви у вези са добијањем адекватне медицинске помоћи. У складу са квалитетним практичним искуствима, само је једна полицијска станица споменула да жена полицајац иде приликом интервенције на лице мјеста како би разговарала са жртвом. Ова полицијска станица је уједно и једина која има службенице које су прошле адекватну обуку.

<sup>61</sup> Види *Квалитетна практична искуства у изради законодавства*, одељак 7.А, стр. 39.

<sup>62</sup> Види *Минимални стандарди*, табела 8.17, Спровођење закона.

<sup>63</sup> Види *Минимални стандарди*, табела 8.17, Спровођење закона, и види такође *Модел стратегије и практичних мјера*, став 8(ц).

## **7.2 Технике прикупљања доказа**

Неки од уочених поступака у пракси имају негативан утицај на могућност обављања истраге и кривичног гоњења починилаца. Више полицајаца је изјавило да постоји намјерна пракса чекања да се жртва „опорави“, или да се ствари „смире“. Истраживања показују да разговор са жртвом треба обавити одмах. Што се тиче прикупљања доказа и документовања повреда, у једној полицијској станици су навели да користе фотографски апарат да забиљеже физичке повреде прије него што упуте жртву у здравствену установу на преглед. Примјеђено је да се веома мали број различитих техника користи за прикупљање доказа на мјесту кривичног дјела, а забрињава што се материјални докази документују само када и криминалистички техничари дођу на лице мјеста. У једној полицијској станици је уведен нови стандардизовани формулар за све позиве који се тичу насиља у породици, што је за похвалу. Што се тиче документовања врсте насиља, формулар садржи поља у којима се може означити врста насиља: нпр., физички напад, називање погрдним именима, псовање, итд.; али када се ради о физичком насиљу, не тражи се даље објашњење или више детаља. Квалитетна практична искуства у интервенисању приликом насиља у породици препоручују да полиција приликом почетне интервенције темељно документује инцидент и било какве знакове физичког насиља на жртви или на лицу мјеста.

## **7.3 Информације које се пружају жртви**

Важно је да жртве добију тачне и правовремене информације о свим мјерама које су предвиђене Законима о заштити, као и о другим ресурсима, те о томе како полиција и други могу помоћи. Упознавање жртве са различитим опцијама представља кључну компоненту која јој омогућава да самостално направи избор и помаже јој да схвати шта је најбоље за њену сигурност. Мали број полицајаца је експлицитно рекао да информира жртве о њиховим правима предвиђеним Законима о заштити, или да им дају опште информације. Нејасно је у којој су мјери жртве упознате са својим правима и могућностима у пракси, али се може претпоставити да има простора за побољшање. Морају се сачинити јасне смјернице за сваки интервентни тим у полицији, у којима ће бити прецизно назначено које се информације морају пружити жртви на лицу мјеста.

## **7.4 Лишавање слободе**

Закони о кривичном поступку дозвољавају полицији да особу лиши слободе уколико постоје основи сумње да је почињено кривично дјело и да постоји један или више набројаних основа за притвор (као што је бојазан да ће кривично дјело бити поновљено). Особа може бити задржана у полицији максимално 24 сата прије довођења пред тужиоца. Закони о прекршајима дозвољавају полицији да лице које се сумњичи за прекшај лиши слободе и задржава максимално дванаест сати прије довођења пред судију.

У пракси је уочено различито поступање у вези са лишавањем слободе. Неки полицајци су рекли да користе лишење слободе од 24 сата у већини случајева као мјеру која служи за заштиту жртве од даљег насиља, а када је починилац под утицајем алкохола, тај период поготово служи за „трежњење“. Исто тако, лишавање слободе су идентификовали као ефикасну превентивну мјеру, напомињући како се починиоци понашају сасвим различито након 24 сата проведена у полицији. Нејасно је, међутим, да ли се о томе обавијештава тужилаштво, а у многим случајевима изгледа да то није

тако. Другдје, полицајци су изјавили да се лишавање слободе ријетко користи. Било би препоручљиво да полиција на исти начин процјењује чињенице и околности које захтијевају лишавање слободе како би се осигурала адекватна заштита жртве, а полиција би требало да обавијести тужилаштво одмах након што неко лице лиши слободе.

### **7.5 Правила за поступање у случају када је починилац насиља у породици полицајац**

Најбоља пракса која се може наћи у рјешењима из других држава предвиђа да се унутар институција за спровођење закона, тј. полицијских структура, јасно дефинишу поступци и правила поступања према службеницима који су и сами починиоци насиља у породици. Такве смјернице би требало да садрже технике превенције, као и начин на који треба реаговати у случају навода о насиљу у породици унутар полиције. Треба разрадити поступак интерне интервенције и истраге.<sup>64</sup> Такве смјернице би требало да обезбиједе потпуну заштиту за жртве и кривично гоњење починиоца, без обзира на мјесто или положај полицајца, односно осумњиченог. У разговорима, полицајци су изјавили да не постоје смјернице које се баве насиљем у породици које почини полицајац. Један полицајац је изјавио следеће:

У малом мјесту у Федерацији Босне и Херцеговине полиција је сазнала да постоји сумња да је један њихов службеник починио насиље у породици. Будући да не постоје посебне смјернице како поступати у таквим случајевима, надређени органи су донијели одлуку о спровођењу интерне истраге. Утврђено је да полицајац једини привређује у породици, па је одлучено да се не подноси извјештај тужилашству, то јест да се не покреће кривични поступак (који би могао резултирати у отпуштању из службе), него да се инцидент окарактерише као прекршај. Полицијски руководилац је био мишљења да је такав приступ у најбољем интересу породице.

Није споменута никаква даља интервенција у вези са понашањем датог полицијског службеника. Иако је руководство полиције можда имало најбоље намјере, општи је утисак да је пронађено *ad hoc* рјешење и још више наглашен утисак о полицијском имунитету. Без јасних смјерница проналазиће се *ad hoc* и можда погрешна рјешења за сваки случај понаособ.

### **7.6 Закључци и препоруке**

Већина полицајаца је изјавила да би биле корисне смјернице из релевантних министарстава у вези са правилном процедуром за интервенцију на позиве везане за насиље у породици. Уз укључивање полиције у израду протокола о сарадњи између надлежних органа, као што је раније споменуто, друге проблеме идентификоване приликом интервенције полиције требало би активно рјешавати унутар самих полицијских структура и, сходно томе, у сарадњи са тужилаштвима. Као приоритет, министарства унутрашњих послова би требала да:

---

<sup>64</sup> Државни савјетодавни одбор за насиље над женама, *Средства за заустављање насиља над женама*, поглавље 4, Унапређење правосудног система: кривичноправни лијекови, доступно на интернету: <http://toolkit.ncjrs.org/>

- a) Кадровски оснаже или оснују специјализоване јединице или обуче појединце да раде на предметима насиља у породици. Уколико се задржи функција контакт-особе за насиље у породици, њену улогу и задужења би требало додатно дефинисати. Интервентни тимови бу требало да у својим редовима имају жене полицајце.
- б) Израде смјернице за интервенисање у случајевима насиља у породици, укључујући, између осталог, процедуру преузимања и одговарања на позиве; почетну интервенцију; обавезу да се одмах припреми стандардизовани записник о инциденту; прикупљање доказа, укључујући доказе о насиљу или повредама; збрињавање жртава и њихову безбиједност; лишавање слободе насилних починилаца; обавезу да се сви инциденти пријављују тужилаштву; и правила за подношење захтјева о изрицању заштитних мјера.
- ц) Установе политику која ће уредити питање отварања истраге и процесуирање полицајаца који се сумњиче за насиље у породици и осигурати адекватну заштиту за чланове породице осумњиченог.
- д) У сарадњи са полицијским академијама и Центрима за едукацију судија и тужилаца, треба припремити и организовати заједничку полицијско-тужилачку обуку на тему насиља у породици како би се промовисало побољшање сарадње, заједничко разумијевање динамике насиља у породици и побољшале технике прикупљања доказа као и резултати истрага.

## **8. ИНТЕРВЕНЦИЈА ЦЕНТРА ЗА СОЦИЈАЛНИ РАД НА НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ**

Међународни стандарди захтијевају од држава да жртвама насиља у породици осигурају и ставе на располагање широк спектар мјера помоћи како би се осигурала њихова безбиједност и рехабилитација, укључујући, на примјер, нужни и привремени смјештај, медицинску помоћ, физичку и психичку рехабилитацију и савјетовање. У Босни и Херцеговини, центри за социјални рад су полазна тачка која треба да омогући приступ таквој врсти помоћи жртвама насиља у породици, било да се ради о самом центру или да се жртва упућује у другу установу или НВО. Из обављених разговора је очигледно да су службеници центара за социјални рад у редовном контакту са жртвама насиља у породици. У случајевима када жртве пријаве насиље у породици, већина њих наводи да то насиље траје већ неко вријеме. Службеници центара за социјални рад такође истичу да се насиље у породици открива и кроз друге контакте са жртвама, најчешће код бракоразводног поступка или поступка за утврђивање старатељства над дјецом.

### **8.1 Поступак**

Службеници центара за социјални рад су уочили да не постоји јединствен поступак у погледу поступања центара за дјела насиља у породици и пружања помоћи жртвама. Као типичан поступак у случају насиља у породици наводи се сљедеће: након пријаве, службеници центра обављају разговор са жртвом у просторијама центра за социјални рад или, уколико центар нема довољно простора, у локалној станици полиције или дому жртве. Неки од службеника су изнијели своју праксу да обавезно присуствују

испитивању дјетета жртве у станици полиције. Што се тиче првог разговора са жртвом, само понеко је описао начин на који упознају жртве са њиховим правима. Након разговора, сачињава се службена забиљешка и отвара спис о предмету. Готово сви службеници центара за социјални рад су рекли да не воде исцрпан записник у току разговора, како би олакшали жртвама да говоре отворено. Оно што још више забрињава јесте изјава службеника који је рекао да није водио никакав записник како би заштитио приватност жртве.

Само се неколико центара за социјални рад изјаснило да има способност да пружи минимални ниво краткорочног савјетовања, док је већина навела да их недостатак обученог особља спречава да пруже чак и такву врсту помоћи. Контакти са жртвама се одржавају на различите начине: контролним телефонским позивима, посјетама код куће, или се жртве позову да дођу у центар. Уколико се над дјецом школског узраста врши насиље, службеници центара за социјални рад обавјештавају школског педагога и настављају одржавати контакт у вези са стањем и напретком дјече у школи.

## **8.2 Материјални и људски ресурси**

Као што се и претпостављало, већина службеника центара за социјални рад је изјавила да им је због ограничења у материјалним и људским ресурсима тешко да испуне све обавезе у случајевима насиља у породици. Центри за социјални рад углавном немају специјализовано особље као што су психолози, а ситуацију још сложенијом чини општи недостатак особља. Често се дешава да је директор једини социјални радник који посједује знање и искуство потребно за рад са жртвама. Неки од центара за социјални рад немају одвојене просторије за повјерљив разговор са жртвама насиља; неки, пак, немају возило које би им олакшало кућне посјете жртвама. Велики број центара је истакао да њихове могућности да помогну жртвама зависе од доступности материјалних и људских ресурса унутар или у близини њихове општине, на примјер, од тога да ли постоји сигурна кућа, НВО која пружа помоћ, или центар за ментално здравље са одговарајућим кадром у довољном броју који ће савјетовати жртве.

У недостатку материјалних и људских ресурса, велики број службеника центара за социјални рад је споменуо пружање једнократне новчане помоћи жртвама у тешкој материјалној ситуацији, иако се стиче утисак да не постоје критеријими за одређивање цјелисходности овакве помоћи. Велики број службеника центара је забринут због тога што се према важећим Законима о социјалној заштити жртве насиља у породици не сматрају корисницима, чак и онда када им центар пружа директно савјетовање и други облик помоћи. Оваква ситуација је довела до тога да неке жртве немају здравствено осигурање и приступ одговарајућој медицинској помоћи.

## **8.3 Безбиједосни план**

Службеници центара за социјални рад с којима је обављен разговор су истакли да не постоје службена правила за случајеве када су службеници изложени безбиједосном ризику усљед рада са починиоцима насиља у породици и поступања у случајевима насиља у породици. Велики број службеника се боји, а неки од њих су учествовали у инцидентима у којима је њихова безбиједност била угрожена.

## 8.4 Закључци и препоруке

Природан закључак који можемо извући из наведених сазнања указује на то да би службена правила и процедуре у вези откривања случајева насиља у породици и помоћи жртвама унаприједили интервенцију центара за социјални рад. Помоћ коју је организација *Save the Children* пружила кроз припрему образаца за прикупљање података, односно евидентирање, за подношење захтјева за изрицање заштитне мјере, те за извјештавање о спровођењу заштитне мјере, који су своју прву примјену имали у Кантоналном министарству рада и социјалних питања Тузла, могао би бити од користи свим центрима за социјални рад.<sup>65</sup> Податак који је дала организација *Save the Children* указује на то да је велики број центара за социјални рад ове обрасце прилагодио за своју употребу. Таква конкретна помоћ у раду је неопходна. У недостатку развоја софистицираних механизма као што су интервентни центри за жртве, органи надлежни за социјалну заштиту морају обезбиједити да центри за социјални рад имају довољан број службеника који ће бити обучени и опремљени да адекватно реагују на насиље у породици. Дају се сљедеће препоруке:

- а) Министарство рада и социјалне политике Федерације Босне и Херцеговине, Министарство здравља и социјалне заштите Републике Српске, те релевантна кантонална министарства социјалне заштите треба да донесу свеобухватне прописе којима ће се прецизирати улога центара за социјални рад у случајевима насиља у породици, укључујући, између осталог: откривање жртава насиља у породици; одговарајућу почетну интервенцију; мјесто вођења разговора са жртвама; начин испитивања жртава и правилно документовање насиља; правилно обавјештавање полиције о насиљу у породици; правила о подношењу захтјева за изрицање заштитних мјера у име жртава; коришћење једнократне финансијске помоћи; одговарајућа комуникација са починиоцем; безбиједосни план за особље; и вођење евиденције.
- б) Поменута министарства, као и општине, требало би да препознају и приоритетно реагују на проблем насиља у породици, и обезбиједи адекватне ресурсе како би се осигурало да центри за социјални рад имају довољно службеника обучених за поступање у случајевима насиља у породици. У том смислу би ентитетска, односно кантонална, министарства требало да помогну општинама додјеливањем неопходних буџетских средстава. Требало би размотрити алтернативна рјешења за помоћ жртвама насиља у породици, као што су унапријеђивање партнерског односа са невладиним организацијама, те ангажман стручног особља, као на примјер психолога, који би дјеловали у неколико центара за социјални рад.
- ц) Ентитетско и кантонално законодавство на пољу социјалне заштите требало би да буде ревидирано како би се осигурало да, тамо гдје то још није случај, жртве насиља у породици добију статус корисника социјалне помоћи.
- д) Ентитетске и кантоналне власти би требало да осигурају расположивост и функционисање адекватног броја релевантних установа социјалне заштите, нарочито сигурних кућа, као и пружање одговарајуће помоћи. Сигурне куће које су основале НВО би требало да имају адекватну подршку како би се осигурао континуитет у њиховом финансирању.

<sup>65</sup> Стандардни инструменти социјалне заштите и заштите дјетета (2006).

## 9. ПРИКУПЉАЊЕ ПОДАТАКА

Међународни стандарди прописују да је потребно водити детаљну евиденцију о свим облицима насиља заснованог на полу<sup>66</sup>. Правила прикупљања података и вођења евиденције морају штитити приватност жртава<sup>67</sup>. Комитет УН за елиминисање дискриминације жена је у својим закључним препорукама из 2005. године препоручио Босни и Херцеговини да прикупља податке о случајевима насиља у породици усмјереним према женама.<sup>68</sup> Стратегија превенције и борбе против насиља у породици у Босни и Херцеговини позива на систематско прикупљање података о насиљу у породици од стране свих установа, а обухвата и одређен број активности у том циљу.<sup>69</sup> Што се тиче заштитних мјера, Закон ФБиХ о заштити прописује да центри за социјални рад воде евиденцију о изреченим заштитним мјерама,<sup>70</sup> док Закон РС о заштити прописује да полиција, центри за социјални рад и судови воде евиденцију о изреченим заштитним мјерама, жртвама и починиоцима, у зависности од тога која је мјера изречена<sup>71</sup>. Нарочито је важно да евиденција о изреченим заштитним мјерама буде доступна полицији, тужиоцима, судијама за прекршаје и судијама кривичарима, пошто изрицање оваквих мјера може утицати на друге прекршајне или кривичне поступке<sup>72</sup>.

### 9.1 Пракса испитаника у вођењу евиденције

Стиче се утисак да већина испитаника води основну евиденцију о случајевима насиља у породици, али је неопходно да се вођење евиденције побољша. Што се тиче заштитних мјера, с обзиром да их је јако мало изречено до сада, стиче се утисак да није изражена потреба за вођењем такве евиденције. На примјер, само неколицина испитаника из полицијских станица води детаљну евиденцију. Када је ријеч о заштитним мјерама, није прецизирано какви се подаци евидентирају, али због малог броја изречених мјера, већина полицијских станица једноставно није имала потребу да развија посебну методологију за евидентирање ових података.

Има се утисак да центри за социјални рад генерално воде само основну евиденцију о случајевима насиља у породици, а није јасно да ли се подаци о жртвама насиља у породици евидентирају одвојено од осталих категорија. Већи број службеника није био у могућности да пружи тачне податке о броју жртава насиља у породици којима је пружена помоћ, а стиче се утисак да центри за социјални рад сматрају како немају обавезу да воде такву евиденцију. Изузетак је неколико центара који су навели да воде детаљне статистичке податке које достављају надлежном министарству.

Када се ради о судској евиденцији о заштитним мјерама, није јасно у којој мјери и како се ова евиденција води, као ни да ли је доступна другим надлежним органима.

<sup>66</sup> Конвенција о елиминисању свих облика насиља над женама, општи коментар бр. 19, 24 (у)

<sup>67</sup> Минимални стандарди за пружање помоћи, табела 8.17

<sup>68</sup> Закључак Комитета УН за елиминисање дискриминације жена, 2. јун 2006. године, С/ВиН/СО/3

<sup>69</sup> Стратегија превенције и борбе против насиља у породици у Босни и Херцеговини од 2009. до 2011. године, циљ IV.

<sup>70</sup> Закон ФБиХ о заштити, члан 19.

<sup>71</sup> Закон РС о заштити, члан 19, став 4.

<sup>72</sup> Модел стратегије и практичних мјера, V.10.(е) даје препоруку државама да „устопоставе систем евиденције судске заштите и забрана приближавања жртви ... тако да полиција или органи кривичноправне заштите могу брзо доћи до информација да ли је таква забрана на снази“. Исто тако, *Квалитетна практична искуства у изради законодавства* дају препоруку да законодавство треба да омогући да „изрицање забране буде материјални доказ у поступцима који буду услиједили“, дио 8.Б, стр. 51.

Релативно нова централизована база података о прекршајима коју води Агенција за идентификационе документе, евиденцију и размјену података Босне и Херцеговине требало би да служи као јединствена евиденција о свим изреченим заштитним мјерама, али је нејасно у којој мјери се она ажурира и колико је доступна свим надлежним органима<sup>73</sup>.

## 9.2 Закључци и препоруке

Треба истаћи да је неспорно да органи који пружају помоћ жртвама насиља у породици, као што су центри за социјални рад или агенције за спровођење закона, не могу оправдати захтјев да им се повећају материјални и људски ресурси за борбу против насиља у породици уколико нису у могућности да документују број жртава којима су пружили помоћ или потребе у вези са мјерама које захтијевају буџетска средства. Да би се испунили захтјеви прописани у складу са Конвенцијом о елиминисању свих облика дискриминације жена и другим међународним обавезама, сви нивои власти и службеници укључени у заштиту жртава треба да унаприједи систем вођења евиденције. У том смислу се упућују сљедеће препоруке:

- а) Агенција за равноправност полова Босне и Херцеговине у сарадњи са другим надлежним органима - Гендер центрима Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске, министарствима правде, Агенцијом за статистику Босне и Херцеговине, статистичким установама ентитета и Брчко дистрикта БиХ, Високим судским и тужилачким савјетом БиХ и Агенцијом за идентификациона документа, евиденцију и размјену података Босне и Херцеговине – требало би да приступи реализацији Циља IV Стратегије превенције и борбе против насиља у породици у Босни и Херцеговини о доношењу правила за прикупљање података унутар сваког надлежног органа и неопходној размјени података.
- б) У међувремену, свака установа би требало да у дјелокругу свог рада предузме неопходне мјере у циљу правилног евидентирања инцидената, изјава жртава, те затражених и изречених заштитних мјера.
- ц) Протоколи о сарадњи би требало да регулишу правила о вођењу евиденције за сваку појединачну институцију, те да јасно пропишу коме и када се може доставити информација, како би се осигурала заштита жртве и поштовала њена приватност.

## 10. ПРЕПОРУКЕ

### ➤ *Агенцији за равноправност полова Босне и Херцеговине, Гендер центрима Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине и законодавним властима*

1. Основати радну групу у складу са циљем 1 Стратегије превенције и борбе против насиља у породици у Босни и Херцеговини у сврху усклађивања ентитетских Закона о заштити. Чланови ове радне групе требало би да буду представници Гендер центара, Правосудне комисије Брчко дистрикта БиХ и НВО. Законодавне промјене које би требало размотрити обухватају сљедеће:

---

<sup>73</sup> Види: [www.iddeea.gov.ba](http://www.iddeea.gov.ba)

- Потребно је извршити процјену најбољег модалитета за процесуирање случајева насиља у породици, било да се сматра искључиво кривичним дјелом или и кривичним и прекршајним дјелом. Уколико се прихвати одређење да се насиље у породици процесуира и као прекршајно дјело, потребно је у потпуности раздвојити закон којим се уређује насиље у породици као прекршај од прописа којим би се уредиле заштитне мјере, то јест, Закон о заштити не би требало примјењивати за санкционисање починилаца.
  - Закони о заштити би требало да обухвате још већи број заштитних мјера за жртве, а требало би процјенити и прикладност мјера које се изричу за починиоце као облика заштите жртава, нпр., психосоцијални третман, обавезно лијечење зависности од алкохола и опојних дрога. Пролазак починиоца кроз одређени рехабилитациони програм, као што је обавезно лијечење зависности од алкохола и опојних дрога, не би требало посматрати као алтернативу за санкције или као заштитну мјеру, већ као додатну мјеру.
  - Одређивање минималних стандарда доказивања приликом изрицања заштитне мјере, који би требало да се разликују од доказних стандарда за санкционисање починиоца.
  - Скраћивање рокова за изрицање заштитних мјера удаљења починиоца из стана, забране приближавања жртви и забране узнемиравања или ухођења; њих треба сматрати хитним заштитним мјерама, па их на тај начин и третирати. Дужи рок за изрицање других мјера може доћи у обзир, али би требало да буде прецизиран.
  - Одређивање рокова за одлучивање по жалби.
  - Кршење заштитних мјера би требало предвидјети као кривично дјело у Кривичним законима Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине или Законима о заштити.
2. Заједно са Правосудном комисијом Брчко дистрикта БиХ, треба ријешити питање расположивости заштитних мјера за дјела насиља у породици у Дистрикту.
- ***Агенцији за равноправност полова Босне и Херцеговине, Гендер центрима Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине***
1. Заједно са надлежним министарствима, започети информативну кампању како би се ангажовали сви надлежни органи и организације цивилног друштва на примјени Закона о заштити. Потребно је израдити информативни материјал који ће бити доступан и широко дистрибуиран. Рад на терену треба усмјерити на нарочито угрожене групе, рурална подручја, Роме, лица с инвалидитетом и жене у тешком материјалном положају.
  2. Израдити протоколе о сарадњи кључних органа и НВО који ће детаљно прописати улогу и одговорност сваке установе у реаговању на насиље у породици. Потребно је спровести додатна истраживања и анализу питања из

протокола како би се осигурала ефикасна примјена Закона о заштити. Треба обавити консултације са НВО које су иницирале или подржале израду протокола. Протоколи би требало да прођу јавну расправу у којој би учествовале циљне групе, укључујући и жртве.

3. У међувремену, потребно је пружити стручну помоћ и савјет општинама које желе да иницирају израду протокола.
4. Осигурати да свако надлежно министарство приоритет да спровођењу Закона о заштити и адекватно обучи и опреми своје особље за спровођење закона. У том смислу, треба припремити одговарајуће материјале и средства за обуку, укључујући смјернице, стандардизоване обрасце и интерна правила. Насиље у породици би требало да постане дио програма обавезне обуке.
5. На основу процјене постојећих капацитета за смјештај жртава насиља у породици, као и потреба за тим капацитетима, потребно је израдити реалан план за наредни период и предвидјети изворе финансирања, те предузети зједничке кораке са надлежним властима у циљу осигурања политичке подршке за његову реализацију.

➤ **Министарствима правде**

1. Подржати Гендер центре у изради неопходних законодавних измјена у ентитетским Закономима о заштити на начин како је то наведено у овој анализи.
2. Предузети мјере како би се осигурала правна помоћ свим жртвама насиља у породици у погледу подношења захтјева за изрицање заштитних мјера или савјетовања и помоћи у вези сваког поступка који се води за насиље у породици. С обзиром на почетак рада Центра за пружање правне помоћи Републике Српске, Министарство правде Републике Српске би требало да осигура да се жртве насиља у породици признају као могући корисници услуга Центра за правну помоћ.

➤ **Министарствима унутрашњих послова и другим полицијским органима**

1. У Федерацији Босне и Херцеговине, Министарство унутрашњих послова Федерације и кантонална министарства требала би да дају јасна упутства полицијским службеницима да свако дјело насиља у породици квалификују као кривично дјело у складу са Кривичним законом Федерације Босне и Херцеговине. Полиција би за свако дјело насиља у породици требало да поднесе детаљан и стандардизован извјештај. Закон о заштити не треба примјењивати као замјену за кривично гоњење.
2. Кадровски ојачати или основати специјализоване јединице или обучити појединце да раде на предметима насиља у породици. Уколико се задржи контакт-особа за насиље у породици, њену улогу и функцију би требало додатно дефинисати. Интервентни тимови треба да у својим редовима имају жене полицајце.
3. Израдити смјернице за интервенисање у случајевима насиља у породици, укључујући, између осталог: процедуру преузимања и одговарања на позиве; почетну интервенцију; обавезу да се одмах припреми стандардизовани записник

о инциденту; прикупљање доказа, укључујући доказе о насиљу или повредама; збрињавање жртава и њихову безбједност; лишавање слободе насилних починилаца; обавезу да се сви инциденти пријављују тужилаштву; и правила за подношење захтјева о изрицању заштитних мјера.

4. Установити политику која ће регулисати вођење истраге и процесуирање полицајаца осумњичених за насиље у породици, те осигурати адекватну заштиту за чланове породице осумњиченог.
5. У сарадњи са полицијским академијама и Центрима за едукацију судија и тужилаца, припремити и организовати заједничку полицијско-тужилачку обуку на тему насиља у породици како би се промовисало побољшање сарадње, заједничко разумијевање динамике насиља у породици и побољшале технике прикупљања доказа, као и резултати истраге. Насиље у породици би требало да постане дио обавезне полицијске обуке.

➤ ***Министарствима за социјална питања и центрима за социјални рад***

1. Донијети свеобухватна правила која детаљно прописују улогу центара за социјални рад у раду на предметима насиља у породици; то се, између осталог, односи на откривање жртава, одговарајућу почетну интервенцију, мјесто разговора са жртвом, начин вођења разговора са жртвама и правилно документовање насиља, правилно пријављивање дјела насиља у породици полицији, правила подношења захтјева за изрицање заштитних мјера у име жртве, коришћење једнократне новчане помоћи, одговарајућу комуникацију са починиоцем, безбједносни план за особље и вођење евиденције.
2. Препознати и приоритетно реаговати на проблем насиља у породици, те обезбједити адекватне ресурсе како би се осигурало да центри за социјални рад имају довољно особља обученог за поступање у случајевима насиља у породици. У том смислу би ентитетска, односно кантонална министарства требало да помогну општинама додјелом неопходних буџетских средстава. Требало би размотрити алтернативна рјешења за помоћ жртвама насиља у породици, као што су унапријеђивање партнерског односа са невладиним организацијама, те ангажман стручног особља, као на примјер психолога, који би покривали по неколико центара за социјални рад.
3. Ентитетско и кантонално законодавство у области социјалне заштите би требало ревидирати како би се осигурало да, тамо гдје то још није случај, жртве насиља у породици добију статус корисника социјалне помоћи.
4. Ентитетске и кантоналне власти би требало да осигурају расположивост и функционисање адекватног броја релевантних установа социјалне заштите, нарочито сигурних кућа, те пружање одговарајуће помоћи. Сигурне куће које су основале НВО требало би да добију адекватну подршку како би се осигурао континуитет у њихвом финансирању.

➤ ***Општинским властима***

Насиље у породици мора се сматрати приоритетним питањем и морају се обезбједити адекватни ресурси како би центри за социјални рад имали довољно особља и били у довољној мјери опремљени да пруже помоћ жртвама насиља у породици и испуне своје

дужности прописане Законима о заштити. Заједно са надлежним министарствима, општине треба да се побрину да се институције које пружају помоћ, као што су сигурне куће, адекватно финансирају.

➤ **Судијама**

Изрицања заштитних мјера треба примјењивати по хитном поступку. Приоритет код изрицања мјере морају бити безбиједност и добробит жртве, па се подразумијева да обавезно лијечење зависности од алкохола и опојних дрога и психосоцијални третман нису мјере које жртвама гарантују непосредну безбиједност. Стручно знање које посједују центри за социјални рад треба искористити како би се одредила најадекватнија заштитна мјера и пружила одговарајућа помоћ жртвама.

➤ **Главним тужиоцима**

Од тужилаца захтијевати да се енергичније ангажују на прикупљању доказа и процесуирању дјела насиља у породици у складу са кривичним законима, подсјетити их на њихову обавезу руковођења радом полиције у раној фази истраге и нагласити потребу да се поступа обазриво код предлагање одговарајуће санкције.

➤ **Високом судском и тужилачком савјету БиХ и Центрима за едукацију судија и тужилаца**

1. Треба израдити коментар Закона о заштити или неки други вид материјала за едукацију судија о овим Законима којим би се нагласили кључни елементи, нпр. да је Закон о заштити посебан пропис (*lex specialis*), затим сврха сваке заштитне мјере, стандарди доказивања и хитност поступка. Сваки материјал за едукацију треба да садржи међународне стандарде о заштити људских права и начела спровођења Закона са нагласком на правима жртве.
2. Треба припремити детаљан модул о насиљу у породици и Законима о заштити намијењен судијама у прекршајним одјељењима општинских, односно основних судова како би се пружиле неопходне информације и феномен насиља у породици ставио у контекст, као и обезбиједила одговарајућа примјена заштитних мјера. Потребно је консултовати НВО са релевантним знањем и искуством приликом израде таквог модула.

➤ **Свим надлежним органима који примјењују Законе о заштити и обавјештавају о случајевима насиља у породици**

1. Све установе треба да инсистирају на јасним интерним правилима о обавјештавању полиције о случајевима насиља у породици и размјени података међу надлежним органима. Стручно особље, нарочито у области социјалне заштите, здравства и образовања, требало би да жртвама објасни да је пријављивање насиља у породици обавезно, те да уз знање жртве поднесе пријаву полицији.
2. Захтјев за изрицање заштитних мјера који подноси треће лице, на примјер полиција, треба поднети након обављеног повјерљивог разговора са жртвом.
3. Релевантне агенције за спровођење закона у Републици Српској и центри за социјални рад у Федерацији Босне и Херцеговине би судијама требало да

достављају правовремене, на чињеницама засноване извјештаје о извршењу изречених мјера.

4. Док се не успостави јединствен механизам прикупљања података, свака установа би требало да у дјелокругу свог рада предузме неопходне мјере у циљу правилног евидентирања инцидената, изјава жртава и затражених и изречених заштитних мјера.
5. Потребно је жртве упознати са њиховим правима и свим заштитиним мјерама прописаним Законима о заштити.

## Анекс 1

### Списак испитаника

#### Полиција

Бања Лука, Центар јавне безбједности  
Братунац, Станица полиције  
Источно Сарајево, Центар јавне безбједности  
Градишка, Станица полиције  
Мркоњић Град, Станица полиције  
Приједор, Станица полиције  
Сребреница, Станица полиције  
Власеница, Станица полиције  
Зворник, Станица полиције  
Босанска Крупа, Станица полиције  
Босански Петровац, Станица полиције  
Бугојно, Станица полиције  
Доњи Вакуф, Станица полиције  
Дрвар, Полицијска управа  
Калесија, Полицијска управа  
Коњиц, Полицијска управа  
Ливно, Полицијска управа  
Нови Травник, Станица полиције  
Широки Бријег, Станица полиције  
Томиславград, Полицијска управа  
Зеница, Полицијска управа

#### Центри за социјални рад

ЦСР Бања Лука  
ЦСР Братунац  
ЦСР Градишка  
ЦСР Модрича  
ЦСР Мркоњић Град  
ЦСР Пале  
ЦСР Приједор  
ЦСР Сребреница  
ЦСР Власеница  
ЦСР Зворник  
ЦСР Босанска Крупа  
ЦСР Босански Петровац  
ЦСР Бугојно  
ЦСР Доњи Вакуф  
ЦСР Дрвар  
ЦСР Калесија  
ЦСР Коњиц  
ЦСР Ливно  
ЦСР Нови Травник  
ЦСР Широки Бријег  
ЦСР Томиславград  
ЦСР Зеница

## Правосуђе

Прекршајно одјељење Основног суда Бања Лука  
Окружно тужилаштво Бања Лука  
Окружно тужилаштво Источно Сарајево  
Прекршајно одјељење Основног суда Градишка  
Прекршајно одјељење Основног суда Модрича  
Прекршајно одјељење Основног суда Мркоњић Град  
Прекршајно одјељење Основног суда Приједор  
Прекршајно одјељење Основног суда Соколац  
Прекршајно одјељење Основног суда Сребреница  
Одјељење Окружног тужилаштва Бијељина у Сребреници  
Прекршајно одјељење Основног суда Вишеград  
Прекршајно одјељење Основног суда Сребреница у Власеници  
Прекршајно одјељење Основног суда Зворник  
Одјељење Окружног тужилаштва Бијељина у Зворнику  
Прекршајно одјељење Општинског суда Босанска Крупа  
Одјељење за прекршаје Општинског суда Бихаћ у Босанском Петровцу  
Прекршајно одјељење Општинског суда Бугојно  
Кантонално тужилаштво Кантона 10  
Кантонално тужилаштво Средњобосанског кантона  
Прекршајно одјељење Општинског суда Ливно у Дрвару  
Прекршајно одјељење Општинског суда Бугојно у Јајцу  
Прекршајно одјељење Општинског суда Калесија  
Прекршајно одјељење Општинског суда Коњиц  
Одјељење Кантоналног тужилаштва Западнохерцеговачког кантона у Коњицу  
Прекршајно одјељење Општинског суда Ливно  
Прекршајно одјељење Општинског суда Широки Бријег  
Прекршајно одјељење Општинског суда Ливно у Томиславграду  
Прекршајно одјељење Општинског суда Травник  
Кантонално тужилаштво Тузланског кантона  
Кантонално тужилаштво Уско-санског кантона  
Кантонално тужилаштво Западнохерцеговачког кантона  
Прекршајно одјељење Општинског суда Зеница