



YUCOM
Komitet pravnika
za ljudska prava

Canada

ISTANBULSKA KONVENCIJA U SRBIJI praksa i izazovi rodne ravnopravnosti





ISTANBULSKA KONVENCIJA U SRBIJI – PRAKSA I IZAZOVI
RODNE RAVNOPRAVNOSTI

Istanbulska konvencija u Srbiji – praksa i izazovi rodne ravnopravnosti



Izdavač

Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM
Kneza Miloša 4, 11103 Beograd
www.yucom.org.rs

Za izdavača:

Katarina Golubović

Priredile:

Milena Vasić
Kristina Todorović

Dizajn, prelom i štampa:

Dosije studio

Canada

Publikacija „Istanbulska konvencija u Srbiji – praksa i izazovi rodne ravnopravnosti“ nastala je u okviru projekta „Sprovođenje Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija), kroz analizu Krivičnog zakona i Zakona o sprečavanju nasilja u porodici“ koji realizuje Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM uz podršku Ambasade Kanade u Republici Srbiji. Stavovi izneti u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove Ambasade Kanade u Republici Srbiji.

**ISTANBULSKA KONVENCIJA
U SRBIJI – PRAKSA I IZAZOVI
RODNE RAVNOPRAVNOSTI**

SADRŽAJ ▶▶

| | |
|---|-----------|
| Uvod | 9 |
| Integrisanje politika i prikupljanje podataka | 10 |
| Zakonodavne aktivnosti Srbije | 12 |
| Usklađivanje krivičnog zakonodavstva Srbije sa Konvencijom | 16 |
| Proganjanje | 16 |
| Polno uznemiravanje | 17 |
| Prinudno zaključenje braka | 18 |
| Sakaćenje ženskog polnog organa | 18 |
| Zaključci i preporuke | 20 |



Uvod

„Države članice Saveta Evrope i druge potpisnice ove Konvencije,

...

Prepoznajući da je nasilje nad ženama manifestacija istorijski nejednakih odnosa moći između žena i muškaraca, koji su doveli do dominacije i diskriminacije nad ženama od strane muškarca, kao i do sprečavanja napredovanja žena u punoj meri;

Prepoznajući strukturnu prirodu nasilja nad ženama kao rodno zasnovanog nasilja, kao i da je nasilje nad ženama jedan od ključnih društvenih mehanizama, kojima se žene primoravaju da budu u podređenom položaju u odnosu na muškarce;

...

Prepoznajući da su žene i devojčice izložene većem riziku od rodno zasnovanog nasilja;

....

Saglasile su se o sledećem:”

Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) potpisana je u Istanbulu 11. maja 2011. godine. Premda ne predstavlja prvi međunarodni sporazum koji se bavi pitanjem rodno zasnovanog nasilja i diskriminacijom žena, ovo je prvi sveobuhvatan evropski pravno obavezujući sporazum koji definiše pojmove kao što su: nasilje nad ženama, nasilje u porodici, rod, rodno zasnovano nasilje nad ženama i uspostavlja obavezu država potpisnica da se sistematski obračunaju sa rodno zasnovanim nasiljem. Pored toga što je veoma značajan pravni izvor u pogledu obaveza koje države potpisnice preuzimaju na sebe radi zaštite žena od nasilja, Istanbulska konvencija ujedno predstavlja i značajan politički dokument, koji konstatuje ugroženost žena od rodno zasnovanog nasilja usled istorijski nejednakih odnosa moći i ustanovljava mehanizam za praćenje primene Konvencije u državama potpisnicama.

Srbija je ovu konvenciju potpisala 14. aprila 2012. godine, a stupila je na snagu 1. avgusta 2014. godine. U oktobru 2013. godine, Srbija je donela **Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici**.¹ Prilikom ratifikacije, Srbija je izrazila rezerve u odnosu na dva člana Konvencije – član 30 st. 2 Konvencije, koji se odnosi na naknadu štete žrtvama koje nisu u mogućnosti da ovu naknadu ostvare iz drugih izvora (počinilac, osiguranje, neko drugo državno ili socijalno davanje) i člana 44, stav 1, tačka e) i st. 3 i 4 Konvencije dok ne izvrši usaglašavanje unutrašnjeg krivičnog zakonodavstva sa navedenim odredbama Konvencije.

Članom 5 Konvencije (st. 2) strane ugovornice su se obavezale da preduzmu neophodne zakonodavne ili druge mere i da, sa potpunom posvećenošću spreče, istraže, kazne i obezbede reparaciju za dela nasilja obuhvaćena ovom Konvencijom, koja počine nedržavni subjekti. Stavljanjem rezerve na odredbu o naknadi štete žrtvama, Srbija je posredno stavila rezervu i na član 5 stav 2 Konvencije.

1 Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, (*Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, broj 012/13).

Da Srbija nikada ovom međunarodnom sporazumu nije pristupila sa ozbiljnom namerom njegove pune implementacije, najslikovitije nam opisuje samo obrazloženje Predloga zakona o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici,² odeljak III u kom Vlada Republike Srbije navodi:

„Za primenu Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici nije potrebno obezbediti dodatna finansijska sredstva iz budžeta Republike Srbije za 2013. godinu.“

Obrazloženje o neizdvajanju finansijskih sredstava u momentu ratifikacije Konvencije, mogli bismo shvatiti i u svetlu činjenice da u momentu ratifikacije, ona još uvek nije formalnopravno stupila na snagu, međutim, kako ćemo kasnije imati prilike da vidimo, slična formulacija je ponovljena i prilikom donošenja zakona koji je imao za cilj upravo sistemsku implementaciju Istanbulske konvencije i zaštitu žena od nasilja.

Budući da je Istanbulska konvencija međunarodni sporazum koji postavlja jasne i obavezne smernice državama potpisnicama da pravno uredi zaštitu žena od rodno zasnovanog nasilja i diskriminacije i propisuje sveobuhvatnost politika koje država mora voditi u ovom cilju, na ovom mestu osvrnućemo se na najznačajnije mere koje je od potpisivanja Konvencije Srbija preduzela u cilju ispunjenja obaveza prihvaćenih Konvencijom.

Integrisanje politika i prikupljanje podataka

U cilju implementacije Istanbulske konvencije, Vlada Srbije je 2014. godine osnovala Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost sa zadatkom da inicira i prati sprovođenje strateških dokumenata, zakona i drugih propisa u oblasti rodne ravnopravnosti, daje stručna mišljenja i usmerava rad državnih organa u poslovima koji direktno ili indirektno utiču na rodnu ravnopravnost i vrši koordinaciju državnih organa u oblasti rodne ravnopravnosti.

Pri Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja oformljen je Sektor za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti 2017. godine. Ovaj sektor obavlja poslove koji se odnose na: pripremu i analizu informacija i drugih analitičkih materijala u cilju promocije antidiskriminacione politike i rodne ravnopravnosti, kao i osmišljavanje mera i aktivnosti u cilju integrisanja porodica interno raseljenih lica, povratnika na osnovu sporazuma o readmisiji, radnih migranata, romskog stanovništva, žrtava trgovine ljudima, lica lečenih od bolesti zavisnosti, lica sa HIV/AIDS, bivših osuđenika i drugih marginalizovanih društvenih grupa.

Iste godine osnovan je i Savet za suzbijanje nasilja u porodici koji prati primenu Zakona o sprečavanju nasilja u porodici i „poboljšava koordinisanje i delotvornost sprečavanja nasilja u porodici i zaštitu od nasilja u porodici.“

Prema izveštaju Autonomnog ženskog centra o implementaciji konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, ni jedno od gorepomenutih tela ne prati sve oblike nasilja nad ženama koje su obuhvaćene

2 Predlog zakona o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/183505> (pristupljeno 1. 2. 2019. godine).

Konvencijom, a postoji i ozbiljan problem sa nedostatkom ljudskih resursa u ovim telima, kao i neobjavlivanjem izveštaja o njihovom radu.³

O problemima rada ovih tela i međusobne koordinacije, govori i činjenica da novi *Zakon o rodnoj ravnopravnosti* još uvek nije usvojen. Premda je Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost izradilo nacrt ovog zakona, zbog primedbi Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, predlog zakona još uvek nije usvojen.

Pored toga, iako je Akcionim planom za Poglavlje 23 Srbija preuzela obavezu da donese izmene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije, kako bi odredbe ovog zakona uskladila sa zakonodavstvom EU i međunarodnim standardima u ovoj oblasti, sa ovom aktivnošću Srbija kasni već pune tri godine, što ne doprinosi zaštiti žena od diskriminacije i rodno zasnovanog nasilja, imajući u vidu identifikovane nedostatke u zakonskom tekstu i teškoću sa kojom žrtve diskriminacije ostvaruju svoja prava na sudu.⁴

Pored brojnih strateških dokumenata koji postoje u Srbiji, a koji imaju za cilj borbu protiv diskriminacije, rodno zasnovanog nasilja i zaštitu ravnopravnosti, poput *Nacionalne strategije za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima*⁵, *Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije*, sa akcionim planom⁶ koji je važio do 2018. godine, *Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine* sa akcionim planom do 2018. godine,⁷ *Nacionalnog akcionog plana za primenu Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija – Žene, mir i bezbednost u Republici Srbiji (2017 – 2020)*⁸, Srbija nije obezbedila sveobuhvatne i koordinisane politike koje bi omogućile zaštitu svih žena od svih oblika rodno zasnovanog nasilja i diskriminacije. Premda je zaštita od porodičnog i partnerskog nasilja adekvatno prepoznata zakonskim i strateškim dokumentima, brojni drugi vidovi nasilja opisanih Konvencijom su ostali van vidokruga državnih organa, a zakonodavne aktivnosti Srbije u ovoj oblasti, ne idu u prilog zaštite žena.

-
- 3 Autonomni ženski centar, "Unapređeno zakonodavstvo - neuspešna zaštita", Beograd, 2018., str.?, dostupno na: <https://rm.coe.int/improved-legislation-failed-protection-independent-awc-s-report-to-gre/16808e2f8b>, (pristupljeno 01.03.2019.)
 - 4 Šolić, Natalija, Milena Vasić i Kristina Todorović, „Diskriminacija u Srbiji – praksa i izazovi“, Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM, Beograd, 2019.
 - 5 Nacionalna strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima, dostupno na: https://iskljucinasilje.rs/wp-content/uploads/2016/09/Nacionalna_strategija_za_sprečavanje_i_suzbijanje_nasilja_nad_ženama_u_porodici_i_u_partnerskim_odnosima_cir.pdf.
 - 6 Akcioni plan za primenu strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2014. do 2018. godine, dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/akcioni_plan_-_srpski.pdf.
 - 7 Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine sa akcionim planom do 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2UyRERc>.
 - 8 Nacionalni akcioni plan za primenu Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija - Žene, mir i bezbednost u Republici Srbiji (2017-2020), dostupno na: <https://bit.ly/2JaJ4qn>.

Zakonodavne aktivnosti Srbije

Zakon o sprečavanju nasilja u porodici donet je 2016. godine i iste godine je stupio na snagu.⁹ Ovim zakonom su po prvi put u pravnom sistemu Srbije regulisane hitne mere za postupanje u slučajevima nasilja u porodici i propisane obaveze koordinisanog rada svih relevantnih institucija u sistemu zaštite – policije, Javnog tužilaštva, sudova i centara za socijalni rad.

U prilično jednostavnom postupku izricanja hitnih mera, policijskim službenicima omogućeno je da intervenišu i u kratkom roku izreknu neku od mera zaštite žrtve – meru privremenog udaljenja učinioca iz stana i meru privremene zabrane učiniocu da kontaktira žrtvu nasilja i/ili joj prilazi. Ove mere izriču se u trajanju od 48 časova, ali se mogu produžiti na zahtev tužilaštva do 30 dana.

Nedostatak u zakonskom tekstu ogleda se u nemogućnosti da se izrečena hitna mera produži još jednom u trajanju od 30 dana, što stvara opasnost za žrtvu koja nije u roku od 30 dana ostvarila parničnu ili krivičnopravnu zaštitu da ostane u jednom vremenskom periodu bez zaštite. Imajući u vidu da je suđenje u razumnom roku jedan od sistemskih problema u domaćem pravosuđu, osnovano se može očekivati da žrtva koja je podnela krivičnu prijavu u krivičnom postupku, ili predlog za određivanje privremene mere uz tužbu u parničnom postupku u roku od 30 dana, koliko traje hitna mera, uprkos obavezi hitnog postupanja, ne dobije odgovor nadležnih organa o svom zahtevu i bude izložena ponovljenom nasilju.

Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM je u oktobru 2018. godine održao sastanak sa predstavnicima MUP-a u čiji delokug poslova spada primena *Zakona o sprečavanju nasilja u porodici*, a u cilju identifikacije problema koji policijski službenici imaju u sprovođenju ovog zakona. Premda je Zakon pohvaljen kao nephodan u društvu koje ima rastući problem porodičnog i partnerskog nasilja, istaknuti su i neki važni problemi u njegovoj praktičnoj primeni, čiji je uzrok nedostatak finansijskih i organizacionih sredstava za njegovo sprovođenje. Ako uzmemo u obzir činjenicu da je Vlada Republike Srbije, prilikom dostavljanja Predloga zakona o sprečavanju nasilja u porodici¹⁰ Skupštini u obrazloženju svog predloga u odeljku br. IV koji se odnosi na procenu finansijskih sredstava za sprovođenje zakona, navela da za njegovo sprovođenje nije potrebno obezbediti sredstva u budžetu Republike Srbije, možemo zaključiti da je Srbija postupila suprotno odredbi člana 8 Konvencije. Naime, prema ovom članu država se obavezala da izdvoji odgovarajuća finansijska sredstva i ljudske resurse za adekvatno sprovođenje integrisanih politika, mera i programa za sprečavanje i borbu protiv svih vidova nasilja obuhvaćenih Konvencijom.

9 Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, (*Službeni glasnik RS*, br. 94/2016).

10 Predlog zakona o sprečavanju nasilja u porodici, dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2675-16.pdf, (pristupljeno 1. 2. 2019. godine).

Policijski službenici su istakli da imaju problema sa primenom zakona, kao i da petodnevna obuka koja je organizovana nije svim službenicima bila dovoljna da steknu sva neophodna znanja u oblasti nasilja u porodici, a pojedini su istakli i da smatraju da obuka koju su prošli nije dovela do njihove osposobljenosti da vrše procenu rizika u slučajevima porodičnog nasilja. Mišljenja u ovoj oblasti su podeljena, pa tako jedan broj policijskih službenika tvrdi da im nedostaju jasnije smernice za postupanje prilikom procene rizika, a drugi ističu da policijski službenici dobijaju takozvanu „ček listu” koja sadrži precizne parametre prilikom utvrđivanja rizika od nasilja i da je mnogim službenicima ova lista dovoljna da u konkretnoj situaciji procene rizik i odluče o izricanju hitne mere. Tako je stanje alkoholisanosti konstatovano kao dovoljan parametar za izricanje hitne mere u trajanju od 48 časova.

Kao problemi u radu ističu se administrativne obaveze koje ima svaki policijski službenik prilikom izricanja hitne mere, komplikovano formiranje predmeta i obaveza da fizički ove predmete nose tužilaštvu, što oduzima mnogo vremena u radu. Kao otežavajuća okolnost navodi se i nedovoljan broj zaposlenih u ovoj oblasti. Tako na primer na teritoriji opštine Novi Beograd, koja prema poslednjem popisu iz 2011. godine ima preko 200 000 stanovnika, rade samo 4 policijska službenika zadužena za spovođenje ovog zakona.

Imajući u vidu da Zakon o sprečavanju nasilja u porodici zahteva dodatno angažovanje i zaposlenih u centrima za socijalni rad, kao i u Javnom tužilaštvu i sudovima, nepredviđanje finansijskih sredstava za njegovu implementaciju, dovelo je zaposlene u ovim institucijama u veoma nepovoljan položaj, budući da njihovi kapaciteti nisu adekvatno ojačani, a sami već imaju brojne druge nadležnosti u postupanju.

Iako je donošenje Zakona o sprečavanju nasilja u porodici pohvaljeno i od strane organizacija civilnog društva i policijskih službenika, kao i šire javnosti, prema izveštajima [Mreže žene protiv nasilja](#), koji podatke o femicidu u Srbiji prikuplja na osnovu monitoringa medija u nedostatku zvanične statistike, u porodičnom nasilju 2018. godine ubijeno je najmanje 30 žena,¹¹ što predstavlja porast žrtava u odnosu na 2017. godinu kada je ovaj broj iznosio 26.¹²

Pored napora da se obračuna sa nasiljem u porodici, Srbija nije uspela da smanji godišnji broj žrtava femicida, zbog brojnih društvenih i političkih faktora, ali najviše zbog toga što se na nasilje i dalje reaguje uglavnom reaktivno, kada se ono dogodi, a izostaju sistemske preventivne mere, naročito u obrazovanju mladih.

O nedostacima praktične primene Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, problema u koordinaciji nadležnih institucija, statističkim nedostacima i nedovoljnom

11 Saopštenje Mreže Žene protiv nasilja, “Femicid u Srbiji - 1. januar - 31. decembar 2018. godine”, 2019. Dostupno na: https://www.zeneprotivnasilja.net/images/pdf/FEMICID-Saopštenje_za_2018_godinu.pdf, (pristupljeno 1.3. 2019. godine).

12 Saopštenje Mreže Žene protiv nasilja, “Femicid u Srbiji - 2017. godina”, 2018. Dostupno na: https://www.zeneprotivnasilja.net/images/pdf/FEMICID-Saopštenje_2017_godina.pdf, (pristupljeno 1. 3. 2019. godine).

broju izvršilaca u sprovođenju Zakona, ukazuje i [Šesti nezavisni izveštaj Autnomnog ženskog centra o primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici](#).¹³

U julu 2018. godine stupio je na snagu *Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom*,¹⁴ koji uređuje pitanja materijalnog položaja roditelja, naročito u pogledu naknada za odustvo sa rada zbog trudničkog bolovanja ili porodijskog odsustva. Ovaj Zakon doneo je niz novina koje utiču na finansijski položaj žena sa decom, ali nažalost umanjuje prethodno dostignuti nivo prava.

Jedina pozitivna novina u ovom zakonu odnosi se na žene koje su radno angažovane u nekom od vidova rada van radnog odnosa, koji do tada nije bio prepoznat kao iznos koji je ulazio u osnovicu obračunavanja nakanade. Sa druge strane, isti član zakona, menja vremenski rok za koji se uzimaju u obzir prosečna primanja sa ranijih 12 meseci na sada 18 meseci, koji prethode mesecu otpočinjanja odsustva. Ovo u posebno nepovoljan položaj dovodi žene koje su neposredno pre odlaska na odsustvo zasnovale radni odnos, kao i žene koje rade „na crno” i kojima poslodavci ne plaćaju poreze i doprinose, jer one nemaju pravo ni na kakvu naknadu. Nezaposlene majke ostale su gotovo nevidljive iz ugla ovog zakona, uz neznatne izuzetke.

Ovakva rešenja stavljaju žene direktno u ekonomski zavisani položaj čime ih izlažu opasnosti od ekonomskog nasilja i istovremeno odvrćaju od toga da potraže pravnu zaštitu ukoliko su žrtve fizičkog nasilja. Budući da Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom, pored navedenih problematičnih odredbi sadrži čitav set diskriminatornih mera koje pogađaju brojne društvene kategorije žena, naročito socijalno najugroženije, podneti su brojni zahtevi za ocenu njegove ustavnosti od strane udruženja građana,^{15,16} ali i institucije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.¹⁷

Osim problema sa ostvarivanjem naknada za trudnice, porodilje i majke, posebno mesto u problematici zaštite od nasilja zauzima *i Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći*,¹⁸ koji po prvi put sistemski reguliše pravnu pomoć koju građani mogu ostva-

13 Ignjatović, Tanja, “Šesti nezavisni izveštaj izveštaj Autnomnog ženskog centra o primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici”, Autonomni ženski centar, Beograd, 2018, str.?

14 Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom, (Sl. glasnik RS, br. 113/2017 i 50/2018).

15 „Inicijativa A 11 podnela inicijativu za ocenu ustavnosti Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom”, Inicijativa A 11, Beograd 2018, dostupno na: <http://www.a11initiative.org/inicijativa-a-11-podnela-inicijativu-za-ocenu-ustavnosti-zakona-o-finansijskoj-podrsci-porodici-sa-decom/>, (pristupljeno 1.3.2019. godine).

16 „Ustavnom sudu je podneta inicijativa za ocenu ustavnosti i zakonitosti Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom”, NORBS, Beograd 2018, dostupno na: <http://www.norbs.rs/aktivnosti/ustavnom-sudu-je-podneta-inicijativa-za-ocenu-ustavnosti-i-zakonitosti-zakona-o-finansijskoj-podrsci-porodici-sa-decom/>, (pristupljeno 1.3. 2019. godine).

17 „Inicijativu za izmenu člana 12. stav 7. Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom”, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, dostupno na: <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/inicijativu-za-izmenu-clana-12-stav-7-zakona-o-finansijskoj-podrsci-porodici-sa-decom/>, (pristupljeno 1.3.2019. godine).

18 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, (Službeni glasnik RS, br. 87 od 13. novembra 2018).

riti iz budžeta Republike odnosno jedinice lokalne samouprave. Premda je Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći prepoznao dete i žrtvu porodičnog nasilja kao korisnike besplatne pravne pomoći, kojima je ovaj vid pomoći dozvoljen i mimo zakonom propisanog imovinskog cenzusa, žrtve drugih krivičnih dela rodno zasnovanog nasilja, poput seksualnih delikata, ne mogu ostvariti ovo pravo, ukoliko ne ispunjavaju uslove da budu korisnice prava na novčanu socijalnu pomoć ili prava na dečiji dodatak ili bi zbog plaćanja pravne pomoći došle u situaciju da ispunjavaju ove uslove.

Na taj način, krug korisnica besplatne pravne pomoći postavljen je veoma usko, na žene čiji su prihodi ispod minimalnih, što, uzimajući u obzir visoke advokatske tarife, takođe predstavlja otežavajući faktor za ženu koja želi da potraži zaštitu od nasilja. Ako uzmemo u obzir da pravo na novčanu socijalnu pomoć ostvaruje žena koja ima prihode ispod 8 283 dinara, a da sastavljanje krivične prijave po advokatskoj tarifi iznosi 45 000 dinara, veliki broj žena koje ne ispunjavaju uslove za besplatnu pravnu pomoć će iz finansijskih razloga odustati od krivičnog gonjenja učinioca.

Budući da je Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći u značajnoj meri ograničio rad nevladinih organizacija, propisujući da one mogu pružati besplatnu pravnu pomoć samo preko advokata i samo u slučajevima predviđenim **Zakonom o azilu** i **Zakonom o zabrani diskriminacije**, a da u ostalim slučajevima mogu pružiti tzv. pravnu podršku, ovo rešenje dodatno otežava pružanje pomoći velikom broju žrtava rodno zasnovanog nasilja, koju su nevladine organizacije aktivno godinama pružale u nedostatku sistemskog rešenja. Sa ovakvim zakonskim rešenjem, žena koja ne ostvaruje zakonom propisane uslove za besplatnu pravnu pomoć od organizacije civilnog društva može dobiti samo opštu pravnu informaciju i pomoć pri popunjavanju formulara što je u direktnoj suprotnosti sa članom 9 Istanbulske konvencije koji proklamuje: „Strane prepoznaju, podstiču i podržavaju rad relevantnih udruženja građana i organizacija civilnog društva u borbi protiv nasilja nad ženama i uspostavljaju delotvornu saradnju sa tim organizacijama na svim nivoima.”

Usklađivanje krivičnog zakonodavstva Srbije sa Konvencijom

U junu 2016. godine, Srbija je u cilju usklađivanja krivičnog zakonodavstva sa odredbama Konvencije, u krivičnopravni sistem uvela 4 nova krivična dela: Proganjanje, Polno uznemiravanje, Prinudno zaključenje braka i Genitalno sakaćenje.

Proganjanje

Jedna od važnijih izmena u zakonodavstvu jeste uvođenje krivičnog dela **Proganjanje**, u skladu sa odredbom 34 Konvencije. Krivično delo može biti izvršeno na različite načine – neovlašćenim praćenjem, neželjenim komuniciranjem ili pokušajem da se ostvari neželjena komunikacija (lično, preko drugog lica ili putem nekog sredstva komunikacije), zloupotrebom podataka o ličnosti drugog lica ili njemu bliskog lica radi nudenja robe ili usluga, pretnjama da će napasti na život, telo ili slobodu drugog lica ili njemu bliskog lica; preduzimanjem drugih sličnih radnji na način koji može osetno da ugrozi lični život lica prema kome se radnje preduzimaju. Za osnovni oblik dela, zakonik propisuje novčanu kaznu ili kaznu zatvora do tri godine, dok za kvalifikovani oblik, kada radnja izvršenja ima posledice u vidu izazivanja opasnosti po život, zdravlje ili telo lica prema kojem je izvršena, može se izreći kazna zatvora od tri meseca do pet godina. Najzad, ukoliko radnja izvršenja za posledicu ima smrt lica prema kome je učinjena ili njemu bliskog lica, propisana je kazna zatvora od jedne do deset godina.

Za krivično delo bitno je da se ove radnje ponavljaju, odnosno da traju “određeni vremenski period”, što je u skladu sa Konvencijom. Međutim, ono što se u praksi može javiti kao sporno jeste zahtev da navedene radnje dovedu do “osetnog ugrožavanja života lica prema kome se preduzimaju”. Pitanje je na koji način će postupajući organi tumačiti ovaj zahtev. S obzirom na ovakav kriterijum, osnovano se može očekivati da će veliki deo prijavljenih dela ostati van granica sankcionisanja u krivičnom postupku. I samo dokazivanje je veoma otežano, jer će žrtva biti obavezana da posledicu dokazuje sakupljanjem medicinske dokumentacije, dok se u stvarnosti većina žrtava za ovakvu vrstu “ugrožavanja života” ni ne obraća lekaru za pomoć. Takođe, praksa može pokazati i da je radi dokazivanja ovakve posledice potrebno i veštačenje od strane veštaka medicinske struke, što dodatno komplikuje položaj žrtve.

I sama statistika o prijavama i postupcima po prijavama za proganjanje potvrđuje izložene sumnje. Prema podacima Republičkog zavoda za Statistiku, u toku 2017. godine, podneseno je ukupno 56 prijava,¹⁹ od kojih je do postupka pred sudom stiglo svega 29, dok je od tog broja svega pet slučajeva okončano osuđujućom presudom. Još je indikativniji podatak da je od 56 prijava proganjanja čak 25 odbačeno, i to 11 zbog nepostojanja osnova sumnje i necelishodnosti krivičnog gonjenja, dok je 9 prijava odbačeno budući da je sud našao da u konkretnom slučaju delo “nije krivič-

19 „Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2017.“, Republički zavod za statistiku, Beograd 2018, str 14.

no delo”.²⁰ Pored toga, u vezi sa pet prijava tužilaštva su primenila institut odlaganja krivičnog gonjenja (tzv. oportunitet) zbog ispunjenja određenih obaveza predviđenih Zakonikom o krivičnom postupku, što je takođe sporno u vezi sa krivičnim delima ove prirode.²¹ Najzad, prema navedenoj statistici, od ukupno pet osuđujućih presuda po prijavama zbog proganjanja, u samo jednom postupku izrečena je zatvorska kazna u trajanju od 6 do 12 meseci.²²

Polno uznemiravanje

Član 40 Konvencije SE o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici pod nazivom „Seksualno uznemiravanje” glasi: „Strane se obavezuju da preduzmu neophodne zakonodavne ili druge mere i obezbede da svaki oblik neželjenog verbalnog, neverbalnog ili fizičkog ponašanja seksualne prirode u svrhu ili uz ishod povrede dostojanstva lica, posebno kad se stvara zastrašujuća, neprijateljska, degradirajuća ili ponižavajuća, odnosno uvredljiva atmosfera bude predmet krivične ili druge sankcije”.

Drugo krivično delo koje u zakonodavstvo uvedeno izmenama iz 2016. godine je krivično delo **Polno uznemiravanje**. Prema članu 182a *Krivičnog zakonika*, radnje koje se tretiraju kao polno uznemiravanje su svako verbalno, neverbalno ili fizičko ponašanje koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva lica u sferi polnog života, a koje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje. I bez osvrta na skromnu praksu u vezi sa ovim krivičnim delom, odstupanja od Konvencije uočljiva su već u samom članu Zakona koji opisuje radnje izvršenja krivičnog dela. Naime, citirani član navodi kao kumulativan uslov za postojanje krivičnog dela nastupanje posledice, a to su strah, neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje. Za razliku od toga, Konvencija propisuje kao radnju izvršenja sve vrste ponašanja seksualne prirode u svrhu ili uz ishod povrede dostojanstva lica, dok ovu posledicu tretira kao otežavajuću okolnost, ne uslovljavajući njome postojanje radnje izvršenja.

Dodatno, nejasna je ideja zakonodavca kada propisuje da radnje izvršenja imaju za cilj ili predstavljaju “povredu dostojanstva u sferi polnog života”, umesto da se jednostavno odnosi na “povredu dostojanstva”. Na ovaj način brojne prijave mogu se naći odbačenim, što zbog posledica u povredi dostojanstva koje nije u sferi polnog života, što zbog teškoća u dokazivanju ovakve vrste posledica.

Propisana kazna za ovo delo je novčana kazna ili zatvor do šest meseci za osnovni oblik, dok je u situaciji kada je delo učinjeno prema maloletnom licu zaprećena kazna zatvora od tri meseca do tri godine. Zakonik takođe propisuje da se gonjenje za osnovni oblik ovog dela preduzima po predlogu oštećenog.

Prema statističkim podacima za 2017. godinu na teritoriji cele Srbije podneseno je ukupno 25 krivičnih prijava zbog postojanja osnova sumnje da je izvršeno delo polnog uznemiravanja.²³ Kao i kod krivičnog dela Proganjanje, veliki procenat ovih prijava rezultirao je nezadovoljavajućim ishodom. Čak 11 od 25 prijava je odbačeno i to 6 zbog nepostojanja osnova sumnje da je izvršeno krivično delo za koje se goni

20 *Ibid.*, str. 15, 40.

21 *Ibid.*, str. 14.

22 *Ibid.*, str. 65.

23 “Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2017.”, Republički zavod za statistiku, Beograd 2018, str. 16.

po službenoj dužnosti, dve prijave su odbačene zbog nastupanja okolnosti koje trajno isključuju krivično gonjenje, dve iz razloga što prijavljena radnja nije krivično delo, a u jednom slučaju tužilaštvo je sa prijavljenim licem primenilo institut odlaganja krivičnog gonjenja.²⁴ U samo 8 slučajeva, od ukupno 25, došlo je do podizanja optužnice i samo dva slučaja rezultirala su osuđujućom presudom.²⁵ Ni u jednom od ova dva slučaja sud nije izrekao zatvorsku kaznu.²⁶

Prinudno zaključenje braka

Sadržaj novog krivičnog dela propisanog članom 187a *Krivičnog zakonika* u skladu je sa definicijom člana 37 Konvencije. Zakonik propisuje kao radnju izvršenja ovog dela prinuđivanje drugog lica da zaključi brak, i to uz upotrebu sile ili pretnje. Kvalifikovani oblik dela postoji ako je radi izvršenja ovog dela lice odvedeno u inostranstvo, ili navedeno da ode u inostranstvo. Za osnovni oblik dela zaprećena je kazna zatvora u trajanju od tri meseca do tri godine, dok za kvalifikovani oblik krivični zakonik predviđa kaznu zatvora do dve godine. Ne postoje podaci da je povodom ovog krivičnog dela u Srbiji bilo krivičnih prijava, niti da je vođen ijedan postupak.

Sakaćenje ženskog polnog organa

Prema Istanbulskoj konvenciji, države su obavezane da inkriminišu svako sakaćenje celih ili bilo kog dela ženskih malih velikih usmina ili klitorisa, prinudu i navođenje žena da se podvrgnu nekoj od navedenih radnji, zatim podsticanje, prinuda ili navođenje devojčica na neku od navedenih radnji.

Naše zakonodavstvo je u određenoj meri odstupilo od slova Konvencije kada je u pitanju ovo delo. Članom 121a *Krivičnog zakonika* propisano je da ovo krivično delo vrši onaj ko osakati spoljne delove ženskog polnog organa i za ovaj osnovni oblik KZ RS propisuje kaznu zatvora od jedne do osam godina. Međutim, prema stavu dva istog člana, zakonodavac ostavlja prostora za postojanje “naročito olakšavajuće okolnosti” pod kojima je ovo delo učinjeno i za to propisuje umanjenu kaznu zatvora – u trajanju od tri meseca do tri godine.

Ove okolnosti nisu propisane Konvencijom, te je Srbija napravila odstupanje već u samom zakonu. Takođe, u stavu 3 Zakonik inkriminiše navođenje ili pomaganje ženskom licu da se podvrgne nekoj od radnji iz osnovnog oblika dela, ali izostaje prinuda, koja je eksplicitno navedena u odredbama Konvencije. Dodatno, protivno odredbama Konvencije, naš zakon ne sadrži član kojim bi bilo inkriminisano vršenje dela prema maloletnom licu kao žrtvi. Najzad, ukoliko ovo krivično delo za posledicu ima smrt, zaprećena je zatvorska kazna od dve do dvanaest godina. Ni za ovo krivično delo ne postoje podaci o prijavama i eventualno vođenim postupcima.

Pored toga što nije u potpunosti usaglasila inkriminaciju navedenih dela sa Istanbulskom konvencijom, Srbija još uvek nije izmenila definiciju krivičnog dela **Silovanje** u svom krivičnom zakonodavstvu, tako da osnovni oblik dela i dalje glasi: “Ko prinudi drugog na obljudu ili sa njom izjednačen čin upotrebom sile ili pretnjom da će

24 *Ibid.*, str. 16-17.

25 *Ibid.*, str. 40.

26 *Ibid.*, str.64-65.

neposredno napasti na život ili telo tog ili njemu bliskog lica, kazniće se zatvorom od pet do dvanaest godina”.²⁷

Ovakva definicija silovanja, koja podrazumeva prinudu, odnosno upotrebu sile ili pretnju da će neposredno napasti na život ili telo bliskog lica u potpunosti ignoriše pristanak kao ishod slobodne volje lica procenjene u kontekstu datih okolnosti, te stoga ne zadovoljava zahteve koje Konvencija postavlja državama potpisnicama članom 36 u pogledu inkriminacije seksualnog nasilja, uključujući i silovanje.

Pored površno inkriminiranih krivičnih dela u tekstu Krivičnog zakonika, žrtve rodno zasnovanog nasilja susreću se sa mnogo ozbiljnijim problemom svog procesnog položaja. Kako je gore bilo reči o restriktivnim uslovima za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, drugi problem je postojeći Zakonik o krivičnom postupku koji pored toga što ne definiše žrtvu i ne smatra je strankom u postupku, izuzetno restriktivno propisuje prava oštećenih.²⁸ Ovakav procesnopravni položaj žrtve u direktnoj je suprotnosti sa čitavim poglavljem br. VI Konvencije, naročito u delu koji se odnosi na mere zaštite.²⁹ Ovaj član obavezuje državu potpisnicu da zaštiti prava i interese žrtava u svim fazama istrage i sudskog postupka.

Premda je u februaru 2019. godine Srbija predstavila [Radni tekst nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela za period od 2019. – 2025. godine](#),³⁰ ova aktivnost nije dovoljna da bi se obezbedila procesna zaštita žrtava u krivičnom postupku, već je neophodna izmena procesnog zakonodavnog okvira koji bi omogućio ujednačeno postupanje policije, tužilaštva i sudova u odnosu prema žrtvama. Ovo se naročito odnosi na pravo na informisanost (o pravima žrtve, ali i o tome da se osumnjičeno ili osuđeno lice pušta na slobodu), zaštitu privatnosti, izbegavanje susretanja žrtava i učinioca kao i izbegavanje sekundarne viktimizacije.

Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM je u svom radu sa žrtvama rodno zasnovanog nasilja veoma često udarao u „zid procesnog prava”, u kom žrtva nije imala mogućnost da utiče na primenu instituta odlaganja krivičnog gonjenja, niti zaključenja sporazuma o priznanju krivice, kao ni na zastarevanje samog krivičnog dela. Žrtve se kontinuirano upućuju na dugotrajni parnični postupak radi naknade štete, jer i pored mogućnosti da se okrivljeni odnosno osumnjičeni u krivičnom postupku obaveže na naknadu štete, tužilaštva i sudovi ovome ne pribegavaju. Dodatno, zabrinjava i stavljanje rezerve Srbije na član 30 st. 2 Konvencije do usaglašavanja domaćeg krivičnog zakonodavstva sa ovom odredbom Konvencije, zbog čega je i u pomenutom radnom tekstu Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela izostalo formiranje fonda za naknadu štete žrtvama koje ovu naknadu nisu mogle ostvariti na drugi zakonom propisani način.

27 Član 178 Krivičnog zakonika RS, (*Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016).

28 Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.

29 Član 56 Zakona o potvrđivanju Konvencije SE o sprečavanju i borbi nasilja nad ženama i nasilja u porodici, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, broj 012/13.

30 Ministarstvo pravde RS, Radni tekst Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela za period 2019-2025. godine, Beograd, februar 2019.

Zaključci i preporuke

Čitajući [izveštaj koji je Srbija uputila Ekspertskoj grupi za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici](#) (GREVIO), vidimo da je preduzet niz mera radi implementacije Istanbulske konvencije od strane Srbije.³¹ Ipak, kroz neposredan rad sa ženama, žrtvama nasilja i [nezavisne izveštaje organizacija civilnog društva](#),³² stiče se malo drugačija slika položaja žena u Srbiji. Svakako je pohvalno što je porodično nasilje bilo u fokusu državnih institucija, ali nam broj žrtava nasilja govori da ovo nije urađeno na sveobuhvatan i kompletan način.

U iščekivanju prvog GREVIO izveštaja za Srbiju 2020. godine, čiji ekspertski tim se sastao kako sa predstavnicima državnih organa, tako i sa organizacijama civilnog društva, možemo identifikovati određene sistemske nedostatke u sprovođenju Istanbulske konvencije na osnovu analize postojećih propisa i neposrednog rada sa žrtvama. Da bi država u zadovoljavajućoj meri implementirala Istanbulsku konvenciju, neophodan je mnogo sistematičniji pristup države u svim oblastima društva, ne samo u zakonodavnoj sferi. Tako možemo reći da država nije adekvatno prepoznala potrebu za:

- Potpunom zaštitom žena od svih vidova rodno zasnovanog nasilja, ne samo partnerskog i porodičnog nasilja;
- Ekonomskim osnaživanjem žena i zaštitom od ekonomskog nasilja kroz odgovarajuća socijalna davanja, naročito ona koja se odnose na trudnice i porodilje, kao i poboljšanje radnopravnog položaja žena u smislu odredi Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o zaštiti od zlostavljanja na radu;
- Prevencijom nasilja kroz adekvatne nastavne jedinice za decu svih uzrasta u obrazovnim institucijama;
- Poboljšanjem položaja žena i devojčica sa invaliditetom;³³
- Poboljšanjem procesnopravnog položaja žrtava u krivičnom postupku;³⁴

31 GREVIO, Comments submitted by Serbia on GREVIO's final report on the implementation of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Baseline Report), 4 July 2018., dostupno na: <https://rm.coe.int/grevioinf-2018-9/16808c1a4e>.

32 SOS Vojvodina Network in cooperation with NGO's from Serbia, "NGO report on the implementation of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence in Serbia", Novi Sad, 2018.

33 Videti više u: „Žene i devojčice sa invaliditetom u rezidencijalnim i psihijatrijskim ustanovama: položaj i međunarodne obaveze Republike Srbije”, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S, 2017. Dostupno na: <https://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2017/03/POLICY-BRIEF-zene-sa-invaliditetom-medjunarodne-obaveze-mart-2017..pdf>.

34 Videti više u: Janković Jovanović, Ana i Milena Vasić, „Položaj žrtve u krivičnom postupku u Republici Srbiji” Komitet pravnik za ljudska prava YUCOM, Beograd, 2018. Dostupno na: <http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2017/04/YUCOM-Polozaj-zrtve-u-krivicnom-postupku-Srbije.pdf>.

- Efikasno sprovođenje istrage u razumnom roku kod krivičnih dela rodno zasnovanog nasilja.
- Pružanjem adekvatne pravne i psiho-socijalne podrške žrtvama;
- Adekvatnim sankcionisanjem svih krivičnih dela rodno zasnovanog i seksualnog nasilja koje bi omogućilo punu zaštitu žrtava kako od eventualne odmazde, tako i sekundarne viktimizacije;
- Adekvatno obeštećenje žrtava rodno zasnovanog nasilja i diskriminacije, čak i u onim situacijama kada ovu naknadu nije moguće ostvariti neposredno od učinioca ili je učinilac nepoznat;

