

KOMENTAR KONVENCIJE
SAVETA EVROPE O
SPREČAVANJU I BORBI
PROTIV NASILJA NAD
ŽENAMA I NASILJA U
PORODICI

urednice

Ivana Krstić, Bojana Čučković

prof. dr Ivana Krstić, prof. dr Bojana Čučković, doc. dr Ivana Marković,
doc.dr Marija Vlajković, dr Ivana Barać Milovanović,
asist. Mina Kuzminac, Ana Zdravković, Ana Memeti

KOMENTAR KONVENCIJE SAVETA EVROPE
O SPREČAVANJU I BORBI PROTIV NASILJA
NAD ŽENAMA I NASILJA U PORODICI

Urednice

Ivana Krstić
Bojana Čučković

Izdavač

Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet
Centar za izdavaštvo

Za izdavača

Prof. dr Bojan Milisavljević, dekan

Urednik

Prof. dr Dušan V. Popović

© Univerziteta u Beogradu – Pravni fakultet, 2025

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovana, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem, ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

www.ius.bg.ac.rs

Poglavlje VI

ISTRAGA, SUDSKI POSTUPAK, PROCEDURALNO PRAVO I ZAŠTITNE MERE

Član 49

OPŠTE OBAVEZE

1. Strane će preduzeti neophodne zakonodavne odnosno druge mere kako bi obezbedile da se istrage i sudski postupci za sve oblike nasilja obuhvaćene Konvencijom sprovode bez neopravdanog odlaganja i da pritom uzimaju u obzir prava žrtve tokom svih faza krivičnog procesa.

2. Strane će preduzeti neophodne zakonodavne odnosno druge mere, u skladu sa osnovnim principima ljudskih prava i uz razumevanje nasilja iz rodne perspektive, kako bi se obezbedila delotvorna istraga i sudski postupak za krivična dela iz ove Konvencije.

1. Opšti domašaj odredbe

Član 49. Istanbulske konvencije utvrđuje opštu obavezu država da svaku radnju u postupcima koji se vode povodom svih oblika nasilja obuhvaćenih Konvencijom sprovode delotvorno i bez neopravdanog odlaganja. S obzirom na to da se radi o prvom članu poglavlja VI, odredba sadrži opšta načela i smernice za tumačenje ostalih odredaba ovog dela Konvencije. Istovremeno, zahtevajući da istraga i sudski postupak budu efikasni i delotvorni, odredba ovog člana na izvestan način ipak pretvara opštu obavezu krivičnog gonjenja u konkretan pravni standard, te povezuje šire ciljeve Istanbulske konvencije koji se odnose na prevenciju, jer brza i efikasna reakcija države deluje odvratajuće na potencijalne učinioce i ima potencijal da prekine ciklus nasilja, zatim na zaštitu prava, ali i integrisane politike, jer poštovanje ovog člana podrazumeva koordinisanu saradnju policije, tužilaštva, sudova, kao i ostalih nadležnih državnih organa i relevantnih organizacija van javnog sektora.

2. Obaveze država ugovornica

Eksplanatornim izveštajem uz Istanbulsku konvenciju pojašnjeno je da su tvorci Konvencije nastojali da spreče davanje nižeg prioriteta predmetima koji se tiču nasilja nad ženama i nasilja u porodici u istragama i sudskim postupcima, što značajno doprinosi percepciji nekažnjivosti (*impunity*) među

učiniocima i doprinosi održavanju društvene tolerancije prema ovakvoj vrsti nasilja.¹¹⁶⁰ Radi postizanja ovog cilja, prvi stav odredbe člana 49. Konvencije propisuje obavezu da se istrage i sudski postupci koji se odnose na sve oblike nasilja obuhvaćene Konvencijom sprovode bez neopravdanog odlaganja, kako bi se obezbedilo prikupljanje ključnih dokaza, doprinelo povećanju stope osuđujućih presuda, ali i suzbila pojava nekažnjivosti.¹¹⁶¹ Premda je od suštinskog značaja obezbediti brze (*swift*) istrage i postupke, Eksplanatornim izveštajem je istaknuto kao jednako važno i poštovanje prava žrtava u svim fazama postupka, te prvi stav ovog člana zahteva od država da, u meri u kojoj je to moguće, izbegavaju dodatno nanošenje štete žrtvama tokom istraga i sudskih postupaka i da im obezbede odgovarajuću pomoć tokom krivičnog postupka.¹¹⁶²

Drugi stav odredbe člana 49. predstavlja dopunu navedene obaveze, uspostavljaajući dužnost država da obezbede delotvorno sprovođenje istraga i krivičnog gonjenja u predmetima svih oblika nasilja obuhvaćenih Konvencijom.¹¹⁶³ To, između ostalog, podrazumeva utvrđivanje relevantnih činjenica, ispitivanje svih dostupnih svedoka i sprovođenje forenzičkih veštačenja, uz multidisciplinarni pristup i primenu savremenih metoda istrage, kako bi se omogućila sveobuhvatna analiza slučaja.¹¹⁶⁴ Eksplanatornim izveštajem dodatno je naglašeno da istrage i sudski postupci moraju biti sprovedeni u skladu sa osnovnim principima ljudskih prava i uz uvažavanje rodne dimenzije nasilja, pri čemu mere preduzete na osnovu ove odredbe ne smeju biti na štetu prava odbrane i zahteva pravičnog i nepristrasnog suđenja, u smislu člana 6. EKLJP.¹¹⁶⁵ Međutim, standardi koji se odnose na pravično suđenje tradicionalno se vezuju za prava okrivljenog, dok se tek u poslednjih nekoliko decenija prava žrtve postepeno prepoznaju kao procesna ljudska prava.¹¹⁶⁶

Eksplanatorni izveštaj ne sadrži detaljniji osvrt na zahtev za razumevanjem rodne dimenzije nasilja u kontekstu ovog člana, ali on svakako zaslužuje posebnu pažnju, jer je deo šireg cilja ne samo Istanbulske konvencije, već i prava roda generalno, a to je iskorenjivanje praksi zasnovanih na predrasudama i stereotipnim predstavama o društvenim ulogama žena i muškaraca.

2.1. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

Relevantni normativni okvir u Republici Srbiji u pogledu procesnih aspekata zaštite od nasilja u porodici i nasilja nad ženama, između ostalog, osim Zakonika o krivičnom postupku¹¹⁶⁷ i Krivičnog zakonika,¹¹⁶⁸ čine i Zakon

1160 Explanatory Report, para. 255.

1161 *Isto*.

1162 *Isto*.

1163 *Isto*, para. 256.

1164 *Isto*.

1165 *Isto*.

1166 J. Niemi, Article 49, *op. cit.*, p. 582.

1167 Sl. glasnik RS, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – odluka US i 62/2021 – odluka US.

1168 Sl. glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005-isp., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2016, 35/2019 i 94/2024.

o sprečavanju nasilja u porodici,¹¹⁶⁹ Porodični zakon¹¹⁷⁰, Zakon o prekršajima¹¹⁷¹, Zakon o javnom redu i miru¹¹⁷², kao i Zakon o policiji,¹¹⁷³ Zakon o socijalnoj zaštiti,¹¹⁷⁴ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći¹¹⁷⁵ i Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku,¹¹⁷⁶ te prateći podzakonski akti, čije će odredbe biti detaljnije analizirane u okviru komentara narednih članova Konvencije. GREVIO je pozdravio usvajanje Posebnog protokola o postupanju policijskih službenika u slučajevima nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima,¹¹⁷⁷ a usvojen je i niz drugih protokola koji regulišu različite aspekte multisektorske saradnje.¹¹⁷⁸

U pogledu efikasnosti samog postupka, Srbiji su upućene zamerke, jer je procenjeno da u proseku prođe najmanje godinu dana pre podizanja optužbe.¹¹⁷⁹ GREVIO je, stoga, pozvao nadležne organe u Srbiji da:

- a) identifikuju i otklone uzroke okončanja predmeta bez meritorne odluke u pogledu svih oblika nasilja nad ženama obuhvaćenim Konvencijom;
- b) unaprede prikupljanje dokazivanja i pripremanje optužnih akata, što podrazumeva pravovremeno pribavljanje i obezbeđenje dokaza i mimo iskaza oštećene (veštačenja, DNK, medicinska dokumentacija, svedoci, snimci), kao i vođenje postupka po službenoj dužnosti i kada oštećena odbije da svedoči;
- c) obezbede rodno senzitivno postupanje sa žrtvom, koje uzima u obzir njenu traumu, tako da nadležni organi (policija, javno tužilaštvo i sud) ovim predmetima daju prednost, sprovode radnje na način koji sprečava sekundarnu viktimizaciju (npr. prilagođeno saslušanje, izbegavanje ponavljalog saslušavanja, zaštitne mere, obezbeđenje privatnosti i dostupnosti tumača).¹¹⁸⁰

3. Povezanost sa drugim međunarodnim instrumentima

Deo odredbe ovog člana kojim se zahteva da se istraga i sudski postupak sprovedu bez neopravdanog odlaganja bi trebalo razumeti u širem kontekstu

1169 Sl. glasnik RS, br. 94/2016 i 10/2023 – dr. zakon.

1170 Sl. glasnik RS, br. 18/2005, 72/2011 – dr. zakon i 6/2015.

1171 Sl. glasnik RS, br. 65/2013, 13/2016, 98/2016 – odluka US, 91/2019, 91/2019 – dr. zakon i 112/2022 – odluka US.

1172 Sl. glasnik RS, br. 6/2016 i 24/2018.

1173 Sl. glasnik RS, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018.

1174 Sl. glasnik RS, br. 24/2011 i 117/2022 – odluka US.

1175 Sl. glasnik RS, br. 87/2018.

1176 Sl. glasnik RS, br. 40/2015 i 92/2023.

1177 Odluka Vlade Republike Srbije, Ministarstvo unutrašnjih poslova, br. 13050/12–6 od 13.02.2013; GREVIO, First Thematic Evaluation Report, Serbia, para. 157.

1178 https://files.acquia.undp.org/public/migration/rs/UNDP_SRB_opsti-protokol_srb.pdf.

1179 GREVIO, First Thematic Evaluation Report, Serbia, para. 169.

1180 *Isto*, para. 175.

prava na suđenje u razumnom roku, garantovanog odredbom člana 6. EKLJP, u pogledu koga postoji niz relevantnih standarda ESLJP. Značajno je da je Sud u svojoj praksi zauzeo stav da razumni rok počinje da teče od momenta kada je podnosilac predstavke postao svestan optužbe ili kada su na njega značajno uticale mere preduzete u kontekstu istrage ili postupka.¹¹⁸¹ Međutim, ne postoji jednoobrazan odgovor na pitanje koliko bi tačno sudski postupak trebalo da traje kako bi se smatrao preduzetim u razumnom roku, već se to mora ceniti od slučaja do slučaja. Predmeti u kojima je Sud smatrao da je razumni rok prekoračen su, primera radi, period od devet godina i sedam meseci u postupku čije je sprovođenje bilo znatno otežano usled prethodnih javnih nereda,¹¹⁸² zatim period od trinaest godina i četiri meseca, usled preopterećenosti državnih organa koja je bila posledica političkih problema u datom regionu,¹¹⁸³ ali i period od pet godina i jedanaest meseci, u relativno složenom predmetu koji je uključivao veliki broj osoba, a u kome je samo istražni postupak trajao čak pet godina i dva meseca, te iako je dužina samog glavnog pretresa, odnosno suđenja bila kratka, Sud je zaključio da istraga nije bila marljivo sprovedena.¹¹⁸⁴

Zahtev iz ovog člana da se nasilje mora razumeti iz rodne perspektive proizlazi i iz odredbe člana 12. Istanbulske konvencije, a može se pronaći i u odredbi člana 5. Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, kao i u članu 75. Direktive 2024/1385 EU o sprečavanju nasilja nad ženama i nasilju u porodici. Radi postizanja ovog opšteg cilja, GREVIO je više puta ukazivao na značaj obrazovanja i adekvatnih obuka stručnog kadra, što se odnosi i na zaposlene u državnim organima, poput policije, javnih tužilaštava, sudova, ali i na advokate i druga lica koja postupaju sa potencijalnim žrtvama nasilja.¹¹⁸⁵

Naposletku, značaj poštovanja odredbe člana 49. Konvencije, kao i drugih odredbi koje se odnose na procesno pravo najbolje se može ilustrovati primerom iz prakse. U jednom od novijih slučajeva koji je ishodio ubistvom sina podnositeljke predstavke, izvršenog od strane njegovog oca, supruga podnositeljke, ESLJP je zaključio da nije došlo do povrede prava iz EKLJP, jer su policija, javni tužilac i drugi nadležni organi postupali u skladu sa pažljivo osmišljenim tokom istrage, preduzeli su mere zaštite i poštovali su propisani protokol i postupak procene rizika, te su na taj način postupali u skladu sa međunarodnim standardima i pored fatalnog ishoda.¹¹⁸⁶ Navedeno jasno pokazuje značaj koji međunarodni nadzorni mehanizmi pridaju poštovanju procesnih prava i standarda u ovoj oblasti.

1181 *Liblik i drugi protiv Estonije*, predstavka br. 173/15 i dr, presuda od 28. maja 2019, stav 94.

1182 *Milasi protiv Italije*, predstavka br. 10527/83, presuda od 25. juna 1986, stavovi 14–20.

1183 *Baggetta protiv Italije*, predstavka br. 10256/83, presuda od 13. marta 1986, stavovi 20–25.

1184 *Rouille protiv Francuske*, predstavka br. 50268/99, presuda od 6. januara 2004, stav 29.

1185 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Austria, paras. 73–74.

1186 *Kurt protiv Austrije*, predstavka br. 62903/15, presuda od 15. juna 2021, stav 190.

Član 50 NEPOSREDNI ODGOVOR, PREVENCIJA I ZAŠTITA

1. Strane će preduzeti neophodne zakonodavne ili druge mere kako bi obezbedile da nadležni organi unutrašnjih poslova odgovore na sve vidove nasilja obuhvaćene Konvencijom odmah i na prikladan način i ponude adekvatnu i neposrednu zaštitu žrtvama.

2. Strane će preduzeti neophodne zakonodavne ili druge mere kako bi obezbedile da se odgovorni organi unutrašnjih poslova uključe odmah i na odgovarajući način u prevenciju i zaštitu od svih oblika nasilja obuhvaćenih ovom Konvencijom, uključujući i upotrebu preventivnih operativnih mera i prikupljanje dokaza.

1. Opšti domašaj odredbe

Odredba člana 50. Istanbulske konvencije precizira opštu obavezu iz prethodnog člana 49. i sadrži pozitivne proceduralne obaveze država, koje su usmerene ka prevenciji i zaštiti kao glavnim ciljevima Konvencije. Međutim, i ovaj član je formulisan na prilično uopšten način, te uključuje zaštitne i preventivne mere, ali ne precizira o kojim tačno merama se radi, već insistira da one moraju biti adekvatne, primerene, neposredne i brze, bez pojašnjenja šta tačno ovi pojmovi znače ili kakva je razlika među njima.¹¹⁸⁷ Ipak, moguće je izdvojiti tri elementa ovog člana: brza reakcija na nasilje, neposredna zaštita žrtve i efikasno prikupljanje dokaza.¹¹⁸⁸

2. Obaveze država ugovornica

U prvom stavu se od nadležnih državnih organa zahteva da brzo i na odgovarajući način reaguju pružanjem adekvatne i neposredne zaštite žrtvama, dok drugi stav insistira na njihovom hitnom i adekvatnom angažovanju u prevenciji i zaštiti od svih oblika nasilja obuhvaćenih Konvencijom, uključujući primenu preventivnih operativnih mera i prikupljanje relevantnih dokaza.¹¹⁸⁹ Primera radi, poštovanje ove obaveze obuhvata:

- pravo nadležnih državnih organa da uđu u prostor u kome se nalazi osoba u riziku od nasilja;
- postupanje i pružanje saveta žrtvama od strane nadležnih organa na prikladan način;
- saslušanje žrtava bez odlaganja od strane posebno obučenog, a kada je potrebno i ženskog osoblja, u prostorijama koje su napravljene i

1187 Johanna Niemi, Article 50: Immediate Response in Sara de Vido, Micaela Frulli (eds.), *op.cit.*, p. 585.

1188 *Isto.*

1189 Explanatory Report, para. 257.

opremljene tako da uspostave odnos poverenja između žrtve i službenih lica;

- obezbeđivanje adekvatnog broja ženskog policijskog osoblja, uključujući i službenike na visokim pozicijama odgovornosti.¹¹⁹⁰

2.1. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

U pogledu implementacije ovog člana na nacionalnom nivou, trebalo spomenuti i inicijative koje postoje povodom formiranja specijalizovanih odeljenja policije i javnih tužilaštava za postupanje u predmetima porodičnog nasilja i nasilja nad ženama, koje je GREVIO podržao u svojim izveštajima o državama koje su ih formirale.¹¹⁹¹ Primera radi, u Španiji su osnovana posebna odeljenja pri tužilaštvima i specijalizovani sudovi koji se bave predmetima porodičnog nasilja, u cilju obezbeđivanja sveobuhvatne reakcije na ovu pojavu, a karakteristično je da nadležnost ovih sudova obuhvata i kazneno pravo (krivična dela i prekršaje), ali i materiju građanskog prava (poput mera zaštite, starateljstva i razvoda braka).¹¹⁹² GREVIO je pozdravio inicijativu Francuske da sprovede specijalizaciju tužilaca, koja bi omogućila da se ovi predmeti obrađuju u roku od dve nedelje i unapredila saradnja između različitih pravosudnih aktera, što bi u konačnici ubrzalo sudske postupke.¹¹⁹³

Sa druge strane, činjenica je i da većina policijskih službenika u nekom momentu svoje karijere dođe u kontakt sa žrtvama rodno zasnovanog nasilja, te specijalizovane edukacije ne bi trebalo ograničiti samo na članove posebnih odeljenja.¹¹⁹⁴ Te obuke bi, kako je GREVIO precizirao, trebalo da obrade koncept moći i kontrole, da približe potrebu da se adekvatno dokumentuju obrasci zlostavljanja u kontekstu nasilja u porodici, da upute kako i gde je najadekvatnije primati prijave i uzimati izjave/obavljati razgovore sa žrtvama na način kojim se sprečava sekundarna viktimizacija, kao i da senzibilizuju i osposobe policijske službenike za postupanje po prijavama žena koje su pripadnice posebno ranjivih grupa, kao što su žene sa invaliditetom i žene u prostituciji.¹¹⁹⁵

Naposletku, u pogledu strukture policijskog osoblja, trebalo bi podsetiti i na istraživanja koja pokazuju da veći udeo žena među policijskim službenicima podstiče žene da prijavljuju nasilje, a naročito nasilje u porodici, što je povezano i sa smanjenjem broja femicida.¹¹⁹⁶

Okolnost koju je, međutim, GREVIO identifikovao kao obeshrabrujući faktor u kontekstu broja prijava nasilja odnosi se na niske stope osuđujućih

1190 *Isto*, para. 258.

1191 GREVIO, Mid-Term Horizontal Review of GREVIO Baseline Evaluation Reports, para. 425.

1192 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Spain, para. 252.

1193 GREVIO, Baseline Evaluation Report, France, para. 220.

1194 J. Niemi, Article 49, *op. cit.*, p. 581.

1195 GREVIO, Baseline Evaluation Report, para. 78.

1196 Amalia R. Miller, Carmit Segal, Do Female Officers Improve Law Enforcement Quality? Effects on Crime Reporting and Domestic Violence, *The Review of Economic Studies*, 86 (5), 2019, pp. 2220–2247.

presuda, koje podrivaju poverenje žrtava u krivičnopravni sistem i šalju poruku da učinioci neće biti odgovorni za svoja dela.¹¹⁹⁷

Dodatno, GREVIO je stava da bi slučajevi nasilja u porodici i krivičnih dela koja uključuju seksualno nasilje trebalo da budu prioritet, pa je tako istakao pohvalnim izmene zakonodavnog okvira u Portugalu kojima je predviđeno da će sudovi odlučivati o hitnim prinudnim merama u roku od 48 časova od momenta kada je nasilje prijavljeno, kao i da nadležni organi izvršne vlasti moraju bez odlaganja da obaveste javnog tužioca o ovim prijavama, čime se obezbeđuje osnov za hitno postupanje pravosudnih organa u ovim predmetima.¹¹⁹⁸ Međutim, uprkos ovim normativnim rešenjima koje je GREVIO smatrao primerom dobre prakse, utvrđeno je da krivični postupci nisu vođeni hitno i da nedostaju podaci o prosečnom vremenu potrebnom za okončanje pojedinih faza postupka, što je neophodno za ocenu mere u kojoj su navedene odredbe (uspešno) sprovedene.¹¹⁹⁹ Sa druge strane, period od nekoliko meseci koliko žrtve u Švedskoj uobičajeno čekaju od momenta prijave nasilja do prve radnje nadležnih organa, GREVIO je ocenio kao nedopustiv i podsetio da reakcija državnih organa mora biti preduzeta neposredno nakon prijave.¹²⁰⁰ Takođe, GREVIO je pohvalio i države koje su uvele mogućnost da žrtva prijavi silovanje putem interneta.¹²⁰¹

U pogledu velikog broja država, GREVIO je zamerio okolnost da su se naponi vezani za implementaciju Konvencije usmeravali isključivo na regulisanje postupanja u predmetima nasilja u porodici i istakao da se jednaka pažnja mora posvetiti i drugim krivičnim delima, poput prinudnih brakova, seksualnog nasilja, proganjanja ili upotrebe digitalnih tehnologija u svrhu partnerskog nasilja.¹²⁰² Nadležni organi Crne Gore kritikovani su jer su većinu prijavljenog nasilja u porodici kvalifikovali kao prekršaje, a ne krivična dela.¹²⁰³

Primeri dobre prakse u pogledu odredbe ovog člana uključuju i usvajanje protokola, kojim se zahteva posebno obraćanje pažnje na moguće prisustvo dece u svojstvu oštećenih i/ili svedoka, izričito zabranjuje službenicima da u svojim nastupima insinuiraju postojanje krivice žrtve ili umanjivanje značaja nasilja, a sve u cilju sprečavanja sekundarne viktimizacije, i insistira na proaktivnoj ulozi koju državni organi treba da imaju u prikupljanju dokaza.¹²⁰⁴ GREVIO je posebno naveo da prikupljanje dokaza od strane organa gonjenja treba da obuhvati dokumentovanje povreda (uz saglasnost žene žrtve), fotografisanje mesta događaja, prikupljanje uzoraka DNK, uzimanje izjava od

1197 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Italy, para. 222; GREVIO, Baseline Evaluation Report, Portugal, para. 195.

1198 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Portugal, para. 187.

1199 *Isto*.

1200 GREVIO, Mid-Term Horizontal Review of GREVIO Baseline Evaluation Reports, para. 438.

1201 GREVIO, First Thematic Evaluation Report, Denmark, para. 134.

1202 GREVIO, Mid-Term Horizontal Review of GREVIO Baseline Evaluation Reports, para. 436.

1203 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Montenegro, para. 212.

1204 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Andorra, paras. 179–180. Slično i u GREVIO, Baseline Evaluation Report, The Netherlands, para. 263.

komšija i drugih potencijalnih svedoka, te je izričito pozvao nadležne organe da preduzmu mere radi unapređenja samostalnog prikupljanja različitih dokaza u slučajevima nasilja nad ženama, kako bi se smanjilo isključivo oslanjanje na iskaz žrtve.¹²⁰⁵

Pohvale su date pojedinim državama i na račun sačinjavanja standardizovanih obrazaca krivične prijave kojim su nabrojana sva pitanja i podaci koje policijski službenik zadužen za pružanje pomoći žrtvama mora da prikupi.¹²⁰⁶ Takođe, GREVIO je naglasio i značaj različitih oblika podrške koju policija može da pruži žrtvama, poput neformalnih praksi da se žrtve ne ostavljaju same u prijemnim prostorijama, čak i obezbeđivanje posebnih prijemnih prostorija koje odaju utisak bezbednosti i poverljivosti, dodeljivanje pratnje žrtvama do lokalnih policijskih stanica ili do bolnice, kao i omogućavanje žrtvi da bude saslušana od strane muškog ili ženskog službenika, po njenom izboru, uz moguće prisustvo tumača.¹²⁰⁷ U Italiji je podržana saradnja koju je veliki broj postupajućih organa uspostavio sa službama za podršku žrtvama koje su angažovane tokom sudskih postupaka, kao i sa drugim organizacijama i telima koja se bave prevencijom nasilja nad ženama.¹²⁰⁸ GREVIO je posebno istakao i da nadležni organi u oblasti Lacio primenjuju posebne mere nadzora i ograničenja i na izvršioce nasilja u porodici koji, i nakon izdržane zatvorske kazne, predstavljaju rizik po bezbednost žrtve.¹²⁰⁹

Eksplanatornim izveštajem je precizirano i da bi delotvorne mere trebalo preduzeti kako bi se sprečili najočigledniji oblici nasilja, kao što su ubistvo i pokušaj ubistva.¹²¹⁰ Svaki takav slučaj bi trebalo pažljivo analizirati kako bi se utvrdili eventualni propusti u zaštiti, a sve u cilju unapređenja i daljeg razvoja preventivnih mera.¹²¹¹ U praksi pojedinih država se, međutim, to još uvek ne sprovi. GREVIO je uočio nedostatak rodno senzitivnog razumevanja nasilja nad ženama, koje je povezano sa pojavom obostranog prijavljivanja, gde učinilac istovremeno prijavi žrtvu za uvredu ili neko drugo lakše delo, a ta se prijava tretira kao jednako značajna sa prijavom za nasilje, što u konačnici deluje odvratajuće na mnoge žrtve.

U Republici Srbiji, a povodom specijalizovanih organa za postupanje u predmetima iz ove materije, Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici propisano je da rukovodilac područne policijske uprave određuje policijske službenike koji su završili specijalizovanu obuku, da bi sprečavali nasilje u porodici i pružali zaštitu žrtvama nasilja, koje zakon označava kao „nadležni policijski službenik“.¹²¹² Dodatno, u svakom javnom tužilaštvu, osim onih posebne

1205 GREVIO, Mid-Term Horizontal Review of GREVIO Baseline Evaluation Reports, para. 444.

1206 *Isto*.

1207 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Monaco, para. 75.

1208 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Italy, paras. 218 i 223.

1209 *Isto*.

1210 Explanatory Report, para. 259.

1211 *Isto*.

1212 Član 8. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

nadležnosti, javni tužilac određuje (zamenike) javnog tužioca koji su završili specijalizovanu obuku,¹²¹³ dok predsednik svakog suda opšte nadležnosti i prekršajnog suda određuje sudije koje su završile specijalizovanu obuku da sude u predmetima nasilja u porodici i drugih krivičnih dela određenih tim zakonom.¹²¹⁴ Isto važi i za centre za socijalni rad, gde rukovodilac formira tim stručnjaka da pomažu u sprečavanju nasilja u porodici i pružaju podršku žrtvama nasilja.¹²¹⁵ GREVIO je pohvalio ovo rešenje u Srbiji, kao i to što žrtva može da prijavi nasilje, osim neposredno u policiji, i putem telefona, elektronske pošte, kao i preko centra za socijalni rad i ustanova zdravstvene zaštite.¹²¹⁶ Iste pohvale važe i za okolnost da specijalizovani tužioci faktički poseduju ekspertizu za postupanje u ovim predmetima, iako nije dovoljno jasno da li prolaze obavezne obuke koje se odnose isključivo na efikasnu reakciju na slučajeve nasilja iz Konvencije, kao ni na uvažavanje traume žrtve.¹²¹⁷

Međutim, GREVIO je izrazio zabrinutost zbog toga što je u Srbiji i dalje izrazito visoka stopa neprijavlivanja nasilja, koja je uzrokovana percepcijom nasilja u društvu, odnosno uverenjem da je to stvar lične ili porodične prirode, da ne zavređuje uključivanje policije, kao i činjenicom da generiše osećaj stida i krivice, ali i da postoji široko rasprostranjeno nepoverenje u krivičnopravni sistem i sposobnost državnih organa da obezbede zaštitu od daljeg nasilja ili odmazde.¹²¹⁸

Sa druge strane, pojava da se partneri obostrano prijavljuju prisutna je i u Srbiji, gde su čak žrtve bile krivično gonjene za lažno prijavljivanje i to po službenoj dužnosti.¹²¹⁹

Posebno je zamereno nadležnim organima što se u postupcima za nasilje u porodici oslanjaju isključivo na iskaz žrtve kao glavni dokaz, a posledica ove okolnosti je okončanje postupka u situacijama kada žrtva odbije da svedoči.¹²²⁰

U svakom slučaju, GREVIO je pozvao nadležne organe u Srbiji da preduzmu mere za jačanje poverenja žrtava u njihov rad, kako bi se povećala spremnost žrtava da prijavljuju sve oblike nasilja nad ženama obuhvaćenih Istanbulskom konvencijom, i to:

- a) obezbeđivanjem doslednijeg poštovanja standardnih istražnih postupaka utvrđenih postojećim protokolima i smernicama;
- b) razvijanjem standardizovanih istražnih postupaka za druge oblike nasilja nad ženama pored nasilja u porodici, uključujući maloletničke

1213 Član 9. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

1214 Član 10. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici. Praksa je da se pri pojedinim višim javnim tužilaštvima i višim sudovima u većim gradovima formiraju odeljenja za nasilje u porodici, ali to nije regulisano zakonom.

1215 Član 11. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

1216 GREVIO, First Thematic Evaluation Report, Serbia, para. 158.

1217 *Isto*, para. 170.

1218 GREVIO, First Thematic Evaluation Report, Serbia, para. 159.

1219 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Malta, para. 196; GREVIO, Baseline Evaluation Report, Montenegro, para. 211; GREVIO, Baseline Evaluation Report, Serbia, para. 231.

1220 *Isto*, para. 156.

- i prisilne brakove, seksualno nasilje i uznemiravanje, kao i digitalne oblike nasilja nad ženama i obezbeđivanjem njihove primene;
- c) podizanjem svesti među organima za sprovođenje zakona u cilju isko-
renjivanja stereotipnih shvatanja o nasilju nad ženama i seksističkih
stavova prema žrtvama;
- d) obezbeđivanjem rodno osetljivog pristupa, koji uzima u obzir traumu
žrtve, u slučajevima seksualnog nasilja;
- e) obezbeđivanjem dovoljnih resursa nadležnim organima radi unapre-
đenja pristupačnosti policijskih prostorija, poboljšanja uslova i privat-
nosti za razgovore sa žrtvama, kao i obezbeđivanja usluga prevođenja
i svih oblika tumačenja i materijala lakih za razumevanje.¹²²¹

Štaviše, GREVIO je prepoznao potrebu da srpski pravosudni organi konzistentnije i efikasnije primenjuju standarde i pravila u ovoj materiji, te ih pozvao da sprovedu mere potrebne za povećanje stope osuđujućih presuda za sve oblike nasilja obuhvaćene Konvencijom, u kojima će kazne biti delotvorne, srazmerne i imati odvratajući efekat.¹²²²

3. Povezanost sa drugim međunarodnim instrumentima

U praksi ESLJP pitanje hitne i adekvatne reakcije na nasilje u porodici često se postavljalo u situacijama kada nadležni organi nisu pokrenuli istragu ili su je obustavili uprkos podnetim prijavama, nakon što su žrtve povukle prijave ili uz obrazloženje da nema dokaza.¹²²³ Prema stavu Suda, država ima određenu slobodu u izboru odgovarajućih mera, ali obaveza države da procesuiru izvršioce dela koja su protivna članu 3. EKLJP pre svega je usmerena ka tome da zlostavljanje i nasilje ne ostanu nekažnjeni i da se obezbedi delotvorna zaštita žrtava.¹²²⁴

4. Ostvarenje prava pripadnica posebnih grupa

GREVIO je uputio kritiku nizu država zbog nepristupačnosti prostorija policije ženama sa invaliditetom, kao i zbog njihove prostorne neadekvatnosti usled koje nisu bili mogući anonimni ili poverljivi razgovori.¹²²⁵

Nadzorni komitet je podvukao da je neprijavlivanje nasilja u Srbiji naročito prisutno među pripadnicama romske nacionalne manjine, koje se, osim sa prethodno opisanim preprekama, suočavaju i sa dodatnim otežavajućim okolnostima, poput života u ruralnim područjima, ograničenog pristupa

1221 *Isto*, para. 167.

1222 *Isto*, para. 182.

1223 *Opuz protiv Turske*, stav 128; videti i J. Niemi, Article 50, *op. cit.*, p. 586.

1224 *Valiuliené protiv Litvanije*, predstavka br. 33234/07, presuda od 26. marta 2013, stav 76–77.

1225 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Albania, para. 177; GREVIO, Baseline Evaluation Report, France, para. 225; GREVIO, Baseline Evaluation Report, Malta, para. 197.

obrazovanju ili iskustvom rasizma i diskriminacije.¹²²⁶ GREVIO je tako identifikovao i neprocesuiranje učinilaca koji su pripadnici romske nacionalne manjine, a u kontekstu prinudnih brakova.¹²²⁷

U posebno teškom položaju su i žene pripadnice LGBTI grupe, čije se prijave često ne shvataju ozbiljno, jer istopolne zajednice nisu prepoznate kao porodica, odnosno partnerstvo, dok su trans osobe koje prijave nasilje često izložene diskriminaciji od strane državnih organa, kao i pojavi pod nazivom „*deadnaming*”, a to je obraćanje starim, nevažećim imenom.¹²²⁸

Član 51

PROCENA RIZIKA I UPRAVLJANJE RIZIKOM

1. Strane će preduzeti neophodne zakonodavne ili druge mere kako bi obezbedile da nadležni organi obave procenu rizika od smrtnosti, ozbiljnosti situacije i rizika od ponavljanja nasilja u cilju upravljanja rizikom, i ukoliko je neophodno, obezbediće koordinisanu zaštitu i podršku.

2. Strane će preduzeti neophodne zakonodavne ili druge mere kako bi obezbedile da se prilikom procene iz stava 1, u svim fazama istrage i primene zaštitnih mera, uzme u obzir činjenica da učinioci dela nasilja obuhvaćenih ovom Konvencijom poseduju vatreno oružje odnosno imaju pristup vatrenom oružju.

1. Opšti domašaj odredbe

Odredbom člana 51. Istanbulske konvencije uspostavljene su preventivne i proceduralne obaveze sistemske procene rizika i planiranja mera, koje zahtevaju da države uvedu standardizovane alate procene, razmenu informacija i periodično preispitivanje rizika od ponavljanja ili izvršenja nasilja, koje su neophodne za jačanje celokupne preventivne arhitekture Konvencije. Obaveza nadležnih organa je da obezbede da svaka intervencija radi suzbijanja nasilja nad ženama, kako je definisano Konvencijom, bude vođena temeljnom procenom rizika, koja treba da uzme u obzir rizik od smrti, težinu konkretne situacije i opasnost od ponavljanja nasilja.¹²²⁹ U suprotnom, položaj žrtve bi mogao biti pogoršan intervencijom nadležnih organa, naročito ako nadležni organi ne prilagode mere koje izriču konkretnim okolnostima žrtve.¹²³⁰ Dakle, mere koje ne uzimaju u obzir posebne okolnosti žrtve ne samo da neće biti delotvorne, već mogu žrtvu dovesti u još veći rizik od nasilja.¹²³¹

¹²²⁶ GREVIO, First Thematic Report, Serbia, para. 161.

¹²²⁷ GREVIO, Baseline Evaluation Report, Serbia, para. 216.

¹²²⁸ *Isto*, para. 162.

¹²²⁹ Piergiuseppe Parisi, Article 51: Risk Assessment and Risk Management in Sara de Vido, Micaela Frulli (eds.), *op. cit.*, p. 590.

¹²³⁰ *Isto*, p. 591.

¹²³¹ *Isto*.

2. Obaveze država ugovornica

Odredbom se insistira na tome da bezbednost žrtve mora biti u središtu svake intervencije u slučajevima svih oblika nasilja obuhvaćenih Konvencijom, zbog čega ovaj član ustanovljava obavezu da svi nadležni državni organi, a ne samo policija, delotvorno procene i izrade plan za upravljanje bezbednosnim rizicima sa kojima se konkretna žrtva suočava, i to od slučaja do slučaja, u skladu sa standardizovanom procedurom i međusobnom saradnjom i koordinacijom.¹²³² Imajući u vidu okolnost da mnogi izvršioци prete svojim žrtvama teškim oblicima nasilja, koji uključuju i smrt, kao i da su te žrtve u prošlosti već trpele takve oblike nasilja, prema slovu Eksplanatornog izveštaja, od suštinskog je značaja da svaka procena rizika i upravljanje rizikom uzmu u obzir verovatnoću ponovljenog nasilja, naročito onog koje bi za posledicu imalo smrtni ishod, i da adekvatno procene težinu situacije.¹²³³

Svrha odredbe člana 51. je da se obezbedi uspostavljanje delotvorne mreže stručnjaka iz različitih službi radi zaštite žrtava koje su izložene visokom riziku, te procena rizika mora biti sprovedena sa ciljem upravljanja utvrđenim rizikom putem izrade plana bezbednosti za konkretnu žrtvu, kako bi se obezbedila koordinisana zaštita i podrška, kad god je to potrebno.¹²³⁴

Međutim, Eksplanatornim izveštajem je podvučeno i da je važno obezbediti da sve mere preduzete radi procene i upravljanja rizikom od daljeg nasilja uvek omoguće poštovanje prava okrivljenog.¹²³⁵ Istovremeno, od presudnog je značaja da takve mere ne uvećaju štetu koju su žrtve već pretrpele, te da istrage i sudski postupci ne dovode do sekundarne viktimizacije.¹²³⁶

Navedene obaveze su dodatno precizirane i proširene drugim stavom odredbe člana 51, kojim se zahteva da se prilikom procene rizika iz prvog stava ovog člana pažljivo razmotre pouzdane informacije o posedovanju vatrenog oružja od strane učinilaca, jer takvo posedovanje ne predstavlja samo značajan način vršenja kontrole nad žrtvama, već i povećava rizik od ubistva.¹²³⁷ Navedeno se naročito odnosi na postkonfliktne situacije ili zemlje sa tradicijom posedovanja oružja, što učiniocima može omogućiti lakši pristup oružju.¹²³⁸ Međutim, Eksplanatornim izveštajem je naglašeno da se veoma teški slučajevi nasilja nad ženama i nasilja u porodici izvršavaju upotrebom vatrenog oružja i u svim drugim zemljama.¹²³⁹ Iz tog razloga, od velikog je značaja da ugovorne strane obezbede da, u svim fazama istrage i primene mera zaštite, procena rizika sa kojim se žrtva suočava sistematski razmotri da li je izvršilac zakonito ili nezakonito posedovao ili imao pristup vatrenom

1232 Explanatory Report, para. 260.

1233 *Isto*.

1234 *Isto*, para. 261.

1235 *Isto*, para. 262.

1236 *Isto*.

1237 *Isto*, para. 263.

1238 *Isto*.

1239 *Isto*.

oružju, a sve u cilju garancije bezbednosti žrtve.¹²⁴⁰ Primera radi, prilikom izdavanja hitnih mera udaljenja iz stana, naloga za zabranu prilaska ili mera zaštite, kao i prilikom izricanja kazne nakon krivičnih osuda za bilo koji od oblika nasilja obuhvaćenih Konvencijom, ugovorne strane mogu u okviru svojih domaćih pravnih sistema usvojiti mere neophodne za omogućavanje neposredne konfiskacije vatrenog oružja i municije.¹²⁴¹ Pored toga, kako bi se obuhvatilo i svo oružje koje bi moglo biti upotrebljeno u teškim slučajevima nasilja, naročito borbeni noževi, ugovorne strane bi trebalo da, koliko je to moguće, uzmu u obzir posedovanje ili pristup takvom oružju.¹²⁴²

2.1. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

Primeri dobre prakse povodom implementacije ovog člana uključuju pohvale koje je GREVIO uputio Portugalu, gde je postupak procene rizika propisan kao obavezan u svim slučajevima nasilja u porodici i sprovodi se po standardizovanim obrascima, nakon čega se izrađuje plan bezbednosti žrtve i podnosi zahtev za zaštitne mere, a u slučaju potrebe, predviđene su i mere oduzimanja oružja.¹²⁴³

Takođe, nadzorni mehanizam je precizirao da procena rizika nije cilj sama po sebi, već je prvi korak u sprovođenju koordinisanih mera zaštite i podrške žrtvama.¹²⁴⁴

Primeri adekvatne implementacije odredbe ovog člana dolaze i sa Malte, gde su implementirani zaštitni mehanizmi u vidu SOS-tastera i elektronskog nadzora izvršilaca (putem uređaja koji se nose na telu, poput nanogice), jer oni mogu znatno unaprediti delotvornost procene rizika.¹²⁴⁵

U Srbiji je „nadležni policijski službenik“ taj koji odmah po prijemu obaveštenja o nasilju ili neposrednoj opasnosti od njega, odnosno odmah nakon što je mogući učinilac doveden u nadležnu organizacionu jedinicu policije, procenjuje rizik neposredne opasnosti od nasilja u porodici i odlučuje o izricanju hitne mere za sprečavanje nasilja u porodici.¹²⁴⁶ Takođe, dužan je da sva dostupna obaveštenja o nasilju u porodici ili neposrednoj opasnosti od njega i procenu rizika, ako ona ukazuje na neposrednu opasnost od nasilja, odmah dostavi osnovnom javnom tužiocu na čijem području se nalazi prebivalište, odnosno boravište žrtve, centru za socijalni rad i grupi za koordinaciju i saradnju.¹²⁴⁷ Po prijemu obaveštenja, procene rizika i naređenja kojim se izriče hitna mera, osnovni javni tužilac proučava obaveštenja i vrednuje procenu rizika nadležnog policijskog službenika. Ako posle toga ustanovi ne-

1240 *Isto.*

1241 *Isto.*

1242 *Isto.*

1243 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Portugal, paras. 201–202.

1244 GREVIO, Baseline Evaluation Report, The Netherlands, para. 274.

1245 GREVIO, Baseline Evaluation Report on Malta, para. 214(d).

1246 Član 15. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

1247 Član 16. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

posrednu opasnost od nasilja u porodici, dužan je da sudu podnese predlog da se hitna mera produži, u roku od 24 časa od časa uručenja naređenja licu kome je izrečena hitna mera.¹²⁴⁸ Uz predlog, osnovni javni tužilac dostavlja sudu i procenu rizika nadležnog policijskog službenika, svoje vrednovanje njegove procene rizika i druge dokaze koji ukazuju na neposrednu opasnost od nasilja u porodici.¹²⁴⁹

Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici definisana su i lica određena za vezu, koja u policijskoj upravi, osnovnom i višem javnom tužilaštvu, osnovnom i višem sudu i centru za socijalni rad imenuje rukovodilac, javni tužilac, odnosno predsednik suda, iz reda zaposlenih koji su završili specijalizovanu obuku, a čiji je zadatak da svakodnevno razmenjuju obaveštenja i podatke bitne za sprečavanje nasilja u porodici, otkrivanje, gonjenje i suđenje i za pružanje zaštite i podrške žrtvama nasilja u porodici i žrtvama krivičnih dela određenih ovim zakonom.¹²⁵⁰

Takođe, predviđena je i grupa za koordinaciju i saradnju, koja se obrađuje na području svakog osnovnog javnog tužilaštva i koja razmatra svaki slučaj nasilja u porodici koji nije okončan pravosnažnom sudskom odlukom u građanskom ili krivičnom postupku, slučajeve kada treba da se pruži zaštita i podrška žrtvama nasilja u porodici i žrtvama krivičnih dela na koja se predmetni zakon odnosi, izrađuje individualni plan zaštite i podrške žrtvi i predlaže nadležnom javnom tužilaštvu mere za okončanje sudskih postupaka.¹²⁵¹ Grupa za koordinaciju i saradnju održava sastanke najmanje jednom u 15 dana, kojima mogu, po potrebi, prisustvovati predstavnici obrazovnih, vaspitnih i zdravstvenih ustanova i Nacionalne službe za zapošljavanje, predstavnici drugih pravnih lica i udruženja i pojedinci koji pružaju zaštitu i podršku žrtvama.¹²⁵² Njeni članovi su predstavnici osnovnih javnih tužilaštava, policijskih uprava i centara za socijalni rad, sa područja za koje se grupa obrazuje, koje imenuje rukovodilac ustanove iz reda zaposlenih koji su prošli specijalizovanu obuku.¹²⁵³

Po prijemu procene rizika kojom je ustanovljena neposredna opasnost od nasilja u porodici, grupa za koordinaciju i saradnju izrađuje individualni plan zaštite i podrške žrtvi, koji sadrži celovite i delotvorne mere zaštite i podrške žrtvi, ali i drugim članovima porodice kojima je podrška potrebna, a u izradi plana može učestvovati i žrtva, ako to želi i ako to dozvoljava njeno emotivno i fizičko stanje.¹²⁵⁴ Mere zaštite moraju da pruže bezbednost žrtvi, da zaustave nasilje, spreče da se ono ponovi i zaštite prava žrtve, a mere podrške da omoguće da se žrtvi pruži psihosocijalna i druga podrška radi

1248 Član 18. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

1249 *Isto.*

1250 Član 24. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

1251 Član 25. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

1252 *Isto.*

1253 Član 26. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

1254 Član 31. stavovi 1. i 2. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

njenog oporavka, osnaživanja i osamostaljivanja, a planom se određuju i izvršioци konkretnih mera i rokovi za njihovo preduzimanje, kao i plan praćenja i procene delotvornosti planiranih i preduzetih mera.¹²⁵⁵ Ovo je svakako jedna od najznačajnijih mera predviđenih zakonom i njeno ispunjenje ne zavisi od toga da li je učiniocu izrečena neka od hitnih mera.¹²⁵⁶

Međutim, iako je GREVIO pohvalio uspostavljanje grupe za koordinaciju i saradnju, izrazio je zabrinutost zbog toga što se gotovo isključivo fokusiraju na nasilje u porodici, uz nedovoljnu pažnju drugim oblicima nasilja, posebno onih koji su učestali prema ženama i devojčicama romske nacionalne manjine.¹²⁵⁷ GREVIO je takođe ukazao da je sastav ovih grupa ograničen na svega tri zakonom predviđene institucije, pri čemu se specijalizovane ženske organizacije podrške često izostavljaju, kao i da procenama rizika nedostaju standardizovani alati i sistematsko praćenje radi provere delotvornosti planova zaštite, što je u praksi dovodilo do propuštanja u identifikovanju rizičnih faktora u predmetima u kojima su žene teško povređene ili ubijene od strane sadašnjih ili bivših supružnika i partnera.¹²⁵⁸

GREVIO je podsetio na izveštaje eksperata i organizacija civilnog društva u kojima se ističe da grupe za koordinaciju i saradnju ne uzimaju u obzir u dovoljnoj meri rizike povezane sa pojedinim oblicima nasilja u porodici, poput gušenja koje nema za posledicu smrtni ishod ili psihološkog nasilja, uključujući i uspostavljanje prisilne kontrole nad žrtvom, kao i da je u kontekstu Srbije važno obratiti pažnju na istorijske okolnosti vezane za oružane sukobe, koji dovode do posttraumatskog stresnog poremećaja, kao i raseljenosti, što sve mogu biti uzroci nasilja.¹²⁵⁹

U pogledu ovog člana, GREVIO je, dakle, posebno skrenuo pažnju Srbiji i na to da se procena rizika mora sprovesti u pogledu svih krivičnih dela obuhvaćenih Konvencijom, a ne samo u slučajevima nasilja u porodici.¹²⁶⁰

Istakao je značaj saradnje različitih državnih organa i drugih organizacija u ovoj oblasti, jer kada se procena rizika zasniva na informacijama iz ograničenih izvora, postoji mogućnost da ključne informacije koje mogu doći od drugih aktera, poput škola ili komšija, budu propuštene.¹²⁶¹

Positivnom je ocenjena koordinacija između javnog tužilaštva, izvršnih organa, centara za socijalni rad i službi za podršku ženama, uz napomenu da je veoma važno da specijalizovane ženske službe za podršku kontinuirano prisustvuju koordinacionim sastancima, kako bi žrtve razvile poverenje u specijalizovane službe u Srbiji.¹²⁶²

1255 Član 31. stavovi 3. i 4. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

1256 Radiša Roksić, *Komentar Zakona o sprečavanju nasilja u porodici*, Poslovni biro, 2016, str. 41–42.

1257 GREVIO, First Thematic Evaluation Report, Serbia, para. 184.

1258 *Isto*.

1259 *Isto*, para. 187.

1260 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Serbia, para. 227.

1261 *Isto*, paras. 222–223.

1262 *Isto*.

Povodom drugog stava ovog člana, interesantno je da je u zvaničnom prevodu ovog člana, koji je deo Zakona o potvrđivanju Istanbulske konvencije, upotrebljena reč „u vezi sa pretpostavkom da počinioci dela nasilja obuhvaćenih ovom konvencijom poseduju vatreno oružje, odnosno imaju pristup vatrenom oružju“.¹²⁶³ Nejasno je zbog čega se reč pretpostavka našla u ovom članu, s obzirom na to da originalni tekst Konvencije ne koristi ovaj termin, već govori o posedovanju ili imanju pristupa oružju, dakle zahteva izvesnost, a ne određeni stepen verovatnoće u vidu pretpostavke. U tom smislu, ne radi se o pukoj terminološkoj omašci, već o odstupanju od pravne preciznosti koja je u krivičnopravnoj materiji nužna, jer se u suprotnom otvara širi prostor za zloupotrebe. Na kraju krajeva, u određenim državama u kojima veliki procenat građana tradicionalno poseduje oružje, koje samim tim imaju razvijeno (legalno i ilegalno) tržište ovih proizvoda, kao što je Republika Srbija,¹²⁶⁴ moglo bi se reći da postoji pretpostavka da maltene svaki izvršilac krivičnog dela (ako ne i građanin) ima pristup vatrenom oružju.

Važeći normativni okvir u Republici Srbiji svakako pruža diskreciono ovlašćenje policiji da oduzme oružje od prijavljenog lica, kada iz evidencije utvrdi da mu je za isto izdata dozvola, a pod uslovima koji su propisani Zakonom o policiji.¹²⁶⁵ Međutim, GREVIO je izrazio zabrinutost povodom pitanja da li nadležni organi, u praksi, prilikom sprovođenja procene rizika, preduzimaju odgovarajuće korake kako bi procenili pristup učinioca vatrenom oružju.¹²⁶⁶

Zaključak nadzornog mehanizma u pogledu implementacije obaveza iz ovog člana od strane Srbije sadrži apel na nadležne organe da obezbede da se procena i upravljanje rizikom sistematski sprovode za sve oblike nasilja, u svim regionima Srbije, i to:

- a) obezbeđivanjem sveobuhvatne obuke i smernica za policijske službenike o proceni rizika, uključujući kategorizaciju/ocenjivanje rizika i razumevanje da se rizici menjaju tokom vremena;
- b) uspostavljanjem čvrstog metodološkog multidisciplinarnog okvira zasnovanog na međunarodno priznatim mehanizmima za procenu rizika, koji obuhvataju sve relevantne faktore rizika, poput posedovanja vatrenog oružja, gušenja koje za posledicu nema smrtni ishod, psihološkog nasilja i učešća u oružanim sukobima;
- c) obezbeđivanjem aktivnog učešća svih relevantnih institucija, nadležnih organa, zdravstvenih službi i organizacija civilnog društva koje pružaju

1263 Član 2. Zakona o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 12/2013.

1264 Prema statističkim podacima za 2025. godinu, Srbija je peta zemlja na svetu po broju građana koji poseduju pištolj, <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/gun-ownership-by-country>.

1265 Član 92. Zakona o policiji, videti i Zakon o oružju i municiji, Sl. glasnik RS, br. 20/2015, 10/2019, 20/2020 i 14/2022.

1266 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Serbia, para. 224.

specijalizovanu podršku žrtvama, u mehanizmima procene i upravljanja rizikom, radi delotvornog međuresornog pristupa zaštiti ljudskih prava i bezbednosti svake žrtve, uz dužno uvažavanje prava i bezbednosnih potreba dece izložene nasilju od strane intimnog partnera;

- d) razvijanjem i standardizacijom mehanizama procene rizika za oblike nasilja i pored nasilja u porodici, uključujući maloletničke i prisilne brakove i nasilje „iz časti”, uz primenu utvrđenih metodoloških okvira;
- e) sistematskim preispitivanjem i analizom svih slučajeva ubistava i samoubistava povezanih s nasiljem u porodici i rodno zasnovanim nasiljem.¹²⁶⁷

3. Povezanost sa drugim međunarodnim instrumentima

ESLJP je takođe u svojoj praksi zahtevao delotvorne procene rizika i u tom pogledu upućivao na Istanbulsku konvenciju i izveštaje GREVIO, ističući da su državni organi i prema EKLJP dužni da preduzmu preventivne operativne mere u vidu delotvornog odvracanja od ozbiljnih povreda fizičkog integriteta pojedinca od strane člana porodice ili partnera, uz pojašnjenje da preduzimanje preventivnih mera zahteva procenu da li postoji realna i neposredna opasnost po život ili telesni integritet, uz uzimanje u obzir verovatnoće da se nasilje ponovi.¹²⁶⁸

Član 52 HITNE MERE ZAŠTITE

Strane će preduzeti neophodne zakonodavne ili druge mere kako bi obezbedile da nadležni organi imaju ovlašćenje da, u situacijama neposredne opasnosti, izdaju nalog učiniocu nasilja u porodici da napusti mesto stanovanja žrtve odnosno ugroženog lica u dovoljnom vremenskom periodu i da zabrane učiniocu da uđe u stan odnosno stupi u kontakt sa žrtvom odnosno ugroženim licem.

1. Opšti domašaj odredbe

Obaveze propisane odredbom člana 52. Konvencije su po svojoj prirodi pozitivne i proceduralne, usmerene na prevenciju i zaštitu od rodno zasnovanog nasilja, te se njihovim ispunjenjem zapravo neposredno ostvaruje zaštitni cilj Konvencije. Svrha ove odredbe je neposredna zaštita žrtve i omogućavanje žrtvi da ostane u svom domu, a da se učinilac udalji, umesto da žrtva

¹²⁶⁷ GREVIO, First Thematic Evaluation Report, Serbia, para. 192.

¹²⁶⁸ *Kurt protiv Austrije*, stavovi 164 i 190; *Talpis protiv Italije*, predstavka br. 41237/14, presuda od 2. marta 2017, stav 122; *Volodina protiv Rusije*, predstavka br. 41261/17, presuda od 9. jula 2019, stav 86.

bude prinuđena da sama traži utočište. U tom smislu, primarni karakter ovih mera je zaštitni, a ne punitivni.¹²⁶⁹

2. Obaveze država ugovornica

Dakle, u situacijama neposredne opasnosti, najdelotvorniji način da se garantuje bezbednost žrtve nasilja u porodici jeste postizanje fizičke distance između žrtve i izvršioca, što često zahteva da jedno od njih dvoje, na određeni period, napusti zajedničko mesto stanovanja ili da izvršilac napusti stan žrtve.¹²⁷⁰ Umesto da se teret hitnog traženja utočišta ili drugog smeštaja stavlja na žrtvu, koja je obično u pratnji dece, često sa vrlo malo ličnih stvari i na neodređeno vreme, tvorci Konvencije su smatrali važnim da se obezbedi udaljenje izvršioca, kako bi žrtva mogla da ostane u svom domu.¹²⁷¹ Stoga ova odredba utvrđuje obavezu da se nadležni organi ovlaste da naredi izvršiocu nasilja u porodici da napusti stan žrtve i da mu zabrane povratak ili kontaktiranje žrtve.¹²⁷² Neposrednu opasnost moraju proceniti nadležni organi, a državama ugovornicama je prepušteno da odrede trajanje ovakve mere, s tim da period mora biti dovoljan da pruži delotvornu zaštitu žrtvi.¹²⁷³ Postojeći primeri u državama članicama Saveta Evrope koji se odnose na period udaljenja kreću se između 10 dana i četiri nedelje, sa ili bez mogućnosti produženja.¹²⁷⁴ Takođe, Konvencija prepušta stranama ugovornicama da u skladu sa svojim nacionalnim pravnim i ustavnim sistemima identifikuju i ovlaste organ koji je nadležan za izdavanje mera, kao i da odrede procesnopravni okvir koji će se primenjivati na ove situacije.¹²⁷⁵

U Eksplanatornom izveštaju je objašnjeno i da se termin „neposredna opasnost“ odnosi na sve situacije nasilja u porodici u kojima je šteta (*harm*) neizbežna ili je već nastala i verovatno je da će se ponoviti.¹²⁷⁶ GREVIO je dodatno precizirao da se odredba ne sme tumačiti tako da podrazumeva opasnost od smrtnog ishoda ili drugog teškog krivičnog dela, već i opasnost od lakših oblika nasilja.¹²⁷⁷

Konačno, ova odredba zahteva od država ugovornica da obezbede da se prilikom primene mera sa dužnom pažnjom pristupa bezbednosti žrtve ili svih lica koja su u riziku, što pokazuje zaštitnu prirodu ovih mera.¹²⁷⁸

1269 Johanna Niemi, Article 53: Restraining or Protection Orders in Sara de Vido, Micaela Frulli (eds.), *op. cit.*, p. 601.

1270 Explanatory Report, para. 264.

1271 *Isto*.

1272 *Isto*.

1273 *Isto*.

1274 *Isto*.

1275 *Isto*.

1276 *Isto*, para. 265.

1277 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Finland, para. 221.

1278 Explanatory Report, para. 266.

2.1. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

Upravo u vezi sa zaštitnom prirodom ovih mera, GREVIO je zamerio Holandiji to što su izrečene mere zabrane prilaska bile vezivane za adresu, odnosno za dom žrtve, a ne za samu žrtvu, čime joj nije pružena zaštita od proganjanja.¹²⁷⁹

GREVIO je precizirao da bi hitne mere zaštite iz ovog člana trebalo da budu praćene i pružanjem podrške žrtvi, u vidu usluga specijalizovanih službi za podršku, pravnog savetovanja i pomoći, skloništa, medicinske pomoći i psihološkog savetovanja.¹²⁸⁰

Primer dobre prakse u pogledu implementacije odredbe ovog člana može se pronaći u pravnom sistemu Švedske, gde je kao posebno krivično delo predviđeno kršenje zabrane prilaska uz elektronski nadzor, za koje je zaprećena kazna zatvora do dve godine.¹²⁸¹ U tom smislu, GREVIO je više puta ponovio da novčana kazna nije adekvatna sankcija za kršenje mere zabrane prilaska, jer ne poseduje odvraćajući karakter u dovoljnoj meri,¹²⁸² kao i da bi kršenje mere trebalo uzimati kao otežavajuću okolnost prilikom odmeravanja kazne učiniocu prilikom izricanja presude.¹²⁸³

U Republici Srbiji, neposredna opasnost od nasilja u porodici definisana je Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici i postoji kada iz ponašanja mogućeg učinioca i drugih okolnosti proizlazi da je on spreman da u vremenu koje neposredno predstoji po prvi put učini ili ponovi nasilje u porodici,¹²⁸⁴ a istim propisom predviđene su i hitne mere, i to su mera privremenog udaljenja učinioca iz stana i mera privremene zabrane učiniocu da kontaktira žrtvu nasilja i prilazi joj, a može ih, čak i kumulativno, narediti „nadležni policijski službenik“, ako posle procene rizika ustanovi neposrednu opasnost od nasilja u porodici.¹²⁸⁵ Propisano je i da se žrtva nasilja pismeno obaveštava o vrsti hitne mere koja je izrečena.¹²⁸⁶ Hitna mera koju izriče nadležni policijski službenik traje 48 časova od uručenja naređenja, ali je sud može produžiti za još 30 dana, a na predlog osnovnog javnog tužioca.¹²⁸⁷ Srbija je pohvaljena zbog doslednog izricanja ovih mera, kao i zbog toga što se one primenjuju i u slučajevima psihološkog nasilja i proganjanja.¹²⁸⁸

Međutim, zabeleženi su i problemi u sprovođenju, koji se odnose na praksu izricanja hitnih mera i žrtvi i učiniocu, a u pojedinim slučajevima

1279 GREVIO, Baseline Evaluation Report, The Netherlands, para. 283.

1280 GREVIO, Mid-Term Horizontal Review of GREVIO Baseline Evaluation Reports, para. 460.

1281 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Sweden, para. 221.

1282 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Belgium, para. 199; GREVIO, Baseline Evaluation Report, Monaco, para. 150.

1283 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Turkey, para. 302.

1284 Član 3. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

1285 Član 17. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

1286 *Isto*.

1287 Član 21. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici. Videti i član 18. istog zakona.

1288 GREVIO, First Thematic Evaluation Report, Serbia, para. 196.

takve odluke se donose bez sprovođenja odvojenih procena rizika za svaku stranu, već na osnovu jedne zajedničke procene, što ukazuje na nerazumevanje rodno zasnovane prirode nasilja u porodici, odnosa moći i značaja utvrđivanja i analize primarnog agresora.¹²⁸⁹ Stoga, GREVIO je pozvao nadležne organe Republike Srbije da:

- a) pojačaju nadzor nad poštovanjem hitnih i produženih hitnih zaštitnih mera kroz primenu protokola, ciljane programe obuke i korišćenje tehnoloških rešenja, poput elektronskog nadzora;
- b) obezbede pokretanje prekršajnih postupaka u svim slučajevima utvrđenog kršenja navedenih mera;
- c) preispitaju praksu izricanja „obostranih“ hitnih zaštitnih mera, sa ciljem njenog ukidanja, kroz unapređenu analizu primarnog agresora i povećanje svesti o dinamici nasilja u porodici i njegovoj rodno zasnovanoj prirodi;
- d) obezbede da hitne zaštitne mere izrečene u korist žrtava porodičnog nasilja budu proširene i na njihovu decu, radi garantovanja njihove bezbednosti u spstvenom domu.¹²⁹⁰

3. Ostvarenje prava pripadnica posebnih grupa

Merama iz ovog člana bi trebalo da budu obuhvaćena i deca, kada postoji potreba za zaštitom.¹²⁹¹ S obzirom na to da cilj ove mere nije samo u omogućavanju fizičke distance između žrtve i učinioca, već i emotivne, taj cilj neće biti ostvaren ako žrtva mora da učestvuje u omogućavanju susreta između učinioca i dece, te bi o tome trebalo voditi računa i u okviru normativnog regulisanja i prilikom izricanja u praksi.¹²⁹²

Član 53

MERE ZABRANE PRILASKA ODNOSNO ZAŠTITE

1. Strane će preduzeti neophodne zakonodavne ili druge mere kako bi obezbedile da odgovarajuće mere zabrane prilaska odnosno zaštite budu na raspolaganju žrtvama svih oblika nasilja obuhvaćenih Konvencijom.

2. Strane će preduzeti neophodne zakonodavne ili druge mere kako bi obezbedile da mere zabrane prilaska, odnosno zaštite, koje se navode u stavu 1. ovog člana:

- *budu dostupne za neposrednu zaštitu i bez nepotrebnih finansijskih ili administrativnih opterećenja za žrtvu;*

¹²⁸⁹ *Isto*, para. 197.

¹²⁹⁰ *Isto*, para. 199.

¹²⁹¹ *Isto*, para. 193.

¹²⁹² GREVIO, Baseline Evaluation Report, Denmark, para. 201.

- budu donete na određeni period ili dok ne budu izmenjene odnosno ukinute;
- tamo gde je neophodno, budu izdate *ex parte*, sa neposrednim dejstvom;
- budu dostupne nezavisno od, odnosno, uz druge sudske postupke;
- mogu da budu uvedene tokom kasnijih sudskih postupaka.

3. Strane će preduzeti neophodne zakonodavne ili druge mere kako bi obezbedile da kršenja zabrane prilaska odnosno mere zaštite izrečene u skladu sa stavom 1. ovog člana budu predmet pravnih sankcija, koje su delotvorne, srazmerne i koje odvrćaju od vršenja krivičnih dela.

1. Opšti domašaj odredbe

Ova odredba utvrđuje pozitivnu proceduralnu obavezu za svaku državu ugovornicu da nacionalnim zakonodavstvom predvidi mogućnost izricanja mere zabrane prilaska i/ili zaštitnih mera za žrtve svih oblika nasilja obuhvaćenih ovom Konvencijom,¹²⁹³ te doprinosi ostvarivanju cilja zaštite i cilja delotvornog gonjenja učinioca kroz nadzor i sankcionisanje kršenja. Pored toga, ona utvrđuje i niz kriterijuma koji se odnose na te mere kako bi one stvarno ispunile svoju svrhu, a to je zaštita od ponovljenih akata nasilja.¹²⁹⁴ GREVIO je istakao da su ove mere komplementarne hitnim merama iz odredbe člana 52. Konvencije.¹²⁹⁵

Iako se u ovoj odredbi pominju mere zabrane prilaska „ili“ zaštitne mere, autori Konvencije su imali u vidu da nacionalno zakonodavstvo pojedinih država ugovornica može predviđati i kombinovanu upotrebu mera zabrane prilaska i zaštitnih mera.¹²⁹⁶ Eksplanatornim izveštajem je pojašnjeno da se mera zabrane prilaska ili zaštitna mera može smatrati dopunom kratkoročnoj hitnoj meri udaljenja,¹²⁹⁷ te su odredbe članova 52. i 53. Konvencije povezane i tako bi ih trebalo tumačiti.

Svrha ove mere jeste da pruži brzo pravno sredstvo za zaštitu lica koja su u riziku od bilo kog oblika nasilja obuhvaćenog Konvencijom, zabranjujući, ograničavajući ili propisujući određeno ponašanje izvršioca.¹²⁹⁸ Tako širok spektar mera znači da one često imaju različite nazive, kao što su mera zabrane prilaska, mera udaljenja, mera iseljenja, zaštitna mera ili sudski nalog, odnosno zabrana.¹²⁹⁹ Uprkos ovim razlikama, sve ove mere služe istoj svrsi, a to je sprečavanje izvršenja nasilja i zaštita žrtve.¹³⁰⁰ Za potrebe Konvencije,

1293 Explanatory Report, para. 267.

1294 *Isto*.

1295 GREVIO, First Thematic Evaluation Report, Serbia, para. 200.

1296 Explanatory Report, para. 268.

1297 *Isto*.

1298 *Isto*, para. 268.

1299 *Isto*.

1300 *Isto*.

opredeljena je upotreba termina „mera zabrane prilaska ili zaštitna mera“ kao krovni pojam.¹³⁰¹

2. Obaveza država ugovornica

Tvorci Konvencije odlučili su da prepuste državama ugovornicama da izaberu odgovarajući pravni režim u okviru koga se takve mere mogu izreći, odnosno odluku o tome da li će mere zabrane prilaska ili zaštitne mere biti deo građanskopravnog, krivičnogpravnog ili upravnoopravnog okvira, ili će, pak, biti deo svih njih, a to će pre svega zavisiti od konkretnog nacionalno pravnog sistema, a pre svega od potrebe za delotvornom zaštitom žrtava.¹³⁰²

Drugi stav odredbe člana 53. Istanbulske konvencije sadrži niz pojašnjenja u vezi sa merama zabrane prilaska i zaštitnim merama, zahtevajući prvo da ove mere obezbede hitnu zaštitu i da budu dostupne bez neopravdanog finansijskog ili administrativnog tereta za žrtvu.¹³⁰³ To zapravo znači da svaka mera treba da stupi na snagu odmah po izricanju i da bude dostupna bez dugotrajnih sudskih postupaka.¹³⁰⁴ Sve sudske takse koje se naplaćuju od podnosioca zahteva, a u ovim predmetima najčešće žrtve, ne smeju predstavljati neopravdan finansijski teret koji bi imao odvrćajući efekat i sprečio žrtvu da podnese zahtev.¹³⁰⁵ Istovremeno, postupci koji se ustanovljavaju radi podnošenja zahteva za izricanje mere zabrane prilaska ili zaštitnih mera ne smeju predstavljati nesavladive prepreke za žrtve, odnosno ne smeju biti takvi da žrtvama onemogućavaju pristup zaštiti.¹³⁰⁶

Zatim, predviđeno je da trajanje mere mora biti izrečeno na određeni ili utvrđeni period, ili do njene izmene ili ukidanja, što inače proizlazi iz načela pravne sigurnosti, koje zahteva da trajanje mere bude jasno određeno.¹³⁰⁷ Pored toga, mera prestaje da važi ako je izmeni ili ukine sudija ili drugi nadležni organ.¹³⁰⁸

Odredba člana 53, stav 2, tačka 3) obavezuje ugovorne strane da obezbede da se u slučajevima kada je to neophodno ove mere mogu izreći *ex parte*, sa neposrednim dejstvom.¹³⁰⁹ To znači da sudija ili drugi nadležni organ mora biti ovlašćen da izrekne privremenu meru zabrane prilaska ili zaštitnu meru na osnovu zahteva samo jedne strane.¹³¹⁰ Eksplanatornim izveštajem je naglašeno da, u skladu sa opštim obavezama iz člana 49. stav 2. Konvencije, izricanje ovakvih mera ne sme biti na štetu prava na odbranu i pravično i

1301 *Isto*.

1302 *Isto*, para. 269.

1303 *Isto*, para. 270.

1304 *Isto*.

1305 GREVIO, First Thematic Evaluation Report, Serbia, para. 200.

1306 Explanatory Report, para. 270.

1307 Explanatory Report, para. 271.

1308 *Isto*.

1309 *Isto*, para. 272.

1310 *Isto*.

nepriistrasno suđenje, u skladu sa članom 6. EKLJP.¹³¹¹ To, naročito, znači da lice protiv koga je takva mera izrečena mora imati pravo na žalbu nadležnim organima i u skladu sa odgovarajućim nacionalnim postupcima.¹³¹²

Cilj naredne tačke ove odredbe je da se obezbedi mogućnost žrtvama da dobiju zaštitu izricanjem mere zabrane prilaska ili zaštitne mere bez obzira na to da li odluče da pokrenu bilo koji drugi sudski postupak.¹³¹³ Na primer, istraživanja su pokazala da mnoge žrtve koje žele da podnesu zahtev za izricanje mere zabrane prilaska ili zaštitne mere nisu spremne da podnesu krivičnu prijavu, koja bi dovela do istrage i eventualno krivičnog postupka, protiv učinioca.¹³¹⁴ Zbog toga aktivna legitimacija za iniciranje izricanja mere zabrane prilaska ili zaštitne mere ne sme biti uslovljena pokretanjem krivičnog postupka protiv istog učinioca, brakorazvodne parnice ili drugog postupka.¹³¹⁵ Istovremeno, okolnost da se protiv istog počinioca vode krivični ili parnični postupci u vezi sa istim činjeničnim stanjem ne sme biti prepreka izricanju mere zabrane prilaska ili zaštitnih mera.¹³¹⁶ To, međutim, ne isključuje pravo država ugovornica da u nacionalnom zakonodavstvu predvide mogućnost da se nakon iniciranja izricanja mere zabrane prilaska ili zaštitnih mera pokrenu krivični postupci.¹³¹⁷

Petom tačkom drugog stava odredbe člana 53. Konvencije ugovorne strane su obavezane da omoguće da mere zabrane prilaska ili zaštitne mere mogu biti izrečene i tokom bilo kog drugog sudskog postupka protiv istog učinioca.¹³¹⁸ Svrha ove odredbe jeste da se obezbedi da svaki sudija koji vodi sudski postupak protiv istog lica bude upoznat sa činjenicom da je protiv njega izrečena takva mera.¹³¹⁹

Cilj trećeg stava odredbe ovog člana je da se obezbedi poštovanje mera zabrane prilaska i zaštitnih mera, i to putem zahteva za sprovođenjem „delotvornih, srazmernih i odvraćajućih“ sankcija za svako njihovo kršenje.¹³²⁰ Te sankcije mogu biti krivičnopravne ili druge pravne prirode i mogu obuhvatati kazne zatvora, novčane kazne ili bilo koju drugu pravnu sankciju koja poseduje osobine delotvornosti, srazmernosti i odvraćanja.¹³²¹

Konačno, imajući u vidu da u slučajevima nasilja u porodici često može biti teško utvrditi istinu, ugovorne strane mogu razmotriti ograničavanje mogućnosti da učinilac ometa nastojanja žrtve da potraži zaštitu, preduzimanjem

1311 *Isto.*

1312 *Isto.*

1313 *Isto*, para. 273.

1314 *Isto.*

1315 *Isto.*

1316 *Isto.*

1317 *Isto.*

1318 *Isto*, para. 274.

1319 *Isto.*

1320 *Isto*, para. 275.

1321 *Isto.*

neophodnih mera kojima bi se obezbedilo da mere zabrane prilaska i zaštitne mere iz stava 1. ne mogu biti istovremeno izrečene i žrtvi i učiniocu.¹³²²

Ugovorne strane bi trebalo da razmotre brisanje iz svog nacionalnog zakonodavstva svih pojmova koji se odnose na „provokativno ponašanje” u vezi sa pravom na podnošenje zahteva za izricanje mere zabrane prilaska ili zaštitnih mera, jer takvi pojmovi otvaraju mogućnost za zloupotrebe i tumačenja usmerena ka diskreditovanju žrtve, te ih je neophodno u potpunosti isključiti iz domaćeg pravnog okvira koji se odnosi na nasilje u porodici.¹³²³ Dodatno, države mogu razmotriti uvođenje mera kojima će se obezbediti da pravo na podnošenje zahteva za izricanje mere zabrane prilaska ili zaštitnih mera ne bude ograničeno isključivo na žrtve.¹³²⁴

2.1. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

GREVIO je kontinuirano insistirao da se primena mera iz ovog člana ne sme ograničiti samo na slučajeve nasilja u porodici, već se moraju koristiti i u kontekstu drugih dela obuhvaćenih Konvencijom, kao što su žensko genitalno sakaćenje, prinudni brakovi ili proganjanje.¹³²⁵

U svrhu adekvatne implementacije, GREVIO ohrabruje i vođenje evidencija, praćenje i analizu zaštitnih mera, kako bi se identifikovali trendovi i problemi u pogledu podnetih zahteva, odobravanja i kršenja tih mera, a sistemski pristup i analiza prikupljenih podataka bi naročito trebalo da obuhvataju: oblike nasilja za koje se izriču mere zaštite; da li je meru zatražila žrtva ili je izrečena po službenoj dužnosti; prosečno trajanje zaštitnih mera; broj produženja mera koje je zatražila ista žrtva; broj kršenja zaštitnih mera i da li su sva kršenja adekvatno sankcionisana.¹³²⁶

Povodom odnosa između članova 52. i 53. Istanbulske konvencije, GREVIO obraća naročitu pažnju na to da li je moguće da dođe do perioda u kome žrtva ne uživa zaštitu nakon isteka hitne mere udaljenja, a pre nego što se izda ili sprovede zaštitna mera iz odredbe ovog člana, te je u tom smislu ukazao na pravni okvir Srbije, u okviru koga su predviđene i hitne mere udaljenja i različite zaštitne mere u porodičnom, krivičnom i prekršajnom normativnom okviru, ali su nadležni organi i dalje ti koji moraju obezbediti usaglašen pristup između trajanja hitnih mera udaljenja i drugih dugoročnih zaštitnih mera, kako bi se izbegli periodi tokom kojih žrtva nije zaštićena.¹³²⁷

U vezi sa implementacijom drugog stava odredbe ovog člana, GREVIO je uočio da u Srbiji žrtve prilikom podnošenja zahteva za izdavanje pojedinih za-

1322 *Isto*, para. 276.

1323 *Isto*.

1324 *Isto*.

1325 GREVIO, Baseline Evaluation Report, France, para. 246(b); GREVIO, Baseline Evaluation Report, Monaco, para. 158; GREVIO, Baseline Evaluation Report, Portugal, para. 219.

1326 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Italy, para. 241; GREVIO, Baseline Evaluation Report, Malta, para. 221; GREVIO, Baseline Evaluation Report, Turkey, para. 305(g).

1327 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Serbia, para. 240.

štitnih mera moraju da plate taksu, te je izričito pozvao srpske vlasti da uklone sve finansijske barijere za podnošenje zahteva u vezi sa ovim članom.¹³²⁸

Porodičnim zakonom Republike Srbije propisano je da su mere zaštite od nasilja u porodici: izdavanje naloga za iseljenje iz porodičnog stana ili kuće, bez obzira na pravo svojine odnosno zakupa nepokretnosti; izdavanje naloga za useljenje u porodični stan ili kuću, bez obzira na pravo svojine odnosno zakupa nepokretnosti; zabrana približavanja članu porodice na određenoj udaljenosti; zabrana pristupa u prostor oko mesta stanovanja ili mesta rada člana porodice; zabrana daljeg uznemiravanja člana porodice.¹³²⁹

Pored toga, Zakonikom o krivičnom postupku je kao jedna od mera za obezbeđenje prisustva okrivljenog i za nesmetano vođenje krivičnog postupka propisana zabrana prilaženja, sastajanja ili komuniciranja sa određenim licem i posećivanja određenih mesta, koju sud može izreći ako postoje okolnosti koje ukazuju da bi okrivljeni mogao ometati postupak uticanjem na oštećenog, svedoke, saučesnike ili prikriivače ili bi mogao ponoviti krivično delo, dovršiti pokušano krivično delo ili učiniti krivično delo kojim preti.¹³³⁰ Mera može trajati dok za to postoji potreba, a najduže do pravnosnažnosti presude, odnosno do upućivanja okrivljenog na izdržavanje krivične sankcije koja se sastoji u lišenju slobode, a sud je dužan da svaka tri meseca ispita da li je dalje trajanje mere opravdano.¹³³¹ Zakonikom je izričito propisano da se rešenje kojim se izriče ova mere dostavlja i licu u odnosu na koje je određena,¹³³² ali isto pravilo ne važi u pogledu rešenja kojim se mera ukida, što može prouzrokovati probleme u praksi, naročito u kontekstu krivičnih dela na koje se Konvencija odnosi i suprotno je međunarodnim standardima u ovoj oblasti. Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici propisano je da će sud u roku od 24 časa odlučiti o predlogu javnog tužioca za određivanje ove mere, ali i mere zabrane napuštanja boravišta i mere zabrane napuštanja stana, u postupcima koja se vode za krivična dela obuhvaćena ovim zakonom.¹³³³

Na ovom mestu bi trebalo podsetiti i na to da Istanbulska konvencija ne posvećuje maltene nimalo pažnje pritvoru kao *ultima ratio* meri za obezbeđenje prisustva okrivljenog i za nesmetano vođenje krivičnog postupka, a u širem smislu i za sprečavanje ponovnog izvršenja krivičnog dela.¹³³⁴ Određivanje pritvora je bez sumnje krajnji način da se žrtva fizički zaštiti od učinioca, te bi je trebalo imati u vidu u okviru obaveze državnih organa da pruže neposrednu i odgovarajuću zaštitu, iako je poslednja mera koju bi trebalo koristiti samo izuzetno. I ESLJP je bio stava da je potrebno pronaći balans između prava koja su u sukobu u ovim situacijama, odnosno potrebe žrtve za zašti-

1328 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Serbia, para. 240.

1329 Član 198. Porodičnog zakona.

1330 Član 197. Zakonika o krivičnom postupku.

1331 Član 198. Zakonika o krivičnom postupku.

1332 Član 198. stav 3. Zakonika o krivičnom postupku.

1333 Član 23. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

1334 Videti članove 210–223. Zakonika o krivičnom postupku.

tom i procesnih prava okrivljenog iz članova 5. i 8. EKLJP.¹³³⁵ U tom smislu, trebalo bi posebno istaći da po važećem Zakoniku o krivičnom postupku ne postoji obaveza da se rešenje o ukidanju pritvora u predistražnom postupku dostavi oštećenju, te da u praksi ona o toj okolnosti ni neće biti zvaničnim putem obavestena, niti ima pravo žalbe na ovu odluku. Navedena okolnost naročito je opasna u slučajevima rodno zasnovanog nasilja, i zaslužuje posebnu pažnju prilikom narednih izmena propisa.

Zatim, Krivičnim zakonikom je kao jedna od mera bezbednosti, koje predstavljaju poseban vid krivične sankcije, čiji je glavni cilj specijalna prevencija, predviđena zabrana približavanja i komunikacije sa oštećenim, a za kontekst rodno zasnovanog nasilja relevantna je i mera bezbednosti oduzimanja predmeta.¹³³⁶ Zabrana približavanja i komunikacije sa oštećenim može podrazumevati zabranu približavanja oštećenju na određenoj udaljenosti, zabranu pristupa u prostor oko mesta stanovanja ili mesta rada oštećene i zabranu daljeg uznemiravanja oštećene, odnosno dalje komunikacije sa oštećenom, pod uslovom da se opravdano može smatrati da bi dalje vršenje takvih radnji učinioca krivičnog dela bilo opasno po oštećenu.¹³³⁷ Trajanje određuje sud i ono ne može biti kraće od šest meseci niti duže od tri godine, računajući od dana pravosnažnosti odluke.¹³³⁸

Analogno ovom sistemu podele krivičnih sankcija, Zakonom o prekršajima predviđene su zaštitne mere, koje takođe imaju za cilj da otklone uslove koji omogućavaju ili podstiču učinioca na izvršenje novog prekršaja, a u ovoj materiji naročito su relevantne mera oduzimanja predmeta i zabrana pristupa oštećenom, objektima ili mestu izvršenja prekršaja.¹³³⁹ Meru zabrane pristupa oštećenom, objektima ili mestu izvršenja prekršaja izriče sud i to na pismeni predlog podnosioca zahteva za pokretanje prekršajnog postupka ili na usmeni zahtev oštećenog istaknut pri saslušanju u prekršajnom postupku, a propisano je i da izrečena mera zabrane pristupa oštećenom uključuje i meru zabrane pristupa zajedničkom stanu ili domaćinstvu u periodu za koji važi zabrana, kao i da se ona može izreći u trajanju do jedne godine, računajući od izvršnosti presude, te da se o odluci suda kojom se izriče zabrana pristupa obavestava i oštećeni, policijska uprava nadležna za izvršenje mere i nadležan organ starateljstva ukoliko se mera odnosi na zabranu učiniocu pristupa deci, bračnom drugu ili članovima porodice.¹³⁴⁰ Posebno je uočljivo, dakle, da sud ne može po službenoj dužnosti izreći propisanu zabranu, što može biti naročito problematično u kontekstu rodno zasnovanog nasilja.

Važno je istaći da se u praksi pravosudnih organa u Srbiji često nailazi na ozbiljne prepreke izricanju ovih mera, koje, između ostalog, podrazume-

1335 *Kurt protiv Austrije*, stav 182.

1336 Član 79. Krivičnog zakonika.

1337 Član 89a, stav 1. Krivičnog zakonika.

1338 Član 89a, stav 2. Krivičnog zakonika.

1339 Članovi 51–52. Zakona o prekršajima.

1340 Član 61. Zakona o prekršajima.

vaju i situaciju da bi lice prema kome bi mera bila izrečena time bilo egzistencijalno ugroženo. Naime, u više navrata zabeleženi su slučajevi u kojima su prvostepeni sudovi odbili da izreknu meru iseljenja tuženog iz stana, predviđenu Porodičnim zakonom, jer bi iseljenjem, na primer, tuženi, brat tužilje, koji je osoba sa invaliditetom, i sa kojim živi u istom stanu, postao socijalni slučaj.¹³⁴¹ Navedenu odluku potvrdio je drugostepeni sud, a trebalo bi istaći i da je u postupku žrtvi pružena zaštita u vidu izricanja mere zaštite i zabranjeno je tuženom svako dalje uznemiravanje tužilje.¹³⁴² U drugom predmetu, radilo se o okrivljenom koji je izvršio nasilje u porodici prema svojoj majci, sa kojom živi u istom poljoprivrednom domaćinstvu i u odnosu na koga prvostepeni sud nije izrekao meru bezbednosti zabrane približavanja i komunikacije, iako je to predložio javni tužilac, a ova odluka je potvrđena od strane drugostepenog suda.¹³⁴³ Razlozi za ovakvu odluku su u tome što je okrivljeni nezaposlen i živi od poljoprivrede, od čega izdržava i sebe i oštećenu – njegovu majku, te bi izricanje mere ugrozilo njihovu egzistenciju.¹³⁴⁴ Navedeni primeri ilustruju kako se izricanje mera zaštite nikada ne sme vršiti „po automatizmu“, već organ postupka uvek mora uzeti u obzir sve okolnosti slučaja, te primenom testa proporcionalnosti odmeriti koji je najadekvatniji način da se žrtvi pruži zaštita, a da se ona, a ni jedno drugo lice, time ne ugrozi.

Naposletku, obaveza vođenja evidencija iz ovog člana u Republici Srbiji propisana je Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici i odnosi se na policiju, osnovna javna tužilaštva, osnovni sud i centar za socijalni rad, dok se jedinstvena centralna evidencija vodi u Republičkom javnom tužilaštvu,¹³⁴⁵ kome je nedavno promenjen naziv u Vrhovno javno tužilaštvo.¹³⁴⁶

Na osnovu svega navedenog ne iznenađuje da je i GREVIO konstatovao da važeći normativni okvir Srbije predviđa veoma složen sistem zaštite, koji obuhvata mere zaštite propisane Porodičnim zakonikom, koje se mogu izreći u trajanju do jedne godine, zatim mere zabrane u krivičnom postupku, koje su predviđene Zakonikom o krivičnom postupku, mere bezbednosti po Krivičnom zakoniku, kao što su zabrana približavanja i kontaktiranja oštećene, u trajanju od tri meseca do tri godine, zatim zaštitne mere po Zakonu o prekršajima, koje mogu trajati do jedne godine.¹³⁴⁷ Ovako komplikovan sistem je dovodio do problema u praksi, jer su žrtve bile prinuđene da se snalaze u više paralelnih postupaka, istovremeno se suočavajući sa finansijskim i administrativnim teškoćama.¹³⁴⁸

1341 Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž.2 60/2015 od 25. februara 2015. godine.

1342 *Isto*.

1343 Presuda Višeg suda u Čačku, Kž. 15/2016 od 11. januara 2016. godine.

1344 *Isto*.

1345 Članovi 32–34. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

1346 Član 155. stav 5. Ustava Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, br. 98/2006 i 115/2021.

1347 GREVIO, First Thematic Evaluation Report, Serbia, para. 201.

1348 *Isto*.

Primedbe nadzornog tela odnosile su se i na to što se zaštitne mere ne izriču dosledno u svim slučajevima u kojima postoji osnov za njihovu primenu, kao i da je broj predloga za izricanje mera po osnovu Porodičnog zakona, podnetih po službenoj dužnosti, izuzetno nizak.¹³⁴⁹

Dodatni problemi odnose se i na to što su mere zaštite iz Porodičnog zakona ograničene na lica koja se smatraju članovima porodice, dok se mere bezbednosti iz Krivičnog zakonika i zaštitne mere iz Zakona o prekršajima mogu izreći samo osuđujućom presudom za delo koje je inkriminisano po navedenim propisima. Drugim rečima, žrtve onih oblika nasilja koji još nisu predviđeni kao delo kažnjivo po nekom od navedenih propisa, poput pojedinih oblika digitalnog nasilja, kao i žrtve kod kojih se izvršilac ne može kvalifikovati kao član porodice, ostaju van domašaja propisanih mera zaštite.¹³⁵⁰

Imajući u vidu ove, ali i druge probleme utvrđene u izveštajima koji se odnose na Srbiju, GREVIO je zaključio da bi nadležni organi trebalo da:

- a) racionalizuju i usklade postojeće mere zaštite i obezbede veću doslednost između hitnih i dugoročnih mera zaštite u različitim pravnim režimima, odnosno porodičnopravnom, krivičnopravnom i prekršajnom;
- b) uklone finansijske prepreke koje mogu odvrćati žrtve od podnošenja predloga za izricanje mera zaštite po osnovu Porodičnog zakona;
- c) sistematski obuhvate decu merama zaštite izrečenim u korist žena žrtava rodno zasnovanog nasilja i obezbede da izuzeci koji se ovim povodom prave u praksi u okviru mera zaštite, a koji dopuštaju kontakt deteta i roditelja, ne ugroze bezbednost žrtava i njihove dece.¹³⁵¹

3. Povezanost sa drugim međunarodnim instrumentima

Važno je istaći i da je CEDAW Komitet naglasio da zaštitne mere moraju biti dostupne i u slučajevima pretnje nasiljem,¹³⁵² a specijalna izveštiteljka UN za nasilje nad ženama ukazala je na potrebu da se promeni uobičajeni način razmišljanja o adekvatnoj reakciji na nasilje i pretnje u domu, ističući da su široko rasprostranjena uverenja da žena treba da napusti domaćinstvo u kome se suočava sa nasiljem, umesto da nasilni partner koji joj onemogućava puno uživanje prava na dom bude taj koji će se skloniti.¹³⁵³

I ESLJP je u više predmeta prepoznao obavezu države da zaštiti žene od nasilja, koja obuhvata i dužnost države da ima odgovarajući zakonodavni okvir i adekvatne javne politike, kao i da, kada postoji neposredan rizik za

1349 *Isto*, para. 202.

1350 *Isto*, para. 203.

1351 *Isto*, para. 206.

1352 *A.T. protiv Mađarske*, komunikacija br. 2/2003, 26. januar 2005, paras. 8.4, 9.3; Komitet za eliminaciju diskriminacije žena, Opšti komentar br. 33 o pravu žena na pristup pravdi, stav 40.

1353 Report of the UN Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, 13. jun 2017, UN Doc. A/HRC/35/30, p. 82.

koji su organi znali, obezbedi zaštitu.¹³⁵⁴ Koje će tačno mere država primeniti nije propisano međunarodnim pravnim aktima, ali se standard zaštite razvio kroz doktrinu dužne pažnje (*due diligence*), te država mora da dostigne taj standard kada donosi zakone i oblikuje svoje politike.¹³⁵⁵

4. Ostvarenje prava pripadnica posebnih grupa

Međunarodni standard koji zahteva od država da ovaj član implementiraju tako da pravo na podnošenje zahteva za izricanje mere zabrane prilaska ili zaštitnih mera ne bude ograničeno isključivo na žrtve ima poseban značaj kada je reč o žrtvama koje ne poseduju poslovnu sposobnost, kao i u slučaju žrtava koje pripadaju posebno ranjivim grupama koje, usled straha, emocionalnog stresa ili osećaja vezanosti za učinioca, možda nisu u stanju da samostalno iniciraju izricanje mera.¹³⁵⁶

Član 54 ISTRAGE I DOKAZI

Strane će preduzeti neophodne zakonodavne ili druge mere kako bi obezbedile da, tokom svakog građanskog, odnosno krivičnog sudskog postupka, dokazi koji se odnose na seksualnu prošlost i ponašanje žrtve budu prihvaćeni samo ukoliko je to relevantno i neophodno.

1. Opšti domašaj odredbe

Odredba člana 54. Istanbulske konvencije uspostavlja proceduralne obaveze koje su pozitivnog karaktera, utoliko što se od država očekuje da usvoje pravila o dokaznom postupku i sprovedu obuke za nadležne organe o mehanizmima sprečavanja sekundarne viktimizacije u ovom postupku, ali i negativne obaveze koje se odnose na to da je državnim organima ograničena mogućnost upotrebe podataka o seksualnoj prošlosti i ponašanju žrtve u dokaznom postupku.

Potreba za ovom normom proizlazi iz okolnosti da se u sudskim postupcima dokazi koji se odnose na seksualnu prošlost i seksualno ponašanje žrtve ponekad zloupotrebljavaju kako bi se diskreditovali njeni iskazi i dokazi, a odbrana katkad koristi i dokaze o prethodnom seksualnom ponašanju žrtve kako bi osporila njen ugled, verodostojnost i (ne)postojanje pristanka.¹³⁵⁷ Navedeno naročito važi za slučajeve seksualnog nasilja, uključujući silovanja.¹³⁵⁸ Izvođenje ovakvih dokaza može doprineti održavanju štetnih predra-

1354 *Rumor protiv Italije*, predstavka br. 72964/10, presuda od 27. maja 2014, stav 63.

1355 J. Niemi, Article 53, *op. cit.*, p. 602.

1356 Explanatory Report, para. 276.

1357 *Isto*, para. 277.

1358 *Isto*.

suda o žrtvama kao navodno razvratnim osobama, pa stoga i nemoralnim i nedostojnim zaštite koju pruža građansko i krivično pravo, što može dovesti do faktičke nejednakosti, s obzirom na to da se žrtvama, koje su u najvećem broju žene, češće uskraćuje ova zaštita ukoliko se proceni da njihova reputacija ne uživa ugled.¹³⁵⁹

Za autore Konvencije je bilo od suštinskog značaja naglasiti kako prethodno seksualno ponašanje žrtve ne može biti izgovor za nasilje nad ženama i nasilje u porodici, niti može biti osnov za oslobađanje učinioaca od odgovornosti ili umanjenje njegove krivice.¹³⁶⁰ Međutim, tvorcima ovog međunarodnog ugovora takođe su bili svesni činjenice da u pojedinim državama ugovornicama pitanje dopuštenosti i ocene dokaza zavisi od diskrecione ocene sudije, dok je u drugima ono strogo uređeno pravilima krivičnog procesnog prava.¹³⁶¹

2. Obaveze država ugovornica

Odredba člana 54. Istanbulske konvencije stoga propisuje obavezu država ugovornica da preduzmu neophodne zakonodavne ili druge mere kojima će se obezbediti da se dokazi koji se odnose na seksualnu prošlost i seksualno ponašanje žrtve mogu izvoditi ili ceniti samo kada su relevantni i neophodni.¹³⁶² Drugim rečima, ovom odredbom ograničava se dopuštenost takvih dokaza, u građanskim i krivičnim postupcima, na situacije u kojima su oni od značaja za konkretno sporno pitanje u postupku i kada imaju veoma značajnu dokaznu vrednost.¹³⁶³ Shodno tome, ova odredba ne isključuje u potpunosti mogućnost izvođenja ovakvih dokaza, ali ukoliko sudija dozvoli izvođenje dokaza o prethodnom seksualnom ponašanju, oni mogu biti izneti samo na način koji ne dovodi do sekundarne viktimizacije žrtve. Naposletku, Eksplanatornim izveštajem je naglašeno i da žrtvama mora biti omogućen pristup pravnoj zaštiti bez izlaganja dodatnim traumama zbog svoje seksualne prošlosti ili ponašanja.¹³⁶⁴

2.1. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

Prilikom ocene implementacije ovog člana u Turskoj, GREVIO je izrazio posebnu zabrinutost povodom medijskih izveštaja u kojima se prenose argumenti odbrane i/ili sudova, a koji su zasnovani na činjenici da žrtve rodno zasnovanog nasilja, konkretno ubistva „iz časti“, nisu bile nevine ili koji se odnose na njihovu seksualnu prošlost, pri čemu takvi navodi očigledno ne-

1359 *Isto.*

1360 *Isto*, para. 278.

1361 *Isto.*

1362 *Isto.*

1363 *Isto.*

1364 *Isto.*

maju nikakvu dokaznu vrednost.¹³⁶⁵ Sa druge strane, nadzorni mehanizam je pozdravio zakonodavne izmene usvojene u ovoj državi, kojima se inkriminiše nametanje obaveze pregleda genitalnih organa, bez odobrenja nadležnog organa, jer se to može smatrati nastojanjem da se suzbije praksa ispitivanja nevinosti.¹³⁶⁶

Iako je kao primer dobre prakse implementacije ovog člana navedena odredba zakonodavstva Nemačke, kojom je propisano da se pitanja koja mogu povrediti dostojanstvo svedoka ili se tiču njihovog privatnog života mogu postavljati samo ukoliko su to neophodna, GREVIO je izrazio zabrinutost zbog toga što se odredba ograničeno primenjuje u praksi, kao i zbog toga što se od svedoka često zahteva da iznose intimne detalje svog privatnog života i svoje seksualne prošlosti, a što za posledicu ima da se žrtve seksualnog nasilja suočavaju sa stereotipima, i to kako od strane odbrane, tako i od strane sudija.¹³⁶⁷ Dakle, iako je procena toga koja se pitanja neophodno moraju postaviti svedoku prepuštena diskrecionoj oceni sudije, GREVIO je pozvao nemačke vlasti da preduzmu dodatne mere, na primer, kroz podizanje svesti i obuku sudija, kako bi se obezbedilo da se navedena odredba u praksi primenjuje u potpunosti u skladu sa Istanbulskom konvencijom.¹³⁶⁸

GREVIO do sada nije posebno obrađivao ispunjenost zahteva ovog člana u Republici Srbiji, te još uvek nema posebnih zaključaka nadzornog komiteta u pogledu ove zemlje.

Zakonikom o krivičnom postupku propisano je da stranke, branilac i oštećeni imaju pravo da predlože izvođenje dokaza, dok je organ postupka taj koji odlučuje o usvajanju njihovog predloga. Međutim, razlozi zbog kojih predsednik veća, na primer, može da odbije dokazni predlog ograničeni su na dokaze koji nisu predloženi ranije u postupku, bez opravdanog razloga, zatim dokaze koji su usmereni na dokazivanje činjenica koje nisu predmet dokazivanja ili se odnose na činjenice koje se ne dokazuju, kao i na dokaze čije je izvođenje očigledno usmereno na odugovlačenje postupka.¹³⁶⁹ Podsećanja radi, istim propisom predviđeno je i da su predmet dokazivanja samo činjenice koje čine obeležje krivičnog dela, ili od kojih zavisi primena neke druge odredbe krivičnog zakona, ili odredaba krivičnog postupka.¹³⁷⁰ U tom smislu, iako bi i ovlašćeni predlagači trebalo da vode računa o tome da ne predlažu izvođenje dokaza na koje se odnosi ovaj član Istanbulske konvencije, nacionalni normativni okvir svakako daje dovoljno osnova organu postupka da odbije izvođenje takvih dokaza, pozivanjem, primera radi, na okolnost da seksualna prošlost žrtve nije predmet dokazivanja.

1365 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Turkey, para. 307.

1366 *Isto*, para. 308.

1367 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Germany, para. 328

1368 *Isto*.

1369 Član 395. Zakonika o krivičnom postupku.

1370 Član 83. Zakonika o krivičnom postupku.

3. Povezanost sa drugim međunarodnim instrumentima

Iako Istanbulska konvencija ne sadrži precizno određenje pojma „okrivljavanja žrtve“ (*victim blaming*), relevantna definicija se može pronaći u Rezoluciji UN 2010/15, koja ga definiše kao viktimizaciju koja ne nastaje neposredno kao posledica krivičnog dela, već usled neadekvatne reakcije i odgovora institucija i pojedinaca.¹³⁷¹

4. Ostvarenje prava pripadnica posebnih grupa

Iako tekst člana 54. ne spominje žene sa iskustvom bavljenja prostitucijom, sam cilj odredbe koji se odnosi na sprečavanje osporavanje ugleda i kredibiliteta žrtve na osnovu njene seksualne prošlosti, posebno je relevantan za žene u prostituciji, koje su tradicionalno isključivane iz zaštite upravo zbog nedostatka „čednosti“. GREVIO u svojim izveštajima s jedne strane insistira na zabrani korišćenja dokaza o seksualnoj istoriji žrtve bez dokazne vrednosti, a s druge strane izričito navodi žene u prostituciji kao grupu kojoj se mere konvencije moraju prilagoditi i učiniti dostupnim.¹³⁷²

Član 55

POSTUPCI EX PARTE I EX OFFICIO

1. Strane će obezbediti da istrage, odnosno sudski postupci, za krivična dela iz članova 35, 36, 37, 38 i 39 ove Konvencije ne zavise u potpunosti od prijave ili tužbe koju je podnela žrtva, ukoliko je krivično delo u potpunosti ili delimično izvršeno na njenoj teritoriji, i da se postupak može nastaviti čak i ako žrtva povuče svoju izjavu, odnosno prijavu.

2. Strane će preduzeti neophodne zakonodavne ili druge mere kako bi obezbedile, u skladu sa uslovima koje propisuje njihovo nacionalno zakonodavstvo, mogućnost da vladine i nevladine organizacije i savetnici u oblasti nasilja u porodici pomognu i/ili daju podršku žrtvama, na njihov zahtev, tokom istrage i sudskog postupka u vezi sa krivičnim delima utvrđenim na osnovu ove Konvencije.

1. Opšti domašaj odredbe

Odredba člana 55. Istanbulske konvencije nameće proceduralne i pozitivne obaveze ugovornim stranama da izmenama relevantnog pravnog okvira obezbede da pokretanje i vođenje krivičnog postupka za dela obuhvaćena Konvencijom ne bude uslovljeno isključivo inicijativom i/ili aktivnim uče-

¹³⁷¹ United Nations Economic and Social Council (ECOSOC), Resolution on Strengthening Crime Prevention and Criminal Justice Responses to Violence against Women, UN Doc. 2010/15 (2010), sub III(15)(c).

¹³⁷² GREVIO, Baseline Report, Portugal, paras. 19, 191.

šćem žrtve, čime se zapravo ostvaruje cilj zaštite i efikasnog krivičnog gonjenja. S obzirom na to da su autori Konvencije bili svesni posebno traumatične prirode krivičnih dela fizičkog nasilja, seksualnog nasilja, uključujući silovanje, prinudnih brakova, genitalnog sakaćenja žena i prinudnog abortusa i prinudne sterilizacije, nastojali su da ublaže teret koji dugotrajne istrage i krivični postupci predstavljaju za žrtve, istovremeno obezbeđujući da učinioci budu procesuirani.¹³⁷³ Svrha ove odredbe je, stoga, da omogući da se istrage i krivični postupci sprovedu bez stavljanja tereta pokretanja takvih postupaka i obezbeđivanja osuđujuće presude na žrtvu.¹³⁷⁴

2. Obaveze država ugovornica

Prvi stav odredbe ovog člana nameće državama ugovornicama obavezu da obezbede da istrage u vezi sa različitim krivičnim delima ne zavise u potpunosti od prijave ili (pri)tužbe koju podnese žrtva, kao i da se postupci koji su u toku mogu nastaviti i nakon što bi žrtva eventualno povukla svoju izjavu ili (pri)tužbu.¹³⁷⁵ Eksplanatornim izveštajem je objašnjeno da je u Konvenciji izabran izraz „u potpunosti zavisne” kako bi se uočile procesne razlike u svakom pravnom sistemu, imajući u vidu da je obezbeđivanje istrage i krivičnog gonjenja za dela nabrojana u ovom članu odgovornost države i njenih organa.¹³⁷⁶

Postupanje u slučajevima koji dovode do teške telesne povrede ili lišenja života mora biti hitno i neposredno preduzeto od strane nadležnih organa.¹³⁷⁷ Okolnost da su učinioci mnogih krivičnih dela obuhvaćenih Konvencijom često članovi porodice, intimni partneri ili lica iz neposrednog socijalnog okruženja žrtve, kao i da osećaji stida, straha i bespomoćnosti dovode do malog broja prijava i, shodno tome, do malog broja osuđujućih presuda, ukazuje na potrebu proaktivnog postupanja nadležnih organa, koji bi, stoga, trebalo da prikupljaju dokaze kao što su materijalni dokazi, iskazi svedoka, nalazi veštaka medicinske struke i drugi relevantni dokazi, kako bi se obezbedilo da postupak može biti vođen i u situaciji kada žrtva povuče svoju izjavu ili (pri)tužbu, bar kada je reč o teškim krivičnim delima, kao što je fizičko nasilje koje za posledicu ima smrt ili telesnu povredu.¹³⁷⁸

Prvi stav odredbe ovog člana podložan je rezervama shodno članu 35. koji se odnosi na lakša krivična dela, u skladu sa članom 78. stav 2. Konvencije.¹³⁷⁹ Unutar Konvencije je očigledno napravljena jasna razlika između teških krivičnih dela koja se odnose na fizičko nasilje i za posledicu imaju teške telesne povrede ili smrt, te u odnosu na koja, samim tim, ne postoji mogućnost ulaganja rezerve, i drugih, lakših krivičnih dela koja uključuju fizičko

1373 Explanatory Report, para. 279.

1374 *Isto*.

1375 *Isto*, para. 280.

1376 *Isto*.

1377 *Isto*.

1378 *Isto*.

1379 *Isto*, para. 281.

nasilje, ali ne dovode do takvih posledica.¹³⁸⁰ Ipak, državama ugovornicama je ostavljen prostor da samostalno utvrde tačno značenje pojma „lakša krivična dela“ fizičkog nasilja.¹³⁸¹

U cilju jačanja položaja žrtava i podsticanja da istraju kroz krivični postupak, drugi stav odredbe člana 55. nalaže državama ugovornicama da obezbede da organizacije koje pružaju podršku žrtvama, posebno obučeni savetnici za nasilje u porodici ili druge vrste službi za podršku i zastupanje, mogu pružati pomoć i podršku žrtvama tokom istrage i sudskog postupka.¹³⁸²

Za ovaj član je važno istaći i da se podrška žrtvama ne odnosi samo na krivični postupak, već i na druge vrste postupaka, zbog čega je GREVIO u više navrata pozivao države ugovornice da obezbede ovakvu vrstu podrške i u građanskim postupcima, pre svega onih koji se vode radi naknade štete, razvoda braka ili u kojima se odlučuje o starateljstvu nad decom, te da ne ostavljaju žrtve u ranjivom položaju u situaciji da samostalno moraju da štite svoja prava i interese i pregovaraju o zaključenju različitih sporazuma sa nasilnim partnerom.¹³⁸³

2.1. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

Pri ispitivanju implementacije od strane pojedinih država koje nisu uložile rezervu na prvi stav ovog člana, GREVIO je našao povredu člana 55. Konvencije, jer je nacionalno zakonodavstvo prijavom žrtve uslovljavalo gonjenje za lakša krivična dela fizičkog nasilja i dela seksualnog nasilja, te je zahtevao da se ove odredbe usklade sa Konvencijom.¹³⁸⁴

Primeri dobre prakse u pogledu drugog stava ovog člana pokazali su da žrtve koje imaju podršku specijalizovanih službi češće podnose krivične prijave i svedoče, kao i da su bolje osposobljene da se nose sa emocionalno iscrpljujućim zahtevima aktivnog doprinosa ishodu postupka.¹³⁸⁵ Važno je napomenuti i da službe na koje se ovaj stav odnosi nisu pravne, već praktične/psihološke prirode i obuhvataju psihološku i emocionalnu pripremu žrtava za svedočenje u prisustvu okrivljenog, obezbeđivanje pratnje žrtvama u sud i/ili pružanje bilo koje druge praktične i emocionalne podrške,¹³⁸⁶ te se utoliko ove aktivnosti razlikuju od onih predviđenih odredbom člana 57. Konvencije.

GREVIO je pohvalio osnivanje Kancelarija za podršku žrtvama u Španiji, koje pružaju pomoć oštećenima u kontekstu njihovih specifičnih pravnih, psiholoških i socijalnih potreba i to kroz četiri etape: prijem i usmeravanje, informisanje, intervencija i praćenje slučaja, ali i sačinjavaju specijalizovane

1380 *Isto.*

1381 *Isto.*

1382 Explanatory Report, para. 282.

1383 GREVIO, Mid-Term Horizontal Review of GREVIO Baseline Evaluation Reports, para. 487.

1384 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Italy, para. 245; GREVIO, Baseline Evaluation Report, Portugal, para. 223; GREVIO, Baseline Evaluation Report, Turkey, para. 313.

1385 *Isto.*

1386 *Isto.*

izveštaje o individualnoj podršci, koje dostavljaju nadležnim pravosudnim organima i koji doprinose odlučivanju o određivanju zaštitnih mera.¹³⁸⁷

Sa druge strane, kritika je upućena Crnoj Gori, gde zakon dozvoljava mogućnost da lica od poverenja, uključujući nevladine organizacije i ženska udruženja, mogu da pružaju podršku žrtvama prisustvovanjem postupcima, ali se u praksi to teško sprovodi, jer nisu sve sudije upoznate sa ovakvom mogućnošću i/ili im nisu dozvoljavale prisustvo.¹³⁸⁸ GREVIO je istakao da je u interesu pravosudnih organa da obezbede žrtvi ostvarivanje njenih prava, jer to povećava verovatnoću da žrtva neće odustati od učestvovanja u postupku.¹³⁸⁹

Kada je reč o Srbiji, trebalo bi pre svega ukazati da se u zvaničnom prevodu stava 1. ovog člana, koji je deo Zakona o potvrđivanju Istanbulske konvencije, koristi termin „žalba“, što je bukvalan prevod termina *complaint* iz originalnog teksta Konvencije.¹³⁹⁰ Međutim, pri prevodenju stranih normativnih tekstova neophodno je voditi računa i o njihovom usklađivanju sa nacionalnim pravnim okvirom, te bi u tom pogledu trebalo primeniti promišljen nomotehnički pristup, kako bi se odredbe uskladile sa drugim važećim zakonima i ostvario njihov puni potencijal. U tom smislu, termin žalba je u potpunosti neadekvatan u kontekstu ovog člana, jer je se u srpskom pravu ovaj pojam odnosi isključivo na pravni lek, kojim se pobija odluka određenog državnog organa, dok je fokus odredbe ovog člana zapravo omogućavanje pokretanja istražnog, odnosno prvostepenog postupka, te bi bilo prikladnije koristiti zakonsku terminologiju kao što je (krivična) prijava, zahtev, ili, pak, (krivična ili parnična) tužba.

Premda je GREVIO izrazio zabrinutost zbog toga što nevladine organizacije u Srbiji imaju ograničene ljudske i finansijske resurse, te stoga često nisu u mogućnosti da odgovore na potrebe svih žrtava,¹³⁹¹ ovaj član nije detaljnije analiziran u dosadašnjim izveštajima koji se odnose na Srbiju, niti su u vezi njega izvučeni posebni zaključci.

Međutim, u praksi domaćih nadležnih organa postoji jedna problematična okolnost, koja će možda privući pažnju nadzornog mehanizma, a koja svakako zaslužuje detaljniji osvrt, jer dovodi do apsurdnih ishoda, najčešće na teret žrtava.

Naime, u praksi se dešavalo da se za isti događaj pokrenu i krivični i prekršajni postupak. Ova pojava je moguća, zbog toga što isti događaj, primera radi, (naizgled) ispunjava elemente određenog krivičnog dela,¹³⁹² a istovremeno se može kvalifikovati i kao određeni prekršaj¹³⁹³. U toj situaciji, dešava

1387 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Spain, para. 273.

1388 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Montenegro, paras. 242 – 243.

1389 *Isto*.

1390 Član 2. Zakona o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

1391 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Serbia, para. 242.

1392 Primera radi, krivičnog dela Nasilje u porodici iz člana 194. Krivičnog zakonika.

1393 Na primer, Svada, vika i buka na javnom mestu iz člana 7. Zakona o javnom redu i miru.

se da policija inicira pokretanje prekršajnog postupka, da bi žrtva naknadno pokrenula i krivični postupak, nesvesna delovanja načela *ne bis in idem*, u pogledu koga je Evropski sud za ljudska prava do skoro zahtevao vrlo stroge, i mnogim pravnim sistemima država ugovornica neprilagođene standarde, koje su nadležni organi u Srbiji sprovodili doslovno, bez upodobljavanja potrebama i kontekstu nacionalnog pravnog sistema.¹³⁹⁴

Tako je Apelacioni sud u Beogradu, u predmetu gde je okrivljeni najpre osuđen u prekršajnom postupku zbog povrede Zakona o javnom redu i miru, i to na novčanu kaznu od 18.000 dinara, a zatim i u krivičnom postupku za krivično delo Nasilje u porodici, i to uslovno na tri meseca zatvora, odbio optužbu primenom načela *ne bis in idem*, ističući da su činjenične okolnosti bile iste u oba postupka – isti okrivljeni, ista oštećena, isti životni događaj, isti prostor i vreme, iste opisane povrede oštećene.¹³⁹⁵ U jednom drugom slučaju pred domaćim pravosudnim organima, ishod je bio još apsurdniji. Imajući u vidu kratke rokove zastarelosti u prekršajnom postupku, došlo je do nastupanja apsolutne zastarelosti, usled koje je postupak obustavljen. S obzirom na to da se prema odredbi člana 4. Zakonika o krivičnom postupku, ovo načelo odnosi i na pravnosnažno rešenje kojim je postupak obustavljen, odbrana je istakla prigovor *ne bis in idem* u krivičnom postupku, prilažući rešenje prekršajnog suda, te je po usvajanju prigovora, krivični postupak takođe okončan, pozivanjem na već presuđenu stvar.¹³⁹⁶ Dakle, oba kaznena postupka okončana su bez suštinski meritorne odluke, bez kazne i bez naknade štete ili bilo kog drugog vida zadovoljenja za žrtvu, u ovim slučajevima, rodno zasnovanog nasilja.

Ovakve neprihvatljive posledice moguće je sprečiti samo sistematičnom edukacijom sudija i javnih tužilaca, kao i izgrađivanjem ujednačene sudske prakse kroz kvalitetne odluke apelacionih sudova, Ustavnog suda i Vrhovnog suda,¹³⁹⁷ te ne čudi što Istanbulska konvencija na više mesta insistira upravo na kontinuiranoj edukaciji i specijalizaciji postupajućih organa.

Dodatno, svi nadležni organi, a naročito policija, moraju sa naročitom pažnjom pristupiti proceni da li će prioritet dati krivičnom ili prekršajnom gonjenju, a puno je argumenata na strani stava da bi prednost uvek trebalo pružiti

1394 Posebno strogi standardi postavljeni su presudom *Zolotukhin protiv Rusije*, predstavka br. 14939/03, presuda od 10. februara 2009, ali su relaksirani presudom *A i B protiv Norveške*, predstavke br. 24130/11 i 29758/11, presuda od 15. novembra 2016. Videti i Ana Zdravković, *Zabrana vođenja novog postupka povodom iste stvari u praksi Evropskog suda za ljudska prava sa posebnim osvrtom na slučaj Milenković protiv Srbije, Revija za pravnu, političku i socijalnu teoriju i filozofiju – Eudaimonia*, 5 (2), 2021, str. 53–92.

1395 Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Kž3 5/13 od 13.03.2015. godine.

1396 Opisani ishodi događali su se i u pogledu drugih krivičnih dela, koja nisu nužno rodno zasnovana, pa je tako Vrhovni kasacioni sud, u predmetu u kome je okrivljeni najpre kažnjen za remećenje javnog reda i mira u prekršajnom postupku, a potom osuđen za krivično delo teška telesna povreda u krivičnom postupku, utvrdio povredu načela *ne bis in idem*, usvojio zahtev za zaštitu zakonitosti i preinačio pobijanu presudu, odbijajući optužbu za teško telesno povređivanje. Videti presudu Vrhovnog kasacionog suda, Kzz 121/2017 od 14. februara 2017. godine

1397 A. Zdravković, 2021, *op. cit.*, str. 86.

„težem“, krivičnom gonjenju, uz predviđanje mogućnosti da krivični sud rešenjem odbaci optužni akt i ustupi predmet prekršajnom sudu.¹³⁹⁸ Time bi se svakako zaštitio pojedinac od dvostrukog gonjenja, a sprečilo bi se i rasipanje javnih sredstava na vođenje paralelnih postupaka u odnosu na isto delo.¹³⁹⁹

U predmetima koji se odnose na krivična dela obuhvaćena Konvencijom, posebno je važno iskoreniti ovu pojavu, koja suštinski dovodi do nekažnjivosti i izbegavanju odgovornosti učinilaca, a naposljetku i daljem ugrožavanju bezbednosti žrtve. Dakle, u praksi bi to podrazumevalo da se prioritet uvek daje krivičnom gonjenju, uz koordinisano postupanje policije, tužilaštva, sudova i službi zaštite žrtava, kao i jasnu razmenu informacija i nadležnosti, jer je to jedini način da procesne odluke ne budu puka forma, već sredstvo stvarne zaštite fizičkog i psihičkog integriteta žrtve, kao i efikasnog kažnjavanja učinioaca. Drugim rečima, to je jedini način da se suštinski implementiraju i poštuju obaveze iz Istanbulske konvencije, i pre nego što GREVIO izričito zameri ovu pojavu nadležnim organima Srbije.

3. Povezanost sa drugim međunarodnim instrumentima

Rezultati istraživanja su pokazali da obezbeđivanje socijalne podrške žrtvama nasilja nad ženama ili porodičnog nasilja tokom sudskog postupka povećava verovatnoću da će one nastaviti da učestvuju u krivičnom postupku, te je na osnovu tih nalaza, CEDAW komitet naglasio da države treba da preduzmu odgovarajuće mere za stvaranje podržavajućeg okruženja koje ohrabruje žene da ostvare svoja prava, prijave krivična dela izvršena nad njima i aktivno učestvuju u krivičnopравnim postupcima, kao i da preduzmu mere za sprečavanje odmazde prema ženama koje traže pravnu zaštitu.¹⁴⁰⁰

Član 56 MERE ZAŠTITE

1. *Strane će preduzeti neophodne zakonodavne ili druge mere da zaštite prava i interese žrtava, uključujući njihove posebne potrebe kao svedoka, u svim fazama istrage i sudskog postupka, a posebno:*

- a) *obezbeđujući im zaštitu, kao i zaštitu za njihove porodice i svedoke, od zastrašivanja, odmazde i ponovljene viktimizacije;*
- b) *obezbeđujući obaveštenost žrtava, barem u slučajevima kada žrtve i njihove porodice mogu biti u opasnosti, o bekstvu učinioaca, odnosno privremenom ili trajnom puštanju na slobodu;*

1398 Vanja Bajović, Slučaj Milenković – *Ne bis in idem* u krivičnom i prekršajnom postupku, *Kaznena reakcija u Srbiji*, 6, 2016, str. 257.

1399 *Isto*.

1400 Komitet za eliminaciju diskriminacije žena, Opšti komentar br. 33, stav 51 (d); videti i Ana Montesinos García, Isabel Maravall-Buckwalter, Article 55: *Ex Parte* and *Ex Officio* Proceedings in Sara de Vido, Micaela Frulli (eds.), *op. cit.*, p. 627.

- c) obaveštavajući žrtve, pod uslovima u skladu sa nacionalnim pravom, o njihovim pravima i raspoloživim uslugama, o ishodu njihove žalbe, prijave, o opštem napretku istrage, odnosno postupka i o njihovoj ulozi u tome, kao i o ishodu njihovog slučaja;
- d) omogućavajući žrtvama, da u skladu sa proceduralnim pravilima nacionalnog prava, budu saslušane, pruže dokaze i predstave svoje stanovište, potrebe i zabrinutost, neposredno ili preko posrednika, i da one budu uzete u razmatranje;
- e) obezbeđujući žrtvama odgovarajuće usluge podrške tako da njihova prava i interesi budu propisno predstavljani i uzeti u obzir;
- f) obezbeđujući usvajanje mera za zaštitu privatnosti i ugleda žrtve;
- g) obezbeđujući da se, gde god je moguće, izbegne susret žrtava i učionilaca u prostorijama suda i organa unutrašnjih poslova;
- h) obezbeđujući žrtvama nezavisne i stručne prevodioce kada su žrtve stranke u postupku, odnosno kada iznose dokaze;
- i) omogućavajući žrtvama da svedoče, u skladu sa pravilima njihovog nacionalnog zakonodavstva, bez prisustva u sudnici, ili barem bez prisustva okrivljenog, naročito korišćenjem odgovarajućih komunikacionih tehnologija, tamo gde su dostupne.

2. Dete žrtva i dete svedok nasilja nad ženama i nasilja u porodici mora da dobije, prema potrebi, posebne mere zaštite koje su u najboljem interesu deteta.

1. Opšte obaveze država

Odredba člana 56. Konvencije propisuje proceduralne i pozitivne obaveze pružanja zaštite žrtvi u svim fazama postupka i nezavisno od toga u kojoj se procesnoj ulozi ona nađe, uz sprečavanje retraumatizacije i osiguravanja psihološke sigurnosti žrtve. Član polazi od shvatanja da u krivičnom postupku žrtva ne sme biti zapostavljena i imati sporednu i pasivnu ulogu, već mora biti u središtu pažnje, uz pružanje adekvatne zaštite.¹⁴⁰¹ Međutim, imajući u vidu da aktivnije učešće žrtve u postupku može istovremeno povećati rizik od povrede prava, zaštitne mere moraju biti implementirane tako da se taj rizik svede na najmanju moguću meru.¹⁴⁰²

2. Obaveze država ugovornica

Prvi stav sadrži indikativnu listu zahteva usmerenih na zaštitu žrtava svih oblika nasilja obuhvaćenih Konvencijom tokom istrage i sudskih postupaka.¹⁴⁰³ Dakle, ove mere zaštite moraju se primenjivati u svim fazama

1401 Isabel Maravall-Buckwalter and Ana Montesinos García, Article 56: Measures of Protection in Sara de Vido, Micaela Frulli (eds.), *op. cit.*, p. 631.

1402 *Isto.*

1403 Explanatory Report, para. 283.

postupka, kako tokom istrage, bilo da je sprovode organi izvršne ili sudske vlasti, tako i tokom samog postupka, odnosno glavnog pretresa.¹⁴⁰⁴ Državama ugovornicama ostavljen je prostor da usvoje i povoljnije mere od onih predviđenih bilo kojim delom Konvencije, te su mere predviđene tekstem Konvencije samo primeri i trebalo bi ih posmatrati kao smernice koje pojašnjavaju suštinu zaštite koju je potrebno pružiti žrtvama.¹⁴⁰⁵ Shodno tome, ugovorne strane slobodne su da predvide i dodatne mere zaštite.¹⁴⁰⁶ Takođe, trebalo bi napomenuti da se u prvom stavu člana 56. koriste izrazi poput „u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom“ ili „gde god je to moguće“, iz čega proizlazi da su države slobodne da primene sredstva koja smatraju najprikladnijim za ostvarivanje ciljeva ove odredbe. Navedeno naročito važi za tačke c), d), g) i i).¹⁴⁰⁷

Najpre, tačka a) sadrži obavezu za države da preduzmu neophodne zakonodavne ili druge mere radi obezbeđivanja zaštite žrtava, kao i članova njihovih porodica i svedoka.¹⁴⁰⁸ Dakle, Eksplanatornim izveštajem je podvučeno da ugovorne strane moraju obezbediti da žrtve budu zaštićene od zastrašivanja, odmazde i ponovne viktimizacije.¹⁴⁰⁹

Naredna tačka naglašava značaj obaveze da se žrtve obaveste u slučajevima kada je učinilac privremeno ili trajno pušten na slobodu, ili kada je pobjegao, makar u situacijama u kojima žrtva ili njena porodica mogu biti u opasnosti.¹⁴¹⁰ Eksplanatornim izveštajem je naznačeno da navedeno naravno ne znači da ugovorne strane ne mogu obezbediti da se žrtve obavestavaju i u drugim okolnostima kada se to pokaže nužnim (primeru radi, u slučajevima kada postoji rizik od odmazde ili zastrašivanja, ili kada, usled toga što žrtva i učinilac žive u neposrednoj blizini, može doći do njihovog slučajnog susreta).¹⁴¹¹ Istaknuto je i da pojedini pravni sistemi uslovljavaju ovo obavještanje prethodnim podnošenjem zahteva od strane žrtve, te su u takvim slučajevima nadležni organi država dužni da pouče žrtvu o mogućnosti podnošenja zahteva za dobijanje obavještanja.¹⁴¹²

Dalje, tačka c) utvrđuje pravo žrtava (i članova njihovih porodica, odnosno zakonskih zastupnika u slučaju da je žrtva dete, odnosno maloletna) da budu obavestene o toku istrage i postupaka u kojima učestvuju u statusu oštećenog.¹⁴¹³ U tom smislu, ovom odredbom je predviđeno da žrtve moraju biti obavestene o svojim pravima i mogućnostima koje su im na raspolaganju,

1404 *Isto.*

1405 *Isto.*

1406 *Isto.*

1407 *Isto.*

1408 *Isto*, para. 284.

1409 *Isto.*

1410 *Isto*, para. 285.

1411 *Isto.*

1412 *Isto.*

1413 *Isto*, para. 286.

o postupanju po njihovoj prijavi, o optužbi, o opštem napretku istrage ili postupka, kao i o njihovoj ulozi u postupku i konačnom ishodu.¹⁴¹⁴ Iako to nije izričito sadržano u samoj odredbi, Eksplanatornim izveštajem je pojašnjeno da bi ugovorne strane trebalo da obezbede da se ove informacije pružaju na jeziku koji žrtve razumeju.¹⁴¹⁵

Zatim, cilj tačke d) je da se žrtvama omogući da budu saslušane, da predlože izvođenje dokaza i da izaberu najadekvatniji način na koji će njihovi stavovi, potrebe i problemi biti izneti i uzeti u razmatranje, a države su dužne da preduzmu neophodne mere da do navedenog i dođe, bilo neposredno ili preko posrednika.¹⁴¹⁶

Sledeća tačka precizira obavezu opšte podrške žrtvama radi obezbeđivanja da njihova prava i interesi budu na odgovarajući način izneti i uzeti u obzir u svim fazama istrage i sudskog postupka.¹⁴¹⁷

Obaveza sadržana u tački f) podrazumeva obavezu obezbeđivanja zaštite privatnosti žrtava, što iziskuje preduzimanje mera, gde je to primereno i u skladu sa unutrašnjim pravom, radi sprečavanja javnog objavljivanja bilo kojih podataka koji bi mogli dovesti do identifikacije žrtava.¹⁴¹⁸ Eksplanatornim izveštajem je pojašnjeno da zaštita lika i privatnosti žrtve obuhvata i rizik od „javnog“ otkrivanja, ali da navedeno ne bi trebalo da spreči otkrivanje tih podataka u okviru samog postupka, u cilju poštovanja načela prema kome obe strane moraju biti saslušane i prava odbrane u krivičnom postupku.¹⁴¹⁹

Odredba sadržana u tački g) pruža zaštitu žrtava, pre svega sprečavanjem njihove dalje traumatizacije do koje može doći u slučaju kontakta sa okrivljenim, na primer u prostorijama suda ili drugih državnih organa.¹⁴²⁰ U Eksplanatornom izveštaju je napomenuto da se navedeno mora primenjivati u svim fazama krivičnog postupka, uključujući i istragu, uz određene izuzetke, poput situacije kada žrtva želi da prisustvuje pretresu, odnosno ročištu ili kada je kontakt između žrtve i okrivljenog neophodan ili svrsishodan radi obezbeđivanja pravilnog toka postupka (na primer, kada je nužno izvršiti suočenje).¹⁴²¹

Tačka h) propisuje obavezu obezbeđivanja žrtvama, kada je to potrebno, nezavisnih i stručnih sudskih tumača.¹⁴²² Imajući u vidu različit položaj žrtava u različitim pravosudnim sistemima, tvorci Konvencije smatrali su važnim da se u samom tekstu Konvencije jasno naznači da se ova obaveza primenjuje kako u slučajevima kada su žrtve stranke u postupku, tako i kada daju

1414 *Isto.*

1415 *Isto.*

1416 *Isto*, para. 287.

1417 Explanatory Report, para. 288.

1418 *Isto*, para. 289.

1419 *Isto.*

1420 *Isto*, para. 290.

1421 *Isto.*

1422 *Isto*, para. 291.

iskaz.¹⁴²³ Činjenica je da mnoge žrtve ne govore ili jedva govore jezik države u kojoj su pretrpele nasilje nad ženama ili nasilje u porodici, što ih dodatno izoluje i predstavlja jedan od faktora koji ih sprečava da ostvaruju svoja prava, te je u takvim slučajevima neophodan pristup tumačima koji će im pomoći tokom istrage i sudskog postupka.¹⁴²⁴ Ovo predstavlja suštinsku meru za obezbeđivanje pristupa pravima, a to je preduslov za pristup pravdi, te su države dužne da predvide da žrtve imaju pravo na tumače bez naknade.¹⁴²⁵

Konačno, tačka i) nameće obavezu državama da obezbede da žrtve mogu svedočiti pred sudom bez fizičkog prisustva u sudnici, ili makar bez prisustva okrivljenog.¹⁴²⁶

2.1. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

Zamerka koju je, povodom implementacije obaveza iz tačke d) ovog člana, GREVIO uputio nekoliko država odnosi se na to da su žrtve morale da ponavljaju svoj iskaz nekoliko puta, tokom istrage, a zatim i pred sudom,¹⁴²⁷ što je praksa koju bi trebalo izbegavati, jer povećava rizik od sekundarne viktimizacije. GREVIO je pohvalio rešenje primenjeno u Danskoj, gde je dozvoljeno video snimanje inicijalnog iskaza žrtve od strane policije, koji se može koristiti kao dokaz tokom kasnijeg postupka.¹⁴²⁸

Dodatno, u vezi sa implementacijom tačke i), GREVIO je ukazao da zakoni u pojedinim državama predviđaju audiovizuelno snimanje saslušanja žrtava i obezbeđivanje takvih saslušanja merama kao što su ograničenje lica kojima je dozvoljeno da prisustvuju saslušanju i izvrše uvid u snimak, omogućavanje žrtvi da u svakom trenutku zatraži prekid snimanja, kao i izrada potpunog i doslovnog transkripta saslušanja na njen zahtev.¹⁴²⁹ Takvi snimci i zapisnici mogu se potom koristiti u sudskom postupku umesto ličnog pojavljivanja i izjašnjavanja žrtve, a u određenim pravnim sistemima takođe je dopušteno da žrtve svedoče pred sudom putem video-konferencije.¹⁴³⁰ Eksplozivnim izveštajem je pojašnjeno da se u takvoj situaciji žrtva sasluša u posebnoj prostoriji, poželjno uz prisustvo stručnjaka i tehničkog osoblja, a radi umanjenja psihološkog uticaja koji može biti posledica boravka žrtve u istoj prostoriji sa okrivljenim ili zajedničkog učešća putem video-konferencije, kontakt može biti ograničen tako da žrtva vidi okrivljenog i/ili obrnuto.¹⁴³¹ Ukoliko, na primer, žrtva ipak pristupi ročištu, odnosno pretresu, iskaz može dati iza paravana ili tako da okrivljen tom prilikom ne bude prisutan

1423 *Isto.*

1424 *Isto.*

1425 *Isto.*

1426 *Isto*, para. 292.

1427 GREVIO Baseline Evaluation Report, Malta, para. 229; GREVIO Baseline Evaluation Report, Portugal, para. 227.

1428 GREVIO, First Thematic Evaluation Report, Denmark, para. 134.

1429 *Isto.*

1430 *Isto.*

1431 *Isto.*

u sudnici.¹⁴³² Države su stoga dužne da obezbede poštovanje ove obaveze i navedenih mera, putem adekvatnih sredstava komunikacione tehnologije.¹⁴³³

U prethodnom delu već je objašnjeno da u Republici Srbiji postoje propusti u pogledu tačke b) člana 56. Konvencije, s obzirom na to da relevantni normativni akti, a pre svega Zakonik o krivičnom postupku, ne sadrže obavezu obaveštavanja žrtve o svim aktima koji mogu biti relevantni, a pre svega povodom odluke o ukidanju mera izrečenih okrivljenom, i da bi to trebalo izmeniti u što kraćem roku.

Za narednu tačku c) je relevantna odredba člana 29. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, kojom je propisano da su državni organi i ustanove u Srbiji dužni da u prvom kontaktu sa žrtvom nasilja u porodici ili žrtvom krivičnog dela iz ovog zakona daju žrtvi potpuna obaveštenja o organima, pravnim licima i udruženjima koji joj pružaju zaštitu i podršku, na način i na jeziku koji žrtva nasilja razume.¹⁴³⁴ Sa druge strane, i u pogledu ovog standarda postoji prostor za unapređenje normativnog okvira u Srbiji. Primera radi, Zakonikom o krivičnom postupku propisano je da će tužilac obavestiti oštećenog o odbacivanju krivične prijave,¹⁴³⁵ o donošenju naredbe o pokretanju istrage,¹⁴³⁶ kao i o obustavi istrage,¹⁴³⁷ o završetku istrage,¹⁴³⁸ te o odustanku od krivičnog gonjenja,¹⁴³⁹ o vremenu i mestu preduzimanja dokaznih radnji,¹⁴⁴⁰ dok je sud dužan da mu dostavi rešenje o obustavi krivičnog postupka u slučaju da tužilac odustane od optužbe pre početka glavnog pretresa,¹⁴⁴¹ kao i da overeni prepis presude dostavi oštećenom koji ima pravo žalbe.¹⁴⁴²

Međutim, oštećeni ima pravo žalbe samo na odluku o troškovima postupka i o dosuđenom imovinskopravnom zahtevu, osim ako ne preuzima ulogu oštećenog kao tužioca.¹⁴⁴³ Takođe, nije propisano da oštećeni ima pravo žalbe na rešenje suda o obustavi postupka.¹⁴⁴⁴

Dakle, iako je obaveza obaveštavanja oštećenog izričito propisana u velikom broju slučajeva, trebalo bi napomenuti da je otvoreno pitanje da li se ovo dosledno sprovodi u praksi, pogotovo jer za nepoštovanje ovih odredbi nije propisana sankcija. Čak i sam Zakonik o krivičnom postupku prepoznaje mogućnost da oštećeni ipak ne bude obavešten o nekoj od navedenih odluka,

1432 *Isto.*

1433 *Isto.*

1434 Član 29. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

1435 Član 284. stav 3. Zakonika o krivičnom postupku.

1436 Član 297. stav 3. Zakonika o krivičnom postupku.

1437 Član 308. Zakonika o krivičnom postupku.

1438 Član 310. stav 1. Zakonika o krivičnom postupku.

1439 Član 310. stav 3. Zakonika o krivičnom postupku.

1440 Član 300. Zakonika o krivičnom postupku.

1441 Član 361. Zakonika o krivičnom postupku.

1442 Član 427. stav 6. Zakonika o krivičnom postupku.

1443 Član 433. stav 4. Zakonika o krivičnom postupku.

1444 Član 352. Zakonika o krivičnom postupku.

i pored propisane obaveze obaveštavanja. Tako, na primer, odredba člana 51. u prvom stavu propisuje obavezu obaveštavanja oštećenog o odbacivanju krivične prijave, obustavi istrage ili odustanka od krivičnog gonjenja do potvrđivanja optužnice, jer oštećeni ima pravo prigovora u roku od osam dana od dana saznanja, da bi već u sledećem stavu istog člana, Zakonik pojasnio da će ovaj rok biti tri meseca od dana kada je tužilac doneo neku od navedenih odluka, u slučaju da oštećeni o njoj nije bio obavešten.¹⁴⁴⁵ Drugim rečima, Zakonik ostavlja mogućnost da ova obaveza ne bude poštovana u praksi i, iako je pohvalno što pokušava da olakša situaciju neobaveštenog oštećenog, istovremeno je poražavajuće što se na ovaj način pristupa zakonskim obavezama, a to može biti naročito problematično u predmetima rodno zasnovanog nasilja. Navedeno je dodatno relevantno u situacijama u kojima oštećeni nema punomoćnika, te je njegovo učešće u postupku faktički znantno otežano.

Opisani problemi nisu promakli ni nadzoru koji je u pogledu Srbije vršio GREVIO, te je utvrđeno da, iako se pismeni otporak odluke o produženju hitnih mera mora dostaviti žrtvi, u praksi to nije dosledno poštovano.¹⁴⁴⁶ Isto važi i za (ne)dostavljanje zabrane kontakta izrečene po osnovu Zakonika o krivičnom postupku.¹⁴⁴⁷ GREVIO je istakao da je problem još veći u pogledu mera bezbednosti izrečenih osuđujućom presudom, kao i odluka o odlaganju krivičnog gonjenja i sporazuma o priznanju krivice, o kojima čak ni ne postoji zakonska obaveza obaveštavanja žrtve, odnosno oštećene.¹⁴⁴⁸

Praktične posledice ovih normativnih i praktičnih propusta najočiglednije se vide iz okolnosti da su one najmanje jednom dovele do femicida, što ujedno i potvrđuje značaj stroge i blagovremene komunikacije u vezi sa merama izrečenim okrivljenom.¹⁴⁴⁹

Dobra praksa identifikovana u pogledu tačke d) koja se odnosi na mogućnost video snimanja inicijalnog iskaza žrtve i izbegavanja ponovljenog saslušanja još uvek se ne primenjuje u Srbiji, gde žrtva po pravilu mora najmanje tri puta da ponovi svoj iskaz, inicijalno policijskim službenicima prilikom podnošenja prijave, odnosno prikupljanja informacija od građana, zatim pred javnim tužiocem tokom predistražnog ili istražnog postupka, a potom na glavnom pretresu pred sudom.

Standard iz tačke g) bi takođe trebalo adekvatnije implementirati. Zakonikom o krivičnom postupku Republike Srbije samo je propisano da veće, izuzetno, može odlučiti da se optuženi udalji iz sudnice ako svedok odbije da daje iskaz u njegovom prisustvu ili okolnosti ukazuju da njegovo prisustvo utiče na navedeno lice,¹⁴⁵⁰ što je važno za kontekst ispitivanja žrtve rodno

1445 Član 51. Zakonika o krivičnom postupku. Isto važi i za član 331. stav 3. Zakonika o krivičnom postupku.

1446 GREVIO, First Thematic Evaluation Report, Serbia, para. 208.

1447 *Isto*, para. 209.

1448 GREVIO, First Thematic Evaluation Report on Serbia, para. 210.

1449 *Isto*.

1450 Član 390. stav 4. Zakonika o krivičnom postupku.

zasnovanog nasilja. Međutim, ovo je izuzetna mogućnost koja je prepuštena diskrecionoj odluci suda koja bi trebalo da bude usmerena na omogućavanje objektivnosti iskaza i sprečavanje sekundarne viktimizacije. Bilo bi interesantno ispitati da li se i u kojoj meri ova mogućnost primenjuje u praksi, pogotovo imajući u vidu da bi, primera radi, prema prethodno opisanim međunarodnim standardima trebalo izbegavati suočenje žrtve sa okrivljenim u postupcima koji se vode u vezi sa rodno zasnovanim nasiljem, a da je i ovo prepušteno diskrecionoj oceni suda, a ipak se u praksi ono često dešava. Takođe, po pravilu se usvajaju i zahtevi odbrane da se žrtva neposredno ispita, kako bi moglo da se sprovede unakrsno ispitivanje, što nije u skladu sa zahtevima Istanbulske konvencije.

Dakle, u praksi se pokazalo da se mogućnosti koje su ostavljene organu postupka na diskreciono odlučivanje ne koriste na način koji je u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima, te da bi ova pravila trebalo u buduću izmeniti. Isto važi i za izbegavanje susreta okrivljenog sa žrtvom u prostorijama organa postupka, gde je faktički jedini način da se to spreči usmeno rešenje suda kojim se nalaže pravosudnoj straži da okrivljenog sprovede drugim putem u sudnicu, kako se ne bi sreo sa žrtvom na hodniku. Međutim, upotreba ove mogućnosti u praksi za sada ostaje na nivou izuzetka.

Isto važi i za obaveze koje proizlaze iz tačke i), jer, kao što je već objašnjeno, u Srbiji trenutno mogućnost svedočenja putem video-konferencije postoji samo u pogledu svedoka koga su javni tužilac ili sud odredili kao „posebno osetljivog“ i GREVIO je to konstatovao.¹⁴⁵¹ Međutim, utvrdio je i da se u praksi ova mogućnost ne koristi dosledno, bilo zato što se žrtvama ne odobrava ovaj status, bilo zato što državni organi ne poseduju opisanu tehnologiju, osim viših sudova u pojedinim većim gradovima.¹⁴⁵² Posebni problemi identifikovani su u pogledu medijski eksponiranih predmeta, koji se najčešće tiču silovanja i seksualnog zlostavljanja, a u kojima je u praksi oštećena izložena unakrsnom ispitivanju, a u jednom predmetu je utvrđeno da je došlo i do ponižavajućih i provokativnih pitanja, bez ijedne intervencije predsednika veća.¹⁴⁵³

Imajući u vidu opisane probleme u implementaciji Istanbulske konvencije u Srbiji, GREVIO je pozvao nadležne organe da obezbede punu i delotvornu primenu svih mera zaštite žrtava tokom predistražnog, istražnog i sudskog postupka za sve oblike nasilja obuhvaćene Konvencijom, uključujući, između ostalog, konzistentnu primenu odredbi koje se odnose na posebno osetljivog svedoka, kao i obezbeđivanje adekvatnih tehničkih i kadrovskih resursa kako bi žrtve mogle da ostvare pravo da svedoče putem video-konferencijske veze.¹⁴⁵⁴

GREVIO je posebno podvukao potrebu da se žrtve zaštite od zastrašivanja, odmazde i sekundarne viktimizacije tako što će državni organi priznati i

1451 GREVIO, First Thematic Evaluation Report, Serbia, para. 211.

1452 *Isto.*

1453 *Isto.*

1454 GREVIO, First Thematic Evaluation Report, Serbia, para. 212.

dosledno poštovati njihovo pravo da budu obavestene kada se učiniocu izriče hitna mera, mera zaštite ili zabrana približavanja/kontakta po relevantnim propisima, kao i kada je učinilac pušten na slobodu ili je pobjegao.¹⁴⁵⁵ Prema Zakoniku o krivičnom postupku, samo ako je licu priznat status posebno osetljivog svedoka, ono se može ispitati preko organa postupka, ili uz pomoć psihologa, socijalnog radnika ili drugog stručnog lica ili upotrebom tehničkih sredstava za prenos slike i zvuka ili van prostorija organa postupka.¹⁴⁵⁶ Drugim rečima, ako oštećenju ne bude priznat ovakav status, ove mogućnosti nisu predviđene, što je nedostatak o kome bi zakonodavac u budućnosti trebalo da vodi računa.

3. Povezanost sa drugim međunarodnim instrumentima

Pre svega, kao neposredna inspiracija za odredbu člana 56. poslužila je odredba člana 31. stav 1. Konvencije Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja.¹⁴⁵⁷

Značaj tumača u sudskom postupku isticao je i ESLJP u više navrata, navodeći da nedostaci u tumačenju mogu da izazovu značajne posledice po druga prava, pa čak i da ugroze pravičnost postupka u celini.¹⁴⁵⁸ Sud je, takođe, prihvatio mogućnost da žrtva ostane anonimna, pod uslovom da država obezbedi mere kojima se okrivljenom omogućava da proveri istinitost navoda žrtve.¹⁴⁵⁹

I stavovi CEDAW Komiteta su relevantni u pogledu tumačenja ovog člana. Tako, na primer, diskriminacija zasnovana po različitim osnovama može uticati na pravo žena da budu saslušane i da iznesu dokaze, te je CEDAW Komitet naglasio da stereotipi i rodna pristrasnost u pravosudnom sistemu utiču na verodostojnost koja se pridaje glasovima, argumentima i svedočenjima žena, bilo kao strana ili kao svedoka, čime se potkopava zahtev žrtve, utiče na suđenje i oblikuje se presuda, te se u konačnici održava kultura nekažnjivosti.¹⁴⁶⁰

4. Ostvarenje prava pripadnika posebnih grupa

Posebno je važno napomenuti da je drugim stavom odredbe člana 56. Konvencije propisano da su, u situacijama kada je dete, odnosno maloletnik, žrtva ili svedok, države u obavezi da posebno vode računa o njihovim

1455 *Isto*, para. 213.

1456 Član 104. Zakonika o krivičnom postupku.

1457 Council of Europe Convention on the Protection of children against sexual exploitation and sexual abuse, CETS 201, 12 July 2007.

1458 *Baytar protiv Turske*, predstava br. 45440/04, presuda od 14. oktobra 2014, stavovi 50, 54–55

1459 Tyrone Kirchengast, *Victimology and Victim Rights: International Comparative Perspectives*, Taylor and Francis, 2016, p. 132.

1460 Komitet za eliminaciju diskriminacije žena, Opšti komentar br. 33, stavovi 8–9, 26.

potrebama i obezbede ostvarivanje njihovih prava u kontekstu posebnih mera zaštite, imajući u vidu da su deca, po pravilu, osetljivija od odraslih i sklonija zastrašivanju.¹⁴⁶¹

Shodno tome, prilikom primene posebnih mera zaštite mora se voditi računa o najboljem interesu deteta, što može podrazumevati i oslobođenje deteta od dužnosti svedočenja u prisustvu okrivljenog.¹⁴⁶²

GREVIO je pozitivno ocenio primenu modela „Kuće za decu“ (*Children's Houses*), koje postoje u svih pet regiona Danske i pružaju stručnu podršku i psihološko savetovanje deci žrtvama seksualnog zlostavljanja, a njihove, deci prilagođene, prostorije mogu koristiti i državni organi za razgovore sa decom koja su svedočila nasilju u porodici, odnosno uzimanje iskaza.¹⁴⁶³

Član 57 PRAVNA POMOĆ

Strane će obezbediti pravo na pravni savet i besplatnu pravnu pomoć žrtvama pod uslovima koje propisuje njihovo nacionalno zakonodavstvo.

1. Opšti domašaj odredbe

Odredbom člana 57. Istanbulske konvencije predviđene su pozitivne obaveze uspostavljanja ne samo potrebnog normativnog okvira, već čitavog sistema pružanja pravne pomoći, i alokaciju finansijskih sredstava potrebnih za stvaranje i funkcionisanje tog sistema, čime bi se obezbedio jednak pristup pravdi i jednakost oružja kao neophodnih uslova za pravično suđenje, uz ostvarivanje ciljeva Konvencije koji se pre svega odnose na zaštitu i osnaživanje žrtava. Ovaj član dotiče i ostala tri stuba ovog međunarodnog instrumenta, odnosno prevenciju, krivično gonjenje i usklađene politike, jer je pravna pomoć često preduslov za ostvarivanje prava žrtve.¹⁴⁶⁴

2. Obaveze država ugovornica

U Eksplanatornom izveštaju je objašnjeno da, u momentima neposredno nakon što je izvršeno nasilje, žrtve mogu biti primorane da u najkraćem roku napuste svoju imovinu ili radna mesta.¹⁴⁶⁵ S obzirom na to da su sudski i upravni postupci često izuzetno složeni, žrtvama je neophodna stručna pravna pomoć kako bi svoja prava mogle delotvorno da ostvare.¹⁴⁶⁶ U tom smislu, žrtvama može biti otežan i pristup pravnim lekovima usled visokih

1461 Explanatory Report, para. 293.

1462 *Isto.*

1463 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Denmark, para. 130.

1464 Lucia Parlato, Article 57: Legal Aid in Sara de Vido, Micaela Frulli (eds.), *op. cit.*, p. 642.

1465 Explanatory Report, para. 294.

1466 *Isto.*

troškova koji mogu biti generisani tokom postupka za ostvarivanje pravne zaštite.¹⁴⁶⁷

Iz navedenog proizlazi obaveza država da obezbede pravo na pravni savet i besplatnu pravnu pomoć žrtvama, u skladu sa uslovima utvrđenim njihovim unutrašnjim pravom. Međutim, istaknuto je i da odredba člana 57. Istanbulske konvencije ne obezbeđuje žrtvi neposredno pravo na besplatnu pravnu pomoć, već je na svakoj državi ugovornici da odredi uslove pod kojima se ona može ostvariti.¹⁴⁶⁸

2.1. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

Primer dobre prakse je u Španiji, gde su advokatske komore dužne da uspostave sistem dežurnih branilaca koji su specijalizovani za postupanje u predmetima rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici.¹⁴⁶⁹

Sa druge strane, Crnoj Gori je upućena kritika, jer, iako je sistem pružanja pravne pomoći uspostavljen, utvrđeno je da ga žrtve nisu koristile pošto o njemu nisu bile obavestene.¹⁴⁷⁰ Primedbe u pogledu ovog člana dobila je i Malta, jer je (materijalni) cenzus za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć postavljen izuzetno visoko, te podnositeljka zahteva mora da dokaže da nema dovoljnih sredstava da angažuje advokata, kao i da u prethodnoj godini nije ostvarila prihod koji prelazi iznos minimalne zarade u toj državi i da joj vrednost ukupne imovine nije veća od 6.988,12 evra.¹⁴⁷¹

I u pogledu ovog člana Konvencije, GREVIO je našao da pojedine države ograničavaju implementaciju samo na slučajeve nasilja u porodici, te je naglasio da se ova odredba mora primenjivati i u predmetima koji se odnose na ostale oblike nasilja.¹⁴⁷²

Odredbom člana 30. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici propisano je da žrtva nasilja u porodici i drugog krivičnog dela na koje se zakon odnosi ima pravo na besplatnu pravnu pomoć.¹⁴⁷³

Iako je u Srbiji usvojen Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, GREVIO je zapazio da punoletnim licima besplatna pravna pomoć može biti odobrena samo na osnovu njihovog finansijskog statusa, osim lica izričito propisanih zakonom, poput onih koja su smeštena u ustanovu socijalne zaštite, lica upućenih na obavezno lečenje u zdravstvenu/psihijatrijsku ustanovu, lica koja traže azil ili su stekla status izbeglice ili drugi srodan status, kao i lica sa invaliditetom i lica koja ostvaruju pravnu zaštitu od nasilja u porodici ili iseljenja iz nepokretnosti.¹⁴⁷⁴ Nadzorni komitet smatrao je nejasnim razlog zbog koga

¹⁴⁶⁷ Isto.

¹⁴⁶⁸ Isto, para. 295.

¹⁴⁶⁹ GREVIO, Baseline Evaluation Report, Spain, para. 274.

¹⁴⁷⁰ GREVIO, Baseline Evaluation Report, Montenegro, para. 248.

¹⁴⁷¹ GREVIO, Baseline Evaluation Report, Malta, para. 233.

¹⁴⁷² GREVIO, Baseline Evaluation Report, Spain, paras. 276–278.

¹⁴⁷³ Član 30. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

¹⁴⁷⁴ GREVIO, Baseline Evaluation Report, Serbia, para. 245. Videti i član 4. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

se pravi razlika između žrtava nasilja u porodici, koja uvek mogu da ostvare ovo pravo, i žrtava drugih oblika nasilja obuhvaćenim Konvencijom, koje moraju prolaziti kroz dugotrajan postupak prijave kako bi dokazale ispunjenost uslova na osnovu svoje finansijske situacije, posebno u pogledu zahteva da se odredbe Konvencije sprovedu bez ikakve diskriminacije.¹⁴⁷⁵

GREVIO je naveo i da je svestan kontroverzi i javnih polemika koje su pratile usvajanje ovog propisa, posebno u pogledu liste pružalaca besplatne pravne pomoći.¹⁴⁷⁶ Naime, odredbom člana 6. ovog zakona pružanje pravne pomoći definisano je kao pružanje pravnih saveta, sastavljanje podnesaka, zastupanje i odbrana, dok je odredbom člana 9. propisano da te usluge mogu pružati advokati i službe pravne pomoći u jedinicama lokalne samouprave, kao i da svi pružaoci moraju biti upisani u registar Ministarstva pravde, a da se naknada za usluge obračunava po unapred propisanoj tarifi koju donosi Vlada na predlog nadležnog ministra.¹⁴⁷⁷

Dakle, nevladine organizacije više ne mogu nastupati kao punomoćnici u sudskim postupcima, već samo pružati opšte pravne informacije,¹⁴⁷⁸ osim organizacija koje deluju u oblasti azila i diskriminacije.¹⁴⁷⁹ Zabrinutost nadzornog komiteta izražena je i povodom ove okolnosti, jer je nejasno zašto je napravljena razlika između organizacija sa ekspertizom u oblasti prava žena ili nasilja u porodici i onih koje se bave azilom ili diskriminacijom.¹⁴⁸⁰

Takođe, GREVIO je pozvao državu da obezbedi da se potrebna ekspertiza za postupanje u ovim predmetima razvije i među advokatima, kako bi se omogućilo adekvatno zastupanje žrtava.¹⁴⁸¹

Zaključak GREVIO u pogledu implementacije ovog člana predstavlja apel na srpske vlasti da preduzmu mere kako bi se, u primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, obezbedilo pružanje dovoljno kvalitetne besplatne pravne pomoći u svim oblastima koje se odnose na Istanbulsku konvenciju, i da prate njegov uticaj u praksi, imajući u vidu potrebu da se žrtvama obezbedi pristup pravdi kroz kvalitetno pravno zastupanje i uklanjanje svih administrativnih ili proceduralnih prepreka za ostvarivanje ovog prava.¹⁴⁸²

3. Povezanost sa drugim međunarodnim instrumentima

Inspiracija za ovu odredbu bio član 15, stav 2. Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima.¹⁴⁸³

1475 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Serbia, para. 246.

1476 *Isto*, para. 247.

1477 *Isto*.

1478 Član 13. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

1479 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Serbia, para. 248.

1480 *Isto*.

1481 *Isto*.

1482 *Isto*, para. 249.

1483 Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings, CETS 197, 16 May 2005.

Eksplanatornim izveštajem je izričito ukazano i na to da su, prilikom implementacije ove obaveze, države dužne da uzmu u obzir i član 6. EKLP, kao i relevantne standarde iz prakse ESLJP.¹⁴⁸⁴ Tako na primer, iako je odredbom člana 6, stav 3, tačka c) EKLP predviđeno pravo na besplatnu pravnu pomoć u vidu branioca postavljenog po službenoj dužnosti samo u krivičnim postupcima, praksa ESLJP prepoznaje, u određenim slučajevima, i pravo na besplatnu pravnu pomoć u građanskoj materiji, i to na osnovu člana 6. stav 1. EKLP, koji se tumači kao da uspostavlja pravo na pristup sudu radi odlučivanja o građanskim pravima i obavezama.¹⁴⁸⁵ Navedeno proizlazi iz stava ESLJP da ostvarivanje delotvornog pristupa sudu može zahtevati obezbeđivanje besplatne pravne pomoći, pri čemu se odluka o tome mora zasnivati na oceni da li bi stranka, bez stručne pomoći advokata, bila u mogućnosti da na pravilan i potpun način iznese svoj predmet pred sudom.¹⁴⁸⁶

Prilikom odlučivanja o tome da li je stranka u mogućnosti da samostalno istupa u predmetu, ESLJP uzima u obzir složenost postupka i emotivni karakter situacije, koji se teško mogu dovesti u sklad sa stepenom objektivnosti potrebnim za zastupanje pred sudom, te u slučaju procene da stranka nije u stanju da samostalno na delotvoran način zastupa svoje interese, neophodno joj je obezbediti besplatnu pravnu pomoć.¹⁴⁸⁷

Dakle, čak i u odsustvu odredbe nacionalnog zakonodavstva koja izričito predviđa besplatnu pravnu pomoć u građanskim stvarima, državni organi su dužni da vode računa o tome da li je, u interesu pravde, podnosiocu zahteva koji nema finansijska sredstva potrebno obezbediti besplatnu pravnu pomoć, ukoliko nije u mogućnosti da angažuje advokata.¹⁴⁸⁸

Član 58 ZASTARELOST

Strane će preduzeti neophodne zakonodavne ili druge mere kako bi obezbedile da zastarevanje pokretanja sudskog postupka za krivična dela iz članova 36, 37, 38 i 39 ove Konvencije, traje dovoljno dugo i srazmerno ozbiljnosti krivičnog dela koje je u pitanju, kako bi se obezbedilo dovoljno vremena za efikasno pokretanje postupka nakon što žrtva dostigne punoletstvo.

1. Opšti domašaj odredbe

Odredbom člana 58. Istanbulske konvencije predviđene su pozitivne obaveze za ugovornice koje podrazumevaju legislativne izmene u cilju prilagođavanja rokova zastarelosti težini dela, ali i potrebama žrtava, naročito ako su

1484 Explanatory Report, para. 295.

1485 *Airey protiv Irske*, predstavka br. 6289/73, presuda od 9. oktobra 1979; *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 4451/70, presuda od 21. februara 1975. godine.

1486 Explanatory Report, para. 295.

1487 *Isto*.

1488 *Isto*.

one maloletne, čime bi se smanjila nekažnjivost i ostvarili ciljevi Konvencije usmereni na prevenciju, zaštitu i sankcionisanje. Imajući u vidu da zastarelost krivičnog gonjenja postavlja vremensko ograničenje za pokretanje krivičnog postupka, njen cilj je zaštita lica koje može biti optuženo za krivično delo od toga da se brani mnogo godina pošto se događaj desio i činjenice su postale nejasne, dok sa druge strane, podstiče efikasnost pravosuđa tako što obavezuje državne organe da blagovremeno istraže i gone krivična dela.¹⁴⁸⁹ Međutim, primena rokova zastarelosti na krivično gonjenje dela seksualnog nasilja otvara posebne probleme, naročito kada su žrtve deca, koja su u posebnom riziku od zlostavljanju zbog svog ranjivog položaja.¹⁴⁹⁰ Kako su učinioci često osobe od poverenja, na primer roditelj, rođak, nastavnik, trener ili verski službenik, kao i imajući u vidu da oko trećina dece koja prežive seksualno zlostavljanje to nikada nikome ne ispriča,¹⁴⁹¹ zlostavljanje može postati poznato tek mnogo kasnije, pa krivično gonjenje može biti onemogućeno zato što je rok zastarelosti u međuvremenu istekao.¹⁴⁹² Opisana okolnost jasno ilustruje potrebu za odredbom člana 58. u ovom međunarodnom instrumentu.

2. Obaveze država ugovornica

Ovim članom je propisano da bi rok zastarelosti za pokretanje sudskog postupka trebalo da nastavi da teče u dovoljnom trajanju kako bi se omogućilo delotvorno pokretanje krivičnog gonjenja i nakon što žrtva postane punoletna.¹⁴⁹³

Navedena obaveza se odnosi isključivo na žrtve koje su u vreme izvršenja krivičnog dela bile maloletne, a koje često, iz različitih razloga, nisu bile u mogućnosti da prijave izvršena dela pre punoletstva.¹⁴⁹⁴ Odredbom se, dakle, zahteva, sa jedne strane, da punoletnim žrtvama bude ostavljeno dovoljno vremena da prevaziđu traumu i podnesu prijavu, a sa druge strane, da tužilački organi imaju mogućnost da pokrenu krivično gonjenje za dela seksualnog nasilja, uključujući silovanje, prinudnog braka, genitalnog sakaćenja žena i prinudnog abortusa i prinudne sterilizacije.¹⁴⁹⁵

Naposletku, Eksplanatornim izveštajem je precizirano da je u cilju poštovanja načela proporcionalnosti koje se primenjuje u krivičnom postupku, domašaj ove odredbe ograničen na krivična dela iz članova 36, 37, 38. i 39, za koja je opravdano produžiti trajanje roka zastarelosti.¹⁴⁹⁶ Ipak, odredbom

1489 Lindsey Powell, *Unraveling Criminal Statutes of Limitations*, *American Criminal Law Review*, 45(1), 2008, pp. 115–116.

1490 Piergiuseppe Parisi, *Article 58: Statute of Limitations in Sara de Vido, Micaela Frulli (eds.), op. cit.*, p. 656.

1491 <https://human-rights-channel.coe.int/stop-child-sexual-abuse-in-sport-en.html>.

1492 Jodi Leibowitz, *Criminal Statutes of Limitations: An Obstacle to the Prosecution and Punishment of Child Sexual Abuse*, *Cardozo Law Review*, 25(2), 2003, p. 909.

1493 Explanatory Report, para. 296.

1494 *Isto*.

1495 *Isto*.

1496 *Isto*, para. 297.

člana 78, stav 2. Istanbulske konvencije, koji se odnosi na rezerve, ostavljena je mogućnost državama ugovornicama da izjave rezervu kojom bi isključile svoju obavezu primene ovog člana, ili bi ograničile njegovu primenu samo u određenim slučajevima ili pod određenim uslovima u pogledu krivičnih dela prinudnog braka, genitalnog sakaćenja žena i prinudnog abortusa i prinudne sterilizacije.¹⁴⁹⁷

2.1. Implementacija obaveza na nacionalnom nivou

U izveštajima nadzornog mehanizma, ovom članu nije posvećeno puno pažnje, u poređenju sa ostalim odredbama, ali jeste istaknuto nekoliko primedbi. Na primer, Hrvatskoj je zamereno to što je za dela koja se gone po privatnoj tužbi propisan rok od tri meseca od dana saznanja za delo i učinoca, što žrtve izlaže pritiscima i dovodi do izostanka osuđujućih presuda, i preporučeno je da se uvede mogućnost gonjenja po službenoj dužnosti.¹⁴⁹⁸

Sa druge strane, Rumunija je pohvaljena jer je ukinula rok zastarelosti za silovanje i seksualno zlostavljanje maloletnika, uz istovremeno pooštavanje propisanih kazni.¹⁴⁹⁹ Primer dobre prakse dolazi i iz Luksemburga, gde je nacrtom zakona o seksualnom zlostavljanju i seksualnom iskorišćavanju maloletnika predviđeno produženje roka zastarelosti na 30 godina od punoletstva žrtve za krivično delo genitalnog sakaćenja žena izvršeno prema maloletnicama.¹⁵⁰⁰

U Republici Srbiji, relativna zastarelost nastupa po isteku propisanih rokova, koji zavise od visine propisane kazne,¹⁵⁰¹ a isto važi i za apsolutnu zastarelost, koja nastupa kada protekne dvostruko vreme koje se po zakonu traži za zastarelost krivičnog gonjenja.¹⁵⁰²

Iz grupe krivičnih dela protiv života i tela izuzetak je krivično delo Teško ubistvo¹⁵⁰³, koje između ostalog podrazumeva i lišenje života deteta ili bremente žene, kao i člana porodice kojeg je prethodno zlostavljao, a za koje je kao maksimalna kazna propisan doživotni zatvor, a i iz grupe krivičnih dela protiv polne slobode, izuzeci su najteži oblici krivičnog dela Silovanje¹⁵⁰⁴ i krivičnog dela Obljuba nad nemoćnim licem¹⁵⁰⁵, koja podrazumevaju nastupanje smrti lica prema kome je delo izvršeno ili ako je delo izvršeno pre-

1497 *Isto*.

1498 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Croatia, paras. 291–292.

1499 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Romania, para. 322.

1500 GREVIO, Baseline Evaluation Report, Luxembourg, para. 158.

1501 Član 103. Krivičnog zakonika.

1502 Član 104. stav 6. Krivičnog zakonika.

1503 Član 114. stav 1. Krivičnog zakonika.

1504 Član 178. stav 4. Krivičnog zakonika. Za više o (ne)usaglašenosti nacionalnog krivičnogpravnog regulisanja ovog krivičnog dela sa Istanbulskom konvencijom, videti Mladen M. Milošević, Leposava I. Vujanović Porubović, Zakonski pojam silovanja u svetlu Istanbulske konvencije i novijih sudskih odluka, *Strani pravni život*, 68 (2), 2024, str. 271–285.

1505 Član 179. stav 3. Krivičnog zakonika.

ma detetu, i najtežih oblika krivičnih dela Obljuba sa nemoćnim licem¹⁵⁰⁶ i Obljuba zloupotrebom položaja¹⁵⁰⁷, koja podrazumevaju da je nastupila smrt deteta, a za koja su propisane kazne doživotnog zatvora, imajući u vidu da Krivični zakonik propisuje da krivično gonjenje i izvršenje kazne ne zastarevaju za krivična dela za koja je propisana kazna doživotnog zatvora.¹⁵⁰⁸

Imajući u vidu da se GREVIO još uvek nije posebno bavio implementacijom ovog člana u pogledu Republike Srbije, nema posebno istaknutih zaključaka nadzornog komiteta. Međutim, kako nije isključeno da će to biti predmet nekog od narednih izveštaja, trebalo bi razmotriti mogućnost da se zastarelost drugačije reguliše u pogledu krivičnih dela obuhvaćenih Istanbulskom konvencijom, te da se prilikom njenog obračunavanja omogućiti uzimanje u obzir uzrasta žrtve, odnosno momenta sticanja punoletstva.

3. Povezanost sa drugim međunarodnim instrumentima

Posebna ranjivost dece u kontekstu seksualnog zlostavljanja u vezi sa rokovima zastarelosti prepoznata je u praksi ESLJP, koji je istakao da se poslednjih godina razvija svest o nizu problema koje izaziva zlostavljanje dece i o njegovim psihološkim posledicama po žrtve, te je moguće da će pravila o rokovima za pokretanje postupaka koja važe u državama članicama Saveta Evrope morati da budu izmenjena kako bi se predvideli posebni uslovi za ovu grupu podnosilaca zahteva.¹⁵⁰⁹

1506 Član 180. stav. 3. Krivičnog zakonika.

1507 Član 181. stav 5. Krivičnog zakonika.

1508 Član 108. Krivičnog zakonika.

1509 *Stubbings i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavke br. 22083/93, 22095/93, presuda od 22. oktobra 1996, stav 56.