



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

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

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

Juli 2009. godine

SADRŽAJ

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

1. SAŽETAK

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

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

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

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

2. UVODNE NAPOMENE

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

Osim toga, Bosna i Hercegovina je napravila krupan korak u osiguravanju zaštite za žrtve nasilja u porodici time što su usvojeni Zakon Republike Srpske o zaštiti od nasilja u porodici⁴ (Zakon RS o zaštiti) i Zakon Federacije Bosne i Hercegovine o zaštiti od nasilja u porodici⁵ (Zakon FBiH o zaštiti).⁶ Cilj ovih zakona je da osiguraju zaštitu za žrtve nasilja u porodici po hitnom postupku i bez komplicirane procedure. Raspoložive zaštitne mjere, kao što su udaljenje iz stana, kuće ili drugog stambenog prostora, zabrana približavanja žrtvi i zabrana uznemiravanja ili uhođenja, mogu poslužiti kao ključne komponente da se spriječi daljnje izlaganje žrtve nasilju. Važno je istaći da, prema međunarodnim standardima, zaštitne mjere nisu predviđene da posluže kao oblik sankcije koja se izriče počiniocu. Zaštitne mjere služe da se pomogne žrtvi, i trebaju biti dostupne žrtvi, neovisno o bilo kojem drugom postupku. Zaštitne mjere nisu jedini izvor zaštite za žrtvu, ali one predstavljaju ključni element zaštite. Međunarodni standardi za zaštitu ljudskih prava obavezuju države da im omoguće lakšu primjenu i provedbu u praksi.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷ Vidi Aneks 1 za listu s imenima ispitanika.

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

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

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

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

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

⁹ Odjel za unapređenje položaja žene i Ured za borbu protiv narkotika i kriminala Ujedinjenih naroda, Izvještaj sa sastanka stručnjaka, maj 2008. godine, dostupno na:

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

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

3. NASILJE U PORODICI KAO PREKRŠAJNO DJELO

Nakon reforme krivičnog zakonodavstva, provedene u 2003. godini, nasilje u porodici može se tretirati kao posebno krivično djelo u čitavoj Bosni i Hercegovini. Usvajanjem Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, 2006. godine, u Republici Srpskoj postoji mogućnost da se djela nasilja u porodici procesuiraju i kao prekršaj u skladu s tim Zakonom. Zakonodavac u Federaciji Bosne i Hercegovine nije se opredijelio za ovaj koncept, tako da je nasilje u porodici potrebno uvijek tretirati kao krivično djelo u skladu sa Krivičnim zakonom Federacije Bosne i Hercegovine. Međunarodni standardi obavezuju na to da se djela nasilja u porodici procesuiraju kao krivična djela i da se procesuiraju po službenoj dužnosti.¹¹ S obzirom na to da ova djela sežu u domen obiteljskog života, za njih bi trebalo izricati strožije krivičnopravne sankcije. Izricanje novčanih kazni se ne preporučuje, jer one prije mogu izazvati nepovoljne finansijske posljedice po žrtvu, nego što odvrću počinioca od ponovnog činjenja djela, ili djeluju kao vid rehabilitacijske sankcije.¹²

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

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

¹¹ Komitet ministara Vijeća Evrope državama članicama o zaštiti žena od nasilja, i obrazloženje, usvojeni 30. aprila 2002. godine, dodatak, stav 55, također vidjeti Rezoluciju br. 63/155 o *Intenziviranju nastojanja da se eliminišu svi oblici nasilja nad ženama*, 30. januar 2009. godine, A/Res/63/155, stav 16(k) Generalne skupštine Ujedinjenih naroda.

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

¹³ Član 5 Zakona Republike Srpske o prekršajima, i član 6 Zakona Federacije Bosne i Hercegovine o prekršajima.

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

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

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

3.1 Federacija Bosne i Hercegovine

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

Tokom razgovora, bilo je očigledno da se djela nasilja u porodici kvalificiraju kao prekršajna djela u skladu sa kantonalnim zakonima o javnom redu i miru, naprimjer, kao drsko ponašanje na javnom mjestu, ili zlostavljanje, ili fizički napad na drugog na javnom mjestu.¹⁸ Službeni podaci iz više mjesta u Federaciji Bosne i Hercegovine to potvrđuju, pa čak i statistički podaci iz jednog kantonalnog ministarstva unutarnjih poslova upućuju na to da je većina prijavljenih djela nasilja u porodici okvalificirano kao prekršajno djelo. Policajci, s kojima je obavljen razgovor, tvrdili su da je kvalifikacija djela obavljena uz konsultacije sa tužiocem, dok su tužioci, s kojima je obavljen razgovor, izjavili da policija često donosi odluku o kvalifikaciji djela bez konsultacija sa tužiocem.

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

3.2 Republika Srpska

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

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

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

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

²⁰ Član 20 Zakona RS o zaštiti.

Zabrinutost izaziva to što zapažanja ukazuju na to da se Zakon RS o zaštiti primjenjuje kako bi (blaže) bili kažnjeni počinioci djela nasilja u porodici, umjesto da se koristi za pružanje zaštite žrtvama. Sve sudije s kojima je obavljen razgovor potvrdile su da primaju prekršajne prijave za djela nasilja u porodici uz koje, u većini slučajeva, nije bilo zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera. Sudije su s ovim prekršajnim prijavama postupale u skladu sa Zakonom RS o zaštiti, tako što bi oglasile počinioca krivim za prekršaj i izrekle novčanu kaznu u skladu sa članom 20 ovog Zakona. Samo je nekoliko sudija navelo da redovno izriču i novčane kazne i zaštitne mjere. Službeni podaci Gender centra Republike Srpske za 2007. godinu također potvrđuju da su novčane kazne najčešće primijenjena sankcija kada je u pitanju Zakon RS o zaštiti.²¹ Kao što je već ranije spomenuto, komparativna iskustva i najbolja praksa u vezi kažnjavanja za nasilje u porodici ukazuju na to da novčane kazne nisu najadekvatnije rješenje, kako zbog toga što nemaju učinak odvratanja počinioca, tako i zbog toga što često negativno utječu na same žrtve.

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

Slično kao u Federaciji Bosne i Hercegovine, suradnja između policije i tužilaca po ovom pitanju ne teče glatko. Stiče se utisak da policija ne obavještava tužioce svaki put kada osnovnom sudu podnese prijavu, a postupak konsultacija dešava se rijetko ili nikako. To što je ovo djelo kažnjivo prekršajno i krivično, često znači da niko ne mora preuzeti punu odgovornost za njegovo djelotvorno procesuiranje.

²¹ Vlada Republike Srpske, Gender centar, Informacija o aktivnostima za borbu protiv nasilja u porodici u Republici Srpskoj i inicijativa da 2008. i 2009. godina budu proglašene godinama za borbu protiv nasilja u porodici, maj 2008. godine, str. 21.

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

²³ Članom 208, stav 1 Krivičnog zakona Republike Srpske propisuje se da „Ko primjenom nasilja, drskim ili bezobzirnim ponašanjem ugrožava spokojstvo, tjelesni integritet ili duševno zdravlje člana svoje porodice ili porodične zajednice, bit će kažnjen novčanom kaznom ili zatvorom do dvije godine.” Ostali stavovi propisuju oštrije sankcije za otežavajuće okolnosti, kao što je upotreba opasnog oruđa, nastajanje teške tjelesne povrede, itd.

U jednoj od policijskih stanica primijećeno je da je broj djela, prijavljenih prekršajnom odjelu osnovnog suda povećan, a da je značajno smanjen broj prijavi tužilaštvu. Iako je samo nekoliko službenika to otvoreno izjavilo, ovo bi moglo značiti nastajanje novog trenda u Republici Srpskoj, koji ukazuje na intenzivniju primjenu Zakona RS o zaštiti, u svrhu kažnjavanja počinitelja. U isto vrijeme, mjere za zaštitu žrtava rijetko se izriču. Zbog toga vjerovatno dolazi do situacije da se svrha, koju je zakonodavac htio postići, očigledno ne ostvaruje. S druge strane, provedbom prekršajnog postupka počinioci ne odgovaraju krivično, a izricanje sankcija (novčane kazne) može negativno utjecati na žrtve i njihovu djecu. S druge strane, žrtvama se ne osigurava neposredna zaštita, koja je predviđena Zakonom RS o zaštiti.

3.3 Zaključci i preporuke

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

- a) Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine trebala bi hitno uspostaviti radnu grupu u skladu sa Ciljem 1 Strategije prevencije i borbe protiv nasilja u porodici u Bosni i Hercegovini, kako bi bili usklađeni Zakon RS o zaštiti i Zakon FBiH o zaštiti. Kako bi zakonska rješenja bila usuglašena, trebalo bi preispitati koji je način procesuiranja djela nasilja u porodici najbolji, odnosno, da li nasilje u porodici treba procesuirati isključivo kao krivično djelo, ili pak, i kao prekršaj i kao krivično djelo. Ova radna grupa trebala bi biti sačinjena od predstavnika gender centara, Pravosudne komisije Brčko distrikta BiH i nevladinih organizacija. Odjel za ljudska prava može, po potrebi, angažirati međunarodne stručnjake, koji bi imali konsultantsku ulogu.
- b) Ukoliko bude usvojena opcija da nasilje u porodici može biti i prekršaj i krivično djelo, potrebno je jasno propisati elemente prekršajnog djela nasilja u porodici i elemente krivičnog djela nasilja u porodici. U tom slučaju, definiciju prekršajnog djela nasilja u porodici, kao i prekršaj neprijavlivanja djela nasilja u porodici, te sankcije propisane za počinioce i službene osobe trebalo bi izdvojiti iz zakona o zaštiti, tako da se ovaj zakon koncipira i koristi isključivo kao sredstvo za zaštitu žrtve. Propisane sankcije trebale bi ići u smjeru izricanja nenovčanih kazni. Konačno, treba naglasiti obavezu konsultacija sa tužiocem, prije nego što djelo bude okvalificirano kao prekršajno.
- c) Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine trebala bi, zajedno s Pravosudnom komisijom Brčko distrikta BiH, riješiti pitanje dostupnosti zaštitnih mjera za žrtve nasilja u porodici u Brčko distriktu BiH.
- d) Glavni tužioci Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta BiH trebaju, od kantonalnih i okružnih tužilaca, zahtijevati da se energičnije angažiraju na prikupljanju dokaza i procesuiranju djela nasilja u porodici u skladu sa krivičnim zakonima. Također bi bilo potrebno podsjetiti tužioce na obavezu da rukovode radom policije, posebno u ranoj fazi istrage, te naglasiti obazriv pristup, kada se predlažu odgovarajuće sankcije.

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

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

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

4.1 Obavezno prijavljivanje nasilja u porodici

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

Uprkos ovim obavezama, iz razgovora se stiče utisak da su, u skoro svim slučajevima, žrtve te koje podnose prijavu policiji. Nekoliko policajaca izjavilo je da su susjedi ili rođaci prijavljivali nasilje u porodici, ali nijedan policajac s kojim je obavljen razgovor, nije naveo da je prijava stigla od centra za socijalni rad ili medicinske ustanove. Nekoliko službenika u

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

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

²⁶ Član 7 Zakona FBiH o zaštiti i član 20 Zakona RS o zaštiti.

²⁷ Zakonom RS o zaštiti propisuje se da su službenici u obrazovnim, socijalnim i zdravstvenim ustanovama, kao i članovi porodice, obavezni prijaviti nasilje u porodici, vidi član 7, a Zakonom FBiH o zaštiti propisuje se da su službene osobe obavezne prijaviti nasilje u porodici, vidi član 20.

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

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

4.2 Vrste, dostupnost i izvršenje zaštitnih mjera

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

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

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

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

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

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

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

Ipak, zabilježeno je izricanje nekih od mjera, a u nastavku se nalazi poseban osvrt na probleme u vezi sa svakom od njih.

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

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

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

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

4.2.2 Obavezni psihosocijalni tretman

U vezi s odgovornošću počilaca za njihova djela, međunarodni standardi preporučuju državama da pripreme programe, koji bi počiniocima pomogli da preispitaju svoje ponašanje i suoče se s odgovornošću, a sve s ciljem da se spriječi nasilje u budućnosti. Najbolja iskustva iz prakse o pripremi programa za počinioce ukazuju na to da programe ne treba shvatiti kao zamjenu za krivično gonjenje, osudu ili sankciju, te da ih treba zasnivati na principu dobrovoljnosti.³³ Ove programe ne treba shvatiti ni kao oblik zaštite žrtava. Pa ipak, oba entiteta su usvojila *pravilnike o načinu i mjestu provedbe zaštitne mjere obaveznog psihosocijalnog tretmana počilaca nasilja u porodici*, koji omogućava sudijama da izdaju naredbu počiniocima nasilja u porodici da se podvrgnu psihosocijalnom tretmanu u različitim ustanovama, uključujući centre za mentalno zdravlje ili specijalističke psihijatrijske službe pri zdravstvenim ustanovama, u suradnji sa centrima za socijalni rad.³⁴ Pravilnikom Federacije

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

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

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

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

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

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

Službenici drugih centara za socijalni rad naveli su kako centri nisu u mogućnosti provoditi psihosocijalni tretman, te da čak ni centri za mentalno zdravlje, ukoliko postoje na tom području, vrlo često nemaju dovoljan broj okvalificiranog kadra, koji bi bio u mogućnosti raditi sa počiniocima nasilja u porodici. Iz dostupnih podataka može se steći utisak da specijalistički programi za tretman počinitelaca nasilja ne stoje na raspolaganju.

4.2.3 Obavezno liječenje ovisnosti o alkoholu i opojnim drogama

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

Stiče se utisak da se ova mjera najčešće izriče. Međutim, sudije su upoznate sa problemima koji se odnose na njenu provedbu, jer se ona temelji na dobrovoljnom pristanku počinioca. S obzirom na to da se ovom mjerom ne osigurava neodložna pomoć i sigurnost za žrtvu, tim više zabrinjava činjenica da se ova zaštitna mjera najčešće izriče.

4.2.4 Sigurne kuće

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

³⁵ Pravilnik o načinu i mjestu provedbe zaštitne mjere obaveznog psihosocijalnog tretmana počinitelaca nasilja u porodici Federacije Bosne i Hercegovine, član 3.

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

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

³⁸ Zakon RS o zaštiti, član 7, stav 1.

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

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

4.3 Podnošenje zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera

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

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

³⁹ Zakon RS o zaštiti, član 7, stav 3.

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

⁴¹ Vidi, naprimjer, Filipine.

⁴² Vidi, naprimjer, *Španski organski zakon o integriranim zaštitnim mjerama protiv nasilja baziranog na spolu* (2004.).

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

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

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

4.4 Postupak i standardi dokazivanja

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

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

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

4.5 Hitnost postupka

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

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

Uprkos ovim jasnim pravnim okvirima, stiče se utisak da svaki sudija ima svoj pristup. Naprimjer, jedan od sudija u Republici Srpskoj izriče zaštitne mjere u roku od jednog dana od prijema zahtjeva ili, čak, taj isti dan. Nasuprot tome, veći broj sudija u Federaciji Bosne i Hercegovine izjavili su da primjenjuju odredbe prekršajnog postupka propisane Zakonom o prekršajima, a mjere se izriču između dva mjeseca i šest mjeseci nakon podnošenja zahtjeva, u ovisnosti o broju neriješenih prekršajnih predmeta na njihovom sudu. Na jednom od općinskih sudova, na kojem se čeka na rješavanje predmeta po šest mjeseci, sudija je izjavio da sud pokušava skratiti taj period na tri mjeseca. Vrsta mjere koja se zahtijeva, izgleda ne utječe na hitnost postupka. Ovakva kašnjenja nisu u skladu sa suštinskom potrebom izricanja zaštitnih mjera po hitnom postupku.

Također se stiče utisak da postoji praznina u zakonu, pošto rok za donošenje drugostepenog rješenja po žalbi nije određen. Jedan od sudija izjavio je kako je potrebno 30 do 45 dana za donošenje rješenja po žalbi.

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

4.6 Praćenje provedbe zaštitnih mjera i kriminalizacija prekršaja

Praćenje provedbe izrečenih zaštitnih mjera neophodno je kako bi se osiguralo da ih se počinitelj pridržava i kako bi nepridržavanje bilo kažnjeno. Najbolja iskustva iz prakse ukazuje na to da bi se kršenje zaštitnih mjera trebalo smatrati krivičnim djelom.⁴⁹ Isto tako,

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

⁴⁶ Zakon FBiH o zaštiti, član 3.

⁴⁷ Zakon RS o zaštiti, član 3, stav 2.

⁴⁸ Zakon RS o zaštiti, član 2, stav 2.

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

sudije bi trebale dobiti pravovremene i tačne informacije kako bi, ukoliko je to potrebno, prilagodile izrečenu mjeru.

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

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

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

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

4.7 Zaključci i preporuke

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

- a) U vezi s izmjenama i dopunama zakona, a u odnosu na Cilj 1 iz Strategije prevencije i borbe protiv nasilja u porodici u Bosni i Hercegovini, Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine trebala bi oformiti radnu grupu za

⁵⁰ Zakon FBiH o zaštiti, član 19.

⁵¹ Zakon RS o zaštiti, član 19.

razmatranje potrebnih izmjena i dopuna Zakona FBiH o zaštiti i Zakona RS o zaštiti koje će, između ostalog:

- Osigurati da se zaštitne mjere smatraju jedinstvenim oblikom zaštite žrtava, i da se odvoje od kažnjavanja počinioca.
 - Razmotriti propisivanje većeg broja zaštitnih mjera zakonima o zaštiti, te procijeniti prikladnost mjera koje se izriču počiniocima kao oblika zaštite žrtava, naprimjer, psihosocijalni tretman, obavezno liječenje ovisnosti o alkoholu i opojnim drogama. Prolazak počinioca kroz određeni rehabilitacijski program, kao što je obavezno liječenje ovisnosti o alkoholu i opojnim drogama, ne bi se trebalo smatrati alternativom kažnjavanju ili zaštitnim mjerama, već kao dodatna mjera.
 - Razmotriti da se u zakonima o zaštiti predvidi određivanje minimalnih standarda dokazivanja za izricanje zaštitne mjere, koji bi se trebali razlikovati od standarda za sankcioniranje počilaca.
 - Predvidjeti skraćivanje rokova za izricanje zaštitnih mjera udaljenja počinioca iz stana, zabrane približavanja žrtvi i zabrane uznemiravanja ili uhođenja; njih treba smatrati hitnim zaštitnim mjerama, i na taj način ih i tretirati. Duži rok za izricanje drugih mjera mogao bi se smatrati odgovarajućim, ali bi trebao biti preciziran.
 - Predvidjeti rokove za odlučivanje po žalbi.
 - Osim toga, kršenje zaštitne mjere bilo bi bi potrebno predvidjeti kao kazneno djelo, bilo u krivičnim zakonima Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine ili zakonima o zaštiti.
- b) Smještaj u sigurnim kućama, kao i drugi oblici alternativnog smještaja, trebaju biti poboljšani. Na područjima na kojima nema sigurnih kuća, općine i relevantne kantonalne vlasti, odnosno ministarstva, trebali bi odrediti prikladne alternative i osigurati adekvatna finansijska sredstva za hitni i privremeni smještaj.
- c) Gender centri bi trebali izraditi sveobuhvatan plan, kako bi se osigurali adekvatni smještajni kapaciteti i finansiranje za sva područja, i poduzeti aktivne mjere sa lokalnim vlastima, kako bi se osigurala politička i finansijska podrška za utvrđene potrebe.
- d) Žrtve nasilja u porodici trebale bi imati pristup pravnoj pomoći u vezi sa podnošenjem zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera, besplatno, ako je potrebno. Ministarstvo pravde Federacije Bosne i Hercegovine i sva kantonalna ministarstva pravde trebala bi poduzeti mjere, kako bi se osigurala pravna pomoć svim žrtvama nasilja u porodici u pogledu podnošenja zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera ili savjetovanja i pomoći u vezi svakog postupka koji se vodi za nasilje u porodici. S obzirom na početak rada Centra za pružanje pravne pomoći Republike Srpske, Ministarstvo pravde Republike Srpske trebalo bi osigurati da žrtve nasilja u porodici budu uvažene kao mogući korisnici usluga Centra, bez obzira o kojem postupku se radi.

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

5. SURADNJA IZMEĐU NADLEŽNIH ORGANA I NEVLADINIH ORGANIZACIJA

Međunarodni standardi o zaštiti žrtava potiču države članice da koordiniraju radnje u vezi zaštite žrtava, kako bi žrtve „dobile trenutnu i sveobuhvatnu pomoć putem koordiniranog, multidisciplinarnog i stručnog djelovanja...”⁵² Suradnja između policije, zdravstvenih i socijalnih službi, pravosudnog i nevladinog sektora, treba osigurati koordinirane postupke i radnje.⁵³ Eksperti Vijeća Evrope utvrdili su da bi, kao minimum, sve relevantne institucije trebale izraditi smjernice za međusobnu suradnju. Bilo bi idealno da se protokoli i sporazumi

⁵² Preporuka broj 5 (2002.) Komiteta ministara Vijeća Evrope državama članicama o zaštiti žena od nasilja, 30. april 2002. godine, i obrazloženje, Preporuka broj II.

⁵³ *Ibid*, Prilog, stav 27.

o razumijevanju koriste za usmjeravanje ove suradnje.⁵⁴ Protokole bi trebalo sačiniti tako da se naglasak stavlja na žrtvu, te najprije uzima u obzir sigurnost i zaštita žrtve. Oni bi također trebali jasno propisati uloge i odgovornost u pogledu interveniranja u vezi sa nasiljem u porodici.

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

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

Sudije na prekršajnim odjelima osnovnih, odnosno općinskih sudova izjavili su da komuniciraju uglavnom sa policijom i policiju smatraju za glavnog nosioca dužnosti u vezi sa primjenom zakona o zaštiti. Oni su, uglavnom, zadovoljni radom policije. Međutim, stiče se utisak da se rijetko komunicira s ostalim nadležnim organima. Nekoliko sudija spomenulo je zadovoljavajuću suradnju sa službenicima centara za socijalni rad, iako je većina izjavila da između njih ne postoji razvijen profesionalni odnos. U jednom slučaju, na zahtjev sudije da se službenik centra za socijalni rad pojavi pred sudom, centar je odgovorio da nije njihova obaveza da se pojavljuju pred sudom u vezi sa zakonom o zaštiti i predmetima nasilja u porodici.

Centri za socijalni rad su, sa svoje strane, izrazili nezadovoljstvo lošom komunikacijom sa zdravstvenim institucijama. Većina službenika centara za socijalni rad rijetko kontaktira sa tužilaštvima i sudovima (u vezi sa zaštitnim mjerama, prekršajnim ili krivičnim djelima), iako

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

⁵⁵ Zakon RS o zaštiti, član 3.

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

⁵⁷ Naprimjer, nevladina organizacija *Žena BiH* imala je ključnu ulogu u izradi protokola u Mostaru, *Udruženje žena* u Banjoj Luci, a *Budućnost* i *Medica Zenica* u Modriči.

⁵⁸ Zakon RS o zaštiti propisuje da policija odmah po primitku prijave ili informacije o nasilju u porodici obavijesti centre za socijalni rad; ovo je u skladu sa međunarodnim standardima koji sugeriraju da žrtve treba odmah uputiti u adekvatne službe za pomoć.

ovo nisu smatrali problematičnim, već su to više konstatirali kao činjenicu. Ono što veoma zabrinjava jeste da je nekoliko centara izjavilo da ne ostvaruju kontakte sa policijom, tužilaštvom ili sudovima u vezi slučajeva nasilja u porodici.

Tužiocima s kojima je obavljen razgovor uglavnom su izjavili da ne postoji komunikacija sa drugim nadležnim organima u vezi zakona o zaštiti. Zakon RS o zaštiti propisuje da policija obavijesti tužilaštvo samo kada podnese zahtjev za izricanje zaštitnih mjera prekršajnom odjelu osnovnog suda. Važno je da se uspostavi sistem, koji će osigurati da tužiocima budu upoznati s osumnjičenima kojima je izrečena zaštitna mjera.

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

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

5.1 Zaključci i preporuke

Koordinirana suradnja nadležnih organa i relevantnih nevladinih organizacija ključni je faktor u pogledu efikasne zaštite žrtava. U mjestima gdje protokoli nisu usvojeni, primjetan je nedostatak suradnje i koordinacije među nadležnim organima. Kako bi ovo bilo prevaziđeno, preporučuje se sljedeće:

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

6. RAZUMIJEVANJE NASILJA U PORODICI I POZNAVANJE ZAKONA O ZAŠTITI

6.1 Razumijevanje nasilja u porodici

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

jednakost, općinsko vijeće, nevladine organizacije i sigurnu kuću, koja je locirana izvan njegovog područja. On ima dogovor sa policijom, prema kojem prisustvuje uviđajima na mjestu počinjenja krivičnog djela (u slučajevima u kojima su djeca bila svjedoci nasilja u porodici). Policija ga redovno kontaktira kada su u pitanju takvi slučajevi, a u drugim slučajevima ga obavještava pismeno. Službenik je naveo da ga nedostatak osoblja u centru sprečava da se bavi prevencijom i rehabilitacijom počilaca.

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

6.2 Osposobljavanje kadrova u vezi sa zakonima o zaštiti

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

Što se tiče osposobljenosti pravosuđa za primjenu zakona o zaštiti, teško je izvući sveobuhvatni zaključak, s obzirom na mali broj izrečenih mjera. Neki od rezultata, međutim, ukazuju na potrebu za većim obimom obuke i edukativnim materijalima. Naprimjer, odugovlačenje postupaka sugerira da sudije ne razumiju da su u opasnosti životi i sigurnost. Inicijative za obuku trebale bi obuhvatiti zakone o zaštiti, kao i ulogu pravosuđa i odgovornosti u vezi sa žrtvama nasilja u porodici.

6.3 Zaključci i preporuke

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

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

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

- c) Treba iskoristiti važnu ulogu koju neke nevladine organizacije imaju u pružanju obuke i stručnom osposobljavanju u oblasti borbe protiv nasilja u porodici.

7. INTERVENCIJA POLICIJE U SLUČAJU NASILJA U PORODICI

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

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

7.1 Početna intervencija

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

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

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

⁶² Vidi: *Minimalne standarde*, tabela 8.17, Provedba zakona.

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

sa dobijanjem adekvatne medicinske pomoći. U skladu sa kvalitetnim praktičnim iskustvima, samo je u jednoj policijskoj stanici spomenuto da policijski službenik ženskog spola ide prilikom intervencije na lice mjesta, kako bi razgovarala sa žrtvom. Ova policijska stanica ujedno je i jedina koja ima službenice ženskog spola, koje su prošle adekvatnu obuku.

7.2 Tehnike prikupljanja dokaza

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

7.3 Informacije koje se pružaju žrtvi

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

7.4 Lišavanje slobode

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

U praksi je uočeno različito postupanje u vezi sa lišavanjem slobode. Neki od policajaca izjavili su da koriste lišavanje slobode od 24 sata u većini slučajeva, kao mjeru koja služi za zaštitu žrtve od daljnjeg nasilja, a kada je počilac pod utjecajem alkohola, taj period pogotovo služi za „triježnjenje“. Osim toga, lišavanje slobode identificirali su kao efikasnu preventivnu mjeru, napominjući kako se počilci ponašaju sasvim različito nakon 24 sata provedena u policiji. Nejasno je, međutim, da li se o tome obavještava tužilaštvo, a u mnogim

slučajevima izgleda da to nije slučaj. Drugdje, policajci su izjavili da se lišavanje slobode rijetko koristi. Bilo bi preporučljivo da policija na isti način procjenjuje činjenice i okolnosti koje zahtijevaju lišavanje slobode, kako bi se osigurala adekvatna zaštita žrtve, a policija bi trebala obavijestiti tužilaštvo odmah nakon što liši slobode neku osobu.

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

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

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

Nije spomenuta nikakva daljnja intervencija u vezi sa ponašanjem spomenutog policijskog službenika. Iako je rukovodstvo policije možda imalo najbolje namjere, opći je utisak da je pronađeno *ad hoc* rješenje i još više naglašen utisak o policijskom imunitetu. Bez jasnih smjernica pronaći će se i *ad hoc*, i možda pogrešna rješenja, za svaki pojedinačni slučaj.

7.6 Zaključci i preporuke

Većina policajaca izjavila je da bi bile korisne smjernice iz relevantnih ministarstava u vezi sa pravilnom procedurom za intervenciju na pozive vezane za nasilje u porodici. Uz uključivanje policije u izradu protokola o suradnji između nadležnih organa, kao što je ranije spomenuto, drugi problemi, identificirani prilikom intervencije policije, trebali bi biti aktivno rješavani unutar samih policijskih struktura i, u skladu s time, u suradnji sa tužilaštvima. Kao prioritet, ministarstva unutarnjih poslova bi trebala:

- a) Kadrovski ojačati ili osnovati specijalizirane jedinice ili obučiti pojedince da rade na predmetima nasilja u porodici. Ukoliko se zadrži funkcija kontakt-osoba za nasilje u porodici, njihova uloga i zaduženja trebala bi biti dodatno definirana. Interventni timovi trebaju u svojim redovima imati žene policajce.

⁶⁴ Državni savjetodavni odbor za nasilje nad ženama, *Sredstva za zaustavljanje nasilja nad ženama*, Poglavlje 4, Unapređenje reakcije pravosudnog sistema: krivičnopravni lijekovi, dostupno na internetu: <http://toolkit.ncjrs.org/>

- b) Izraditi smjernice za interveniranje u slučajevima nasilja u porodici, uključujući, između ostalog, proceduru preuzimanja i odgovaranja na pozive; početnu intervenciju; obavezu da se odmah pripremi standardizirani zapisnik o incidentu; prikupljanje dokaza, uključujući dokaze o nasilju ili povredama; zbrinjavanje žrtava i njihovu sigurnost; lišavanje slobode nasilnih počinitelja; obavezu da se svi incidenti prijavljuju tužilaštvu; i pravila za podnošenje zahtjeva o izricanju zaštitnih mjera.
- c) Ustanoviti politiku kojom će biti uređeno pitanje otvaranja istraga i procesuiranje policajaca koji se sumnjiče za nasilje u porodici i osigurati adekvatnu zaštitu za članove porodice osumnjičenog.
- d) U suradnji sa policijskim akademijama i centrima za edukaciju sudija i tužilaca, pripremiti i organizirati zajedničku policijsko-tužilačku obuku na temu nasilja u porodici, kako bi se promoviralo poboljšanje suradnje, zajedničko razumijevanje dinamike nasilja u porodici i poboljšale tehnike prikupljanja dokaza, kao i rezultati istraga.

8. INTERVENCIJA CENTRA ZA SOCIJALNI RAD NA NASILJE U PORODICI

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

8.1. Postupak

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

Samo se nekoliko centara za socijalni rad izjasnilo da ima kapaciteta da pruži minimalni nivo kratkoročnog savjetovanja, dok je većina navela da ih nedostatak obučenog osoblja sprečava da pruže čak i takvu vrstu pomoći. Kontakti sa žrtvama obavljaju se na različite načine:

kontrolnim telefonskim pozivima, posjetama kod kuće, ili se žrtve pozovu da dođu u centar. Ukoliko se nad djecom školskog uzrasta vrši nasilje, službenici centara za socijalni rad obavještavaju školskog pedagoga i nastavljaju održavati kontakt u vezi sa stanjem i napretkom djece u školi.

8.2 Materijalni i ljudski resursi

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

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

8.3 Sigurnosni plan

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

8.4 Zaključci i preporuke

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

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

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

9. PRIKUPLJANJE PODATAKA

Međunarodni standardi propisuju da je potrebno voditi detaljnu evidenciju o svim oblicima nasilja, zasnovanog na spolu.⁶⁶ Pravila prikupljanja podataka i vođenja evidencije moraju štiti privatnost žrtava.⁶⁷ Komitet CEDAW je, u svojim zaključnim preporukama iz 2005. godine, preporučio Bosni i Hercegovini da prikuplja podatke o slučajevima nasilja u porodici usmjerenim prema ženama.⁶⁸ Strategija prevencije i borbe protiv nasilja u porodici u Bosni i Hercegovini poziva na sistematsko prikupljanje podataka o nasilju u porodici od strane svih ustanova, te uključuje i određeni broj aktivnosti u tom cilju.⁶⁹ Što se tiče zaštitnih mjera, Zakon FBiH o zaštiti propisuje da centri za socijalni rad vode evidenciju o izrečenim zaštitnim mjerama,⁷⁰ dok Zakon RS o zaštiti propisuje da policija, centri za socijalni rad i sudovi vode evidenciju o izrečenim zaštitnim mjerama, žrtvama i počiniocima, u ovisnosti o tome koja je mjera izrečena.⁷¹ Naročito je važno da evidencija o izrečenim zaštitnim mjerama

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

⁶⁷ *Minimalni standardi za pružanje pomoći*, tabela 8.17

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

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

⁷⁰ Zakon FBiH o zaštiti, član 19.

⁷¹ Zakon RS o zaštiti, član 19, stav 4.

bude dostupna policiji, tužiocima, sudijama za prekršaje i sudijama u krivičnom postupku, pošto izricanje ovakvih mjera može utjecati na druge prekršaje ili krivične postupke.⁷²

9.1 Praksa ispitnika u vođenju evidencije

Stiče se utisak da većina ispitanika vodi osnovnu evidenciju o slučajevima nasilja u porodici, ali je neophodno da vođenje evidencije bude poboljšano. Što se tiče zaštitnih mjera, s obzirom da ih je jako malo izrečeno do sada, stiče se utisak da nije izražena potreba za vođenjem evidencije o njima. Naprimjer, samo nekoliko ispitanika iz policijskih stanica vodi detaljnu evidenciju. Kada je riječ o zaštitnim mjerama, nije precizirano kakvi se podaci evidentiraju, ali zbog malog broja izrečenih mjera, većina policijskih stanica jednostavno nije imala potrebu da razvija posebnu metodologiju rada za evidentiranje ovih podataka.

Stiče se utisak da centri za socijalni rad općenito vode samo osnovnu evidenciju o slučajevima nasilja u porodici, a nije jasno da li se podaci o žrtvama nasilja u porodici evidentiraju odvojeno od ostalih kategorija. Veći broj službenika nije bio u mogućnosti dati tačne podatke o broju žrtava nasilja u porodici kojima je pružena pomoć, a stiče se utisak da centri za socijalni rad smatraju kako nemaju obavezu vođenja takve evidencije. Izuzetak je nekoliko centara, koji su naveli da vode detaljne statističke podatke, koje dostavljaju nadležnom ministarstvu.

Kada se radi o sudskoj evidenciji o zaštitnim mjerama, nije jasno u kojoj mjeri i kako se ova evidencija vodi, te da li je dostupna drugim nadležnim organima. Relativno nova centralizirana baza podataka o prekršajima, koju vodi Agencija za identifikacijske dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine, trebala bi služiti kao jedinstvena evidencija o svim izrečenim zaštitnim mjerama, ali je nejasno u kojoj mjeri je ona ažurirana i dostupna svim nadležnim organima.⁷³

9.2 Zaključci i preporuke

Treba istaći da je nesporno da organi koji pružaju pomoć žrtvama nasilja u porodici, kao što su centri za socijalni rad ili agencije za provedbu zakona, ne mogu opravdati zahtjev da im se povećaju materijalni i ljudski resursi za borbu protiv nasilja u porodici, ukoliko nisu u mogućnosti dokumentirati broj žrtava kojima su pružili pomoć, ili potrebe u vezi sa mjerama koje zahtijevaju budžetska sredstva. Kako bi bili ispunjeni zahtjevi, propisani u skladu sa Konvencijom o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena i drugim međunarodnim obavezama, svi nivoi vlasti, kao i službenici uključeni u zaštitu žrtava, trebaju unaprijediti sistem vođenja evidencije. U tom pogledu, upućuju se sljedeće preporuke:

- a) Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine, u suradnji sa drugim nadležnim organima - gender centrima Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, ministarstvima pravde, Agencijom za statistiku Bosne i Hercegovine, statističkim ustanovama entiteta i Brčko distrikta BiH, Visokim sudskim i tužilačkim vijećem BiH i Agencijom za identifikacijske dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine – trebalo bi da pristupe realizaciji Cilja IV Strategije prevencije i borbe protiv nasilja u porodici u Bosni i Hercegovini o donošenju pravila

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

⁷³ Vidi: www.iddeea.gov.ba

za prikupljanje podataka unutar svakog nadležnog organa i neophodnoj razmjeni podataka.

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

10. PREPORUKE

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

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

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

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

1. Zajedno sa nadležnim ministarstvima započeti informativnu kampanju, kako bi se angažirali svi nadležni organi i organizacije civilnog društva na primjeni zakona o zaštiti. Potrebno je izraditi informativni materijal, koji će biti dostupan i široko distribuiran. Rad na terenu treba biti usmjeren ka naročito ugroženim grupama, seoskim područjima, Romima, osobama s invaliditetom i ženama u teškom materijalnom položaju.
2. Izraditi protokole o suradnji ključnih organa i NVO-a, koji će detaljno propisati ulogu i odgovornost svake ustanove u reagiranju na nasilje u porodici. Potrebno je provesti dodatna istraživanja i analizu pitanja iz protokola, kako bi se osigurala efikasna primjena zakona o zaštiti. Treba provesti konsultacije sa NVO-ima, koji su inicirali ili podržali izradu protokola. Protokoli bi trebali proći javnu raspravu, u kojoj bi učestvovala ciljane grupe, uključujući i žrtve.
3. U međuvremenu, potrebno je pružiti stručnu pomoć i dati savjet općinama koje žele inicirati izradu protokola.
4. Osigurati da svako nadležno ministarstvo prioritet da provedbi zakona o zaštiti i adekvatno obuci i opremi svoje osoblje za provedbu zakona. U tom pogledu, treba pripremiti odgovarajuće materijale i sredstva za obuku, uključujući smjernice, standardizirane obrasce i interna pravila. Nasilje u porodici trebalo bi postati dio programa obavezne obuke.
5. Na osnovu procjene postojećih kapaciteta za smještaj žrtava nasilja u porodici, kao i potreba za tim kapacitetima, potrebno je izraditi realan plan za naredni period i predvidjeti izvore finansiranja, te poduzeti zajedničke korake sa nadležnim vlastima u cilju osiguranja političke podrške za njegovu realizaciju.

➤ ***Ministarstvima pravde***

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

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

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

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

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

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

➤ ***Općinskim vlastima***

1. Nasilje u porodici mora se smatrati prioritarnim pitanjem i moraju se osigurati adekvatni resursi, kako bi centri za socijalni rad imali dovoljno osoblja i bili u dovoljnoj mjeri opremljeni da pruže pomoć žrtvama nasilja u porodici i ispune svoje dužnosti propisane zakonima o zaštiti. Zajedno sa nadležnim ministarstvima, općine se trebaju pobrinuti da se institucije, koje pružaju pomoć, poput sigurnih kuća, adekvatno finansiraju.

➤ ***Sudijama***

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

➤ ***Glavnim tužiocima***

1. Od tužilaca zahtijevati da se energičnije angažiraju na prikupljanju dokaza i procesuiranju djela nasilja u porodici u skladu sa krivičnim zakonima, podsjetiti ih na njihovu obavezu rukovođenja radom policije u ranoj fazi istrage i naglasiti potrebu da se postupa obazrivo kod predlaganja odgovarajuće sankcije.

➤ ***Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH i centrima za edukaciju sudija i tužilaca***

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

➤ ***Svim nadležnim organima koji primjenjuju zakone o zaštiti i obavještavaju o slučajevima nasilja u porodici***

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

Aneks 1

Lista ispitanika

Policija

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

Centri za socijalni rad

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

Pravosuđe

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