

**Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
MISIJA NA KOSOVU**

**Rešavanje zahteva za dobijanje naloga za zaštitu u
slučajevima porodičnog nasilja na Kosovu**

Mart, 2012.

Odricanje od odgovornosti:

Zvanična verzija ove publikacije pisana je na engleskom jeziku. Sve druge jezičke verzije ove publikacije predstavljaju prevod sa originalne engleske verzije i ne smatraju se zvaničnim dokumentima.

SADRŽAJ

SPISAK SKRAĆENICA I AKRONIMA	2
PREGLED IZVEŠTAJA	3
1. UVOD	3
1.1 <i>Prethodni izveštaji OEBS-a o nasilju u porodici</i>	6
1.2 <i>Metodologija i struktura izveštaja</i>	6
2. NORMATIVNI OKVIR	7
2.1 Međunarodni i regionalni standardi ljudskih prava	7
2.1.1 <i>Sveobuhvatni instrumenti ljudskih prava</i>	7
2.1.2 <i>Specijalizovani instrumenti za ljudska prava</i>	7
2.2 Domaći pravni okvir	10
3. NEDOSTACI KOJI SE ODNOSE NA SPROVOĐENJE ZAKONA O ZAŠTITI OD NASILJA U PORODICI	14
3.1 Propust da se zahtevi reše u zakonski propisanom roku	14
3.2 Nerazlikovanje vrsta naloga za zaštitu	16
3.3 Nedostaci u formi i sadržaju naloga donetih u skladu sa Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici	18
3.4 Uloga sudova u mirenju strana	19
4. ZAKLJUČAK	21
5. PREPORUKE	23

SPISAK SKRAĆENICA I AKRONIMA

SE	Savet Evrope
Komitet CEDAW	Komitet UN-a za eliminaciju diskriminacije žena
CSR	Centar za socijalni rad
DEVAW	Deklaracija o eliminaciji nasilja nad ženama
EKLJP	Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
KIP	Kosovski institut za pravosuđe
ZZNP	Zakon o zaštiti od nasilja u porodici
OEBS	Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju na Kosovu
UN	Ujedinjene nacije
UNMIK	Misija privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu

PREGLED IZVEŠTAJA

Nasilje nad ženama i dalje predstavlja ozbiljan problem na Kosovu. Takvo nasilje ne predstavlja samo krivično delo već i neku vrstu rodne diskriminacije i kršenje ljudskih prava žena. Iako je Skupština Kosova usvojila Zakon o zaštiti od nasilja u porodici (ZZNP)¹ kako bi regulisala proces davanja naloga za zaštitu u građanskom postupku za žrtve nasilja u porodici, postoje sistemski nedostaci u sprovođenju tog zakona od strane sudova. Pre svega, o zahtevima za izdavanje naloga za zaštitu u slučajevima nasilja u porodici odlučuje se na način koji nije u saglasnosti sa odredbama ovog zakonodavstva. Nedostaci u rešavanju zahteva za izdavanje naloga za zaštitu mogu imati dalekosežni uticaj na pravo žena na fizičku bezbednost i dobrobit kao i na njihov pristup pravdi i pravu na delotvoran pravni lek. Osim toga, ovi nedostaci ukazuju na to da kosovske institucije ne uspevaju da ispune standard dužne pažnje, koji propisuje međunarodno pravo, prilikom reagovanja na slučajeve nasilja u porodici.

Nedostaci u sprovođenju ZZNP-a obuhvataju propuste u odlučivanju o zahtevima za izdavanje naloga za zaštitu u propisanom roku, kao i da se na odgovarajući način napravi razlika između naloga za zaštitu i naloga za hitnu zaštitu. Postoje takođe nedostaci što se tiče oblika i sadržaja naloga za zaštitu koje izdaju sudovi. Posebno zabrinjava uloga koju su preuzeli sudovi u omogućavanju pomirenja između žrtava i počinitelaca jer na taj način žrtve bivaju lišene mogućnosti da dobiju efikasnu pomoć i zaštitu. Još jedna zabrinutost proističe iz rodne neutralnosti ZZNP-a; ovaj zakon, u svom sadašnjem izdanju, ne sadrži nikakvu konstataciju da nasilje u porodici posebno pogađa žene i da predstavlja jedan oblik diskriminacije i povrede ljudskih prava žena. U principu, kosovske institucije ne uspevaju da uz dužnu pažnju ispune potrebne standarde u primeni zakona na pojedinačnoj osnovi od slučaja do slučaja. Suviše je veliki broj slučajeva gde su uočeni vrlo ozbiljni nedostaci i gde se za žrtve nasilja u porodici ne može reći da su na sudu imale pristup delotvornom pravnom leku.

Relevantne institucije treba da preduzmu nekoliko koraka kako bi rešavanja zahteva za dobijanje naloga za zaštitu uskladile ne samo sa domaćim pravom, već i sa međunarodnim standardima ljudskih prava. Skupština Kosova treba da razmotri izmenu i dopunu ZZNP-a kako bi bili otklonjeni nedostaci koje je uočila Misija na Kosovu Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS). Predsednici opštinskih sudova dužni su, između ostalog, da preduzmu hitne korake kako bi njihovi sudovi strogo postupali u skladu sa zakonom, a sudije su dužne da se uzdrže od podsticanja pomirenja između žrtve i počinioca kada donose odluku o zahtevu za izdavanjem naloga za zaštitu.

1. UVOD

U ovom izveštaju data je procena kako sudovi na Kosovu donose odluke o zahtevima za izdavanje naloga za zaštitu u slučajevima nasilja u porodici. OEBS izražava svoju zabrinutost, da uprkos što je uspostavljen novi normativni okvir za zaštitu žrtava nasilja u porodici na Kosovu, sistemski nedostaci u sprovođenju zakona ometaju žrtve nasilja u porodici da ostvare pristup delotvornom pravnom leku.

Državni sekretarijat Sjedinjenih Američkih Država u svom *Izveštaju o ljudskim pravima na Kosovu iz 2010. godine* identifikuje nasilje nad ženama i diskriminaciju žena kao vrstu

¹ Zakon br. 03/L – 182 o zaštiti od nasilja u porodici (ZZNP), 1. jul 2010.

zloupotrebljavanja koja preovladava na Kosovu i ističe da nasilje u porodici usmereno protiv žena, uključujući supružničko zlostavljanje, i dalje predstavlja „ozbiljan i stalan problem“.² Kosovskoj policiji je tokom 2010. prijavljeno ukupno 944 incidenata porodičnog nasilja.³ U šest incidenata počinitelj je ubio žrtvu. Još četiri incidenta su bila dovoljno ozbiljna da se izda nalog za podizanje optužbe za pokušaj ubistva. Velika većina – 81 odsto žrtava porodičnog nasilja tokom ovog perioda bile su žene ili devojke.⁴

Nasilje u porodici je takođe svetski fenomen. Svetska zdravstvena organizacija je ocenila da „se učestalost fizičkog nasilja koje traje celog života, a vrši ga intimni partner kreće u rasponu od 13 do 61 procenta.“⁵ Centar za kontrolu i prevenciju bolesti Sjedinjenih Američkih Država je ocenio da se svake godine u SAD-u dogodi 5.3 miliona incidenata koji se ne završavaju smrtnim ishodom, a gde se radi o nasilju intimnih partnera nad ženama.⁶ Thorbjørn Jagland, generalni sekretar Saveta Evrope (SE) je istakao da „svakog dana u Evropi sedam žena biva pretučeno na smrt“ od strane svojih intimnih partnera, a da je „mnogo više fizički i psihički povređenih, odnosno obeleženih za ceo život“.⁷

Opšte je poznato da, iako muškarci takođe mogu biti žrtve, nasilje u porodici predstavlja pojavu koja nesrazmerno više pogađa žene zbog „istorijski nejednake raspodele moći između žena i muškaraca, koja je dovela do dominacije muškaraca i diskriminacije nad ženama i do sprečavanja da žene u potpunosti napreduju“.⁸ Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija (UN) o nasilju nad ženama istakao je da „uprkos očigledne neutralnosti samog termina, nasilje u porodici je skoro uvek rodno-usmereno krivično delo koje vrše muškarci nad ženama.“⁹ Kao

² Državni sekretarijat SAD-a, *Izveštaj o ljudskim pravima, 2010: Kosovo*, 8. april 2011. str. 32. <http://www.state.gov/documents/organization/160196.pdf> (pristupljeno 25. oktobra 2011. godine)

³ Preliminarna statistika za 2011. pokazuje da je tokom te godine Kosovskoj policiji bilo prijavljeno ukupno 1046 incidenata nasilja u porodici, što predstavlja povećanje od nešto više od 10% u odnosu na prethodnu godinu. Treba ipak istaći da ovi brojevi najverovatnije ne predstavljaju u dovoljnoj meri ukupan broj incidenata nasilja u porodici na Kosovu tokom 2010. i 2011. Opšte je priznato da je nasilje u porodici krivično delo o kome se nedovoljno govori i koje se ne prijavljuje dovoljno; videti UNICEF, *Nasilje u porodici nad ženama i devojčicama*, Innocenti Digest br. 6, jun 2000, str.4 i UN Women, *Napredak žena svea 2011-2012: U potrazi za pravdom*, 2011, str. 14, <http://progress.unwomen.org/pdfs/EN-Report-Progress.pdf> (pristupljeno 1. marta 2012).

⁴ Kosovska policija je za OEBS pribavila sve statističke podatke.

⁵ Svetska zdravstvena organizacija, *Istraživanje o zdravlju žena i porodičnom nasilju nad ženama sprovedeno u nekoliko zemalja: Preliminarni rezultati o učestalosti, posledicama po zdravlje i reagovanje žena*, Ženeva, 2005, str. xii–xiii. Procene su zasnovane na razgovorima obavljenim sa 24,000 žena u deset zemalja (Bangladeš, Brazil, Etiopija, Japan, Namibija, Peru, Srbija i Crna Gora, Samoa, Tajland i Tanzanija). http://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/Introduction-Chapter1-Chapter2.pdf (pristupljeno 1. marta 2012).

⁶ Nacionalni centar za prevenciju i kontrolu povreda, *Cena nasilja partnerskog nasilja nad ženama u Sjedinjenim Američkim Državama*, Centar za kontrolu i prevenciju bolesti SAD-a u Atlanti, Đordžija, mart 2003., str. 1. <http://www.cdc.gov/violenceprevention/pdf/IPVBook-a.pdf> (pristupljeno 1. marta 2012).

⁷ Thorbjørn Jagland, govor u Parlamentarnoj skupštini Saveta Evrope (SE), 11. april 2011, dostupan na adresi: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/Records/2011/E/1104111500E.htm> (pristupljeno 1. marta 2012). Ovaj govor je najavio otvaranje potpisivanja Konvencije SE protiv nasilja u porodici u aprilu 2011.

⁸ Preambula Konvencija SE o prevenciji i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Konvencija SE o nasilju u porodici), CM (2011) 49 konačna verzija, 7. april 2011. godine. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1772191> (pristupljeno 1. marta 2012). Vidi takođe odluke Inter-američke komisije za ljudska prava u *Lenahan i ostali protiv Sjedinjenih Američkih Država*, 21. jul 2011., stav 163, i *Maria da Penha Maia Fernandes protiv Brazila*, 16. april 2001., stav 47.

⁹ Komisija UN-a za ljudska prava, *Izveštaj Specijalnog izvestioca o nasilju nad ženama, njegovim uzrocima i posledicama, g. Radhika Coomaraswamy, u skladu sa Rezolucijom komisije za ljudska prava 1995/85, E/CN.4/1996/53*, 5. februar 1996, str. 22–23. <http://www.awf.or.jp/pdf/h0001.pdf> (pristupljeno 1. marta 2012).

takvo, nasilje u porodici predstavlja ne samo krivično delo, već i oblik rodno zasnovane diskriminacije i povrede ljudskih prava žena.

Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) često napominje da Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) „za cilj ima ne samo da teoretski ili iluzorno garantuje prava, već da to bude delotvorno i u praksi“.¹⁰ Na sličan način, međunarodno pravo ljudskih prava zahteva od domaćih vlasti da posvete dužnu pažnju u sprečavanju nasilja u porodici, da zaštite žrtve i istraže i krivično gone počinioca. Kako bi se dostigao standard dužne pažnje, ove vlasti moraju, *između ostalog*, da usvoje zakone koji štite žene od incidenata nasilja u porodici. Odeljenje UN-a za unapređenje položaja žena je napomenulo da je ipak čest slučaj da se domaći zakoni kojima se kažnjava nasilje nad ženama ne sprovede efikasno zbog više razloga, uključujući stavove službenika reda i zakona koji obeshrabruju žene da prijave incidente nasilja u porodici, visoku stopu prijavljenih slučajeva koje odbacuju policija, tužioci i sudije, visoku stopu povučenih žalbi od strane žrtava, „propust sudova da primene jednake kriterijume, posebno što se tiče mera zaštite [žrtava]“ i „korišćenje postupaka pomirenja između počinioca i [žrtve] nasilja u krivičnim i brakorazvodnim parnicama na štetu [žrtve]“.¹¹

OEBS izražava zabrinutost da, uprkos tome što je usvojen ZZNP, kosovske institucije ne uspevaju da posvete dužnu pažnju tokom sprovođenja ZZNP-a u pojedinačnim slučajevima. Ovaj propust u sprovođenju je najviše izražen u četiri oblasti, od kojih će svaka biti razmatrana u ovom izveštaju: prvo, u propustu da se u propisnom vremenskom roku odlučuje o zahtevima za izdavanje naloga za zaštitu; drugo, propust da se napravi razlika između naloga za zaštitu i naloga za hitnom zaštitom; treće, propusti u obliku i sadržaju naloga za zaštitu koje izdaju sudovi i četvrto, uloga sudova u pospešivanju pomirenja između žrtve i počinioca. Još jedan nedostatak koji je razmotren u ovom izveštaju tiče se rodne neutralnosti novog zakona.¹²

¹⁰ Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP), 87 UNTS 103, ETS 5; usvojena od Saveta Evrope 4. novembra 1950, na snagu je stupila 3. septembra 1953. Vidi, *između ostalog*, presudu ESLJP-a u predmetu *Opuz protiv Turske*, 9. jun 2009, str. 165. ESLJP je u tom predmetu utvrdio da je Turska prekršila svoju obavezu da zaštiti žene od nasilja u porodici i po prvi put izneo stav da rodno zasnovano nasilje predstavlja oblik diskriminacije prema EKLJP.

¹¹ Odeljenje UN-a za unapređenje položaja žena, *Izveštaj sa sastanka grupe stručnjaka o dobrim praksama u zakonima o nasilju nad ženama* (Izveštaj stručne grupe), Beč, 26–28. maj 2008, str. 7. [http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw_legislation_2008/Report%20EGMGPLVAW%20\(final%201.11.08\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw_legislation_2008/Report%20EGMGPLVAW%20(final%201.11.08).pdf) (pristupljeno 1. marta 2012). Što se tiče korišćenja pomirenja, vidi takođe Izveštaj Generalne skupštine UN-a *Zaustaviti nasilje nad ženama: sa reči na dela; Studija Generalnog sekretara*, A/61/122/dodatak 1 i ispravka 1, 2006, str. 97, gde se navodi da su ugovorna tela UN-a izrazila zabrinutost zbog „upotrebe postupaka pomirenja između počinioca i žrtve nasilja“ te da su izrazili posebnu zabrinutost da su ovi postupci na „štetu žrtve.“

¹² *Izveštaj Specijalnog izvestioca o nasilju nad ženama, njegovim uzrocima i posledicama*, Yakin Erturk, dodatak: 15 godina Ujedinjenih nacija u borbi protiv nasilja nad ženama, njegovim uzrocima i posledicama (1994–2009) – kritički osvrt; Generalna skupština UN-a A/HRC/11/6/dodatak 5, 27. maj 2009, str. 68, u kojem se napominje da zakoni koji regulišu nasilje u porodici „ne ispunjava zahtev dužne pažnje ako [su] rodno neutralni“ <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a3f5fc62.html> (pristupljeno 1. marta 2012).

1.1 Prethodni izveštaji OEBS-a o nasilju u porodici

OEBS je ranije izveštavao o nasilju u porodici i načinu na koji se to pitanje rešavalo u sudovima na Kosovu.¹³ OEBS je u junu 2011. objavio izveštaj o nalogima za hitnu zaštitu kod slučajeva nasilja u porodici.¹⁴ Taj izveštaj je nastao kao reagovanje na nasilnu smrt žrtve nasilja u porodici u koju je navodno pucao nerazvedeni suprug. Tri i po nedelje pre smrti žrtva je podnela zahtev za izdavanje naloga za hitnu zaštitu opštinskom sudu. Iako postoji jasna pravna obaveza da se o ovoj vrsti zahteva mora doneti odluka u roku od 24 časa od trenutka kada je zahtev podnesen sudu, njen slučaj još uvek nije bio rešen ni u vreme kada je ubijena. OEBS je uočio da ovaj slučaj predstavlja primer sistemskog kašnjenja u razmatranju zahteva za izdavanje naloga za hitnu zaštitu kod slučajeva nasilja u porodici.

1.2 Metodologija i struktura izveštaja

Metodologija korišćena u pripremanju ovog izveštaja obuhvata i praćenje sudskih ročišta, analizu predmeta i ostalih sudskih spisa. OEBS-ovi posmatrači su tokom perioda od 12 meseci, odnosno od oktobra 2010. do oktobra 2011, uočili da je ukupno 55 zahteva za izdavanje naloga za zaštitu i naloga za hitnu zaštitu bilo obuhvaćeno u sudskim postupcima. Od ukupno 55 zahteva, OEBS je odabrao 11 slučajeva kao primere koji ilustruju posebna pitanja koja se odnose na usklađenost sa domaćim zakonodavstvom i međunarodnim standardima ljudskih prava. Osim toga, OEBS-ovi posmatrači su razgovarali sa sudijama za građansko-pravna pitanja, predstavnicima centara za socijalni rad, zastupnicima žrtava, pravnici i ostalim zainteresovanim stranama iz pravosudnog sistema na celom Kosovu. OEBS je takođe pregledao relevantna dokumenta, uključujući međunarodne i regionalne konvencije i ugovore, deklaracije, rezolucije, preporuke, izveštaje kao i sudsku praksu regionalnih sudova i ugovornih organa i celokupno relevantno zakonodavstvo na Kosovu.

Ovaj izveštaj se sastoji od pet delova. U drugom delu dat je prikaz međunarodnih standarda ljudskih prava i domaćeg normativnog okvira relevantnih u presuđivanju o zahtevima za izdavanje naloga za zaštitu kod slučajeva nasilja u porodici. U trećem delu je zatim data analiza usklađenosti 11 primera odabranih slučajeva dobijanja naloga za zaštitu koje je nadgledao OEBS sa navedenim standardima. U ovim primerima dat je pregled svake od četiri glavne problematične oblasti u kojima je OEBS uočio propuste u sprovođenju ZZNP-a. Na kraju izveštaja dat je niz preporuka za Skupštinu Kosova, sudove i Kosovski institut za pravosuđe (KIP).

¹³ Vidi *Izveštaj OEBS-a o slučajevima nasilja u porodici na Kosovu*, jul 2007. <http://www.osce.org/kosovo/26468> (pristupljeno 1. marta 2012); *Izveštaj OEBS-a Sudski postupci koji obuhvataju nasilje u porodici*, novembar 2009. <http://www.osce.org/kosovo/40398> (pristupljeno 1. marta 2012); OEBS-ov *Priručnik za pomoć i savete žrtvama porodičnog nasilja*, mart 2012. <http://www.osce.org/kosovo/88710> (pristupljeno 1. marta 2012)

¹⁴ *Izveštaj o reagovanju OEBS-a: Nalozima za hitnu zaštitu u slučajevima nasilja u porodici* (jun 2011).

2. NORMATIVNI OKVIR

2.1 Međunarodni i regionalni standardi ljudskih prava

2.1.1 Sveobuhvatni instrumenti ljudskih prava

Niz sveobuhvatnih instrumenata ljudskih prava na međunarodnom i regionalnom nivou sadrži prava i zabrane koji imaju poseban značaj kod slučajeva nasilja u porodici. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima¹⁵ garantuje pravo na život, slobodu i sigurnost svake osobe¹⁶ i zabranjuje mučenje kao i „surovo, nehumano ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje.“¹⁷ U njoj se garantuje jednaka zaštita pred zakonom „bez ikakve diskriminacije“¹⁸ kao i „nalaženje delotvornog pravnog leka od strane nadležnih nacionalnih sudova kod dela kršenja osnovnih prava koja garantuje [...] Ustav ili zakon“. Svako „ima potpuno jednako pravo na pravično i javno suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom koji će odlučiti o pravima i obavezama dotičnog lica“.¹⁹ U Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima²⁰ ova zagantovana prava su ponovljena i proširena²¹, kao što je to učinjeno u EKLJP na regionalnom nivou.²² ESLJP je formirao skup precedentnih zakona koji se posebno bavi posledicama zagantovanih prava u EKLJP-u kod slučajeva nasilja u porodici, a o ovom skupu precedentnih zakona više je navedeno u daljem tekstu.²³

2.1.2 Specijalizovani instrumenti za ljudska prava

Nekoliko specijalizovanih instrumenata za ljudska prava na međunarodnom i lokalnom nivou zajedno sa odlukama koje su doneli regionalni sudovi za ljudska prava i ugovorna tela UN-a čine međunarodni okvir ljudskih prava koji uređuje oblast nasilja nad ženama, uključujući i nasilje u porodici. Prema ovom pravnom okviru, nasilje u porodici, nad ženama, na Kosovu predstavlja ne samo krivično delo već i oblik rodno zasnovane diskriminacije i povredu ljudskih prava žena. U poslednjih 20 godina postepeno je definisan standard dužne pažnje koji se koristi prilikom procene odgovarajućeg reagovanja domaćih vlasti na slučajeve nasilja u porodici. Ovaj standard dužne pažnje sada predstavlja novo pravilo međunarodnog običajnog prava.²⁴

¹⁵ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Generalna skupština UN-a, 10. decembar 1948., 217 A (III).

¹⁶ Ibid, član 3.

¹⁷ Ibid, član 5.

¹⁸ Ibid, član 7.

¹⁹ Ibid, član 10.

²⁰ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Rezolucija Generalne skupštine UN-a 2200A (XXI), 21 UN GAOR dodatak (br. 16) na 52, UN dok. A/6316 (1966); 999 UNTS 171; 6 ILM 368 (1967), usvojena 16. decembra 1966., stupila na snagu 23. marta 1976.

²¹ Vidi posebno član 2(3) (pravo na delotvoran pravni lek), član 6(1) (pravo na život), član 7 (zabrana mučenja i surovog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja), član 9(1) (pravo na slobodu i bezbednost ličnosti), član 14(1) (pravo na pravično i javno suđenje nadležnih, nezavisnih i nepristrasnih sudova) i član 26 (pravo na jednakost pred zakonom i na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije).

²² Vidi EKLJP, posebno član 2 (pravo na život), član 3 (zabrana mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja), član 5(1) (pravo na slobodu i bezbednost ličnosti), član 6(1) (pravo na „pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona“), član 8 (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) član 13 (pravo na delotvoran pravni lek) i član 14 (zabrana diskriminacije).

²³ Osam nabrojanih međunarodnih standarda ljudskih prava, uključujući EKLJP, zajedno sa skupom precedentnih zakona u okviru osam standarda direktno se primenjuju na Kosovu i, u slučaju sukoba, imaju prioritet nad kosovskim pravnim okvirom: vidi Uredbu UNMIK-a 1999/24 o važećim zakonima na Kosovu, član 1.3(b) i članove 22(2) i 53 Ustava.

²⁴ *Lenaghan i sar. protiv Sjedinjenih Američkih Država*, supra fusnota 8, str. 123 i 124 presude Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) u predmetu *Opuz protiv Turske*, 9. jun 2009. str. 79. Vidi takođe L. Hasselbacher, *Obaveze države u rešavanju nasilja u porodici: Evropski sud za ljudska prava, dužna pažnja i*

Generalna skupština UN-a je usvajanjem Deklaracije o eliminaciji nasilja nad ženama (DEVAW) 1993.²⁵ potvrdila da „nasilje nad ženama predstavlja povredu prava i osnovnih sloboda žena i narušava ili poništava uživanje ovih prava i sloboda“. Generalna skupština UN-a je izrazila zabrinutost zbog „dugotrajnog propusta da se zaštite i promoviraju ova prava i slobode kod slučajeva nasilja nad ženama“.²⁶ DEVAW poziva sve domaće vlasti da „na sve moguće načine i bez odlaganja slede praktičnu politiku eliminisanja nasilja nad ženama“²⁷ putem, *između ostalog*, posvećivanja dužne pažnje u prevenciji, istrazi i u skladu sa domaćim zakonodavstvom i kažnjavanju dela nasilja nad ženama „bez obzira da li je država ili su privatna lica počinila ta dela“.²⁸ Ovi organi vlasti dužni su da ženama koje su izložene nasilju obezbede „pristup mehanizmima pravde“ i „pravičnim i delotvornim pravnim lekovima za štetu koju su pretrpele“ u skladu sa domaćim zakonodavstvom, te moraju da „obaveste žene koja su njihova prava u postupku obeštećenja putem ovih mehanizama“.²⁹ Vlasti bi takođe trebalo da „[pred]uzmu mere kako bi obezbedili da službenici snaga reda i zakona i javni službenici nadležni za sprovođenje praktičnih politika za sprečavanje, istragu, i kažnjavanje nasilje nad ženama prođu kroz obuku kako bi bolje razumeli potrebe žena“.³⁰

Generalna skupština UN-a je 2004. godine usvojila Rezoluciju o eliminaciji porodičnog nasilja nad ženama.³¹ U ovoj Rezoluciji potvrđeno je da je porodično nasilje „od javnog interesa te se države pozivaju da preduzmu ozbiljne mere kako bi se zaštitile žrtve i sprečilo nasilje u porodici“³², i „po potrebi obezbedila veća zaštita žena, *između ostalog*, putem izdavanja sudskih zabrana nasilnim supružnicima kako bi bili sprečeni da ulaze u porodične kuće, ili izricanjem zabrane nasilnim supružnicima da ne stupaju u kontakt sa žrtvom“.³³

Ranije tokom godine, SE je usvojio Konvenciju o prevenciji i suzbijanju nasilja nad ženama i porodičnog nasilja (Konvencija o nasilju u porodici SE)³⁴ u kojoj je potvrđeno da je „*de jure* i *de facto* ostvarenje ravnopravnosti između muškaraca i žena glavni element u sprečavanju nasilja nad ženama“.³⁵ Konvencija o nasilju u porodici primenjuje se „kod svih oblika nasilja nad ženama, uključujući nasilje u porodici koje nesrazmerno više pogađa žene.“³⁶ U

međunarodni minimum pravne zaštite, dnevni list Northwestern o međunarodnim ljudskim pravima, tom 8, izdanje 2 (proleće 2010.), str. 27–32.

²⁵ Deklaracija o eliminaciji nasilja nad ženama (DEVAW), rezolucija Generalne skupštine UN-a 48/104, 20. decembar 1993. Generalni sekretar UN-a je DEVAW opisao kao „orijentir“ koji „daje okvir za analizu i delovanje na nacionalnom i međunarodnom nivou.“ Vidi *Temeljna studija o svim oblicima nasilja nad ženama: izveštaj Generalnog sekretara*, A/61/122/dod. 1, 6. jul 2006., st 5 Generalne skupštine UN-a. http://www.unescap.org/esid/gad/issues/Violence/S-G_study_VAW_2006.pdf (pristupljeno 1. marta 2012).

²⁶ Ibid, preambula.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid, član 4(c).

²⁹ Ibid, član 4(d).

³⁰ Ibid, član 4(i).

³¹ Rezolucija Generalne skupštine UN-a 58/147 o eliminaciji porodičnog nasilja nad ženama, A/REZ/58/147, 19. februar 2004. <http://www.worldlii.org/int/other/UNGARsn/2003/185.pdf> (pristupljeno 1. marta 2012).

³² Ibid, član 1(d).

³³ Ibid, član 7(e).

³⁴ Konvencija Saveta Evrope (SE) o prevenciji i suzbijanju nasilja nad ženama i porodičnog nasilja, CM (2011) 49 konačna verzija, 7. aprila 2011, otvorena za potpisivanje 11. maja 2011. Do sada je 16 država članica potpisalo ovu Konvenciju. S obzirom da su kosovske institucije van SE, najbolje je Konvenciju posmatrati kao savetodavnu, a ne obavezujuću za kosovske institucije. Međutim, na preformulisani standard dužne pažnje u kontekstu regionalnih paktova o ljudskim pravima treba gledati kao na dalje jačanje standarda dužne pažnje kao novog propisa u međunarodnom običajnom pravu.

³⁵ Ibid, preambula.

³⁶ Ibid, član 2(1).

Konvenciji se od zemalja članica zahteva da „obrate dužnu pažnju kako bi sprečile, istražile, kaznile i obezbedile odštetu za dela nasilja koja spadaju u delokrug ove Konvencije, a čiji su počinioci nedržavni akteri.“³⁷ Zemlje članice moraju da „zaštite sve žrtve od svih budućih dela nasilja“³⁸ i moraju takođe da „preduzmu sve neophodne zakonske ili ostale mere kako bi se osiguralo da žrtve dobiju odgovarajuće i pravovremene informacije o raspoloživim sredstvima podrške i pravnim merama na jeziku koji razumeju.“³⁹

Pored pravnih lekova iz krivičnog prava, u Konvenciji se od zemalja članica zahteva da „obezbede za žrtve adekvatne pravne lekove protiv počinioca u parničnom postupku.“⁴⁰ Što se tiče sudskih zabrana ili naloga za zaštitu, države članice moraju da osiguraju da su ovi nalozi „za hitnu zaštitu dostupni te da mogu bez nepotrebnih finansijskih ili administrativnih teškoća biti omogućeni žrtvi“, i da su „izdati za određeni vremenski period sve do promene ili ukidanja“ i da su „kada je to neophodno, izdati na *lični* zahtev koji odmah stupa na snagu“.⁴¹ Pored toga, zemlje članice su dužne da „osiguraju da povrede izrečenih sudskih zabrana ili naloga za zaštitu [...] budu predmet delotvornih, srazmernih i destimulirajućih krivičnih ili ostalih pravnih sankcija.“⁴² Zemlje članice moraju da „zaštite prava i interese žrtava [nasilja u porodici], uzimajući u obzir njihove posebne potrebe, kao potrebe svedoka, u svim fazama istrage i sudskih postupaka“⁴³ i moraju da zaštite žrtve „od zastrašivanja, osvete i ponovne viktimizacije“.⁴⁴

Sve je više precedentnih zakona iz regionalnih sudova za ljudska prava, uključujući ESLJP i Interamerički sud za ljudska prava, kao i iz ugovornih tela UN-a, uključujući Komisiju UN-a za ljudska prava i Komitet UN-a za eliminaciju diskriminacije žena, u kojem je definisan standard dužne pažnje kod slučajeva nasilja u porodici. Dve nedavne presude ESLJP-a utvrdile su da su domaći organi vlasti bili odgovorni za neobraćanje dužne pažnje kako bi žrtve porodičnog nasilja bile adekvatno zaštićene. U prvom slučaju, gde je odluka doneta 2008. godine, ESLJP je zaključio da u pozitivne obaveze domaćih vlasti „može da spada pod određenim uslovima, i dužnost održavanja i praktične primene adekvatnog pravnog okvira koji pruža zaštitu od dela nasilja privatnih lica.“⁴⁵ ESLJP je istakao da su „žrtve porodičnog nasilja posebno ranjive te da postoji potreba da se države aktivno uključe u njihovoj zaštiti“.⁴⁶

U drugom predmetu, u kojem je odluka doneta sledeće godine, ESLJP je utvrdio da domaći organi vlasti nisu izvršili svoju pozitivnu obavezu kako bi zaštitili pravo na život žene koju je usmratio zet iz vatrenog oružja. Sud je doneo odluku da su domaći organi vlasti dužni da „preduzmu odgovarajuće korake kako bi sačuvali živote onih koji su u [njihovoj] nadležnosti“. ESLJP je zaključio da uz odgovarajuće okolnosti postoji „pozitivna obaveza vlasti da preduzmu preventivne operativne mere kako bi zaštitile pojedince čiji su životi dovedeni u opasnosti od krivičnih dela drugog pojedinca“.⁴⁷ ESLJP je zaključio kako je „očigledno“ da je počilac i ranije vršio porodično nasilje nad žrtvom i da „zbog toga postoji značajan rizik da se nasilje ponovi u budućnosti“, i dao pravno mišljenje da „je propust da se

³⁷ Ibid, član 5(2).

³⁸ Ibid, član 18(1)

³⁹ Ibid, član 19.

⁴⁰ Ibid, član 29(1).

⁴¹ Ibid, član 53(2).

⁴² Ibid, član 53(3).

⁴³ Ibid, član 56(1).

⁴⁴ Ibid, član 56(1)(a). Ova zaštita mora biti obezbeđena porodicama žrtve i svedocima.

⁴⁵ *Bevacqua i S. protiv Bugarske*, presuda ESLJP-a, 12. jun 2008., str. 65.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ *Opuz protiv Turske*, presuda ESLJP-a 9. jun 2009, str. 128.

preduzmu razumne mere koji bi zaista mogle da promene ishod ili ublaže nanetu štetu dovoljan razlog da se uključi odgovornost države“.⁴⁸

U presudama ESLJP-a naglašena je potreba da domaće vlasti uspostave efikasne mere zaštite za žrtve nasilja u porodici. Osim toga u njima je ustanovljeno načelo da propust domaćih vlasti da obrate dužnu pažnju u zaštiti žena koje su žrtve porodičnog nasilja predstavlja rodno uslovljenu diskriminaciju i povredu prava žena na jednaku zaštitu pred zakonom.

Komiteta CEDAW je takođe uočio⁴⁹ da Konvencija UN-a o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena⁵⁰, koja je direktno primenjiva u kosovskim sudovima, zahteva od vlasti da deluju uz dužnu pažnju kako bi sprečili, istražili, krivično gonili i kaznili slučajeve nasilja u porodici.

Specijalni izvestilac UN-a o nasilju nad ženama, njegovim uzrocima i posledicama je u svom izveštaju 2009. pred Generalnom skupštinom UN-a, istakla da zakon o nasilju u porodici „ne ispunjava zahtev za obraćanjem dužne pažnje kada je zakon [...] rodno neutralan“.⁵¹ U kritici rodne neutralnosti zakonodavnog i strateškog okvira o nasilju u porodici u Holandiji, Specijalni izvestilac je 2007. istakla da rodno neutralan pristup nasilju u porodici „ne priznaje da veliku većinu slučajeva nasilja u porodici čini nasilje koje muškarci vrše nad svojim sadašnjim ili bivšim ženskim partnerima.“⁵² Domaći pravni okvir na Kosovu, koji je razmotren niže, treba ponovo da se proceni u tom pogledu.

2.2 Domaći pravni okvir

Skupština Kosova je 2010. donela ZZNP.⁵³ U ovom zakonu je „nasilje u porodici“ definisano kao „jedno ili više namernih dela ili propusta koje jedno lice vrši nad drugim licem sa kojim je ili je bio/bila u [porodičnoj] vezi“⁵⁴ i obuhvata, ali nije ograničeno na, „korišćenje fizičke prinude ili psihičkog pritiska“⁵⁵, koji nanosi ili preti da nanese „fizički bol ili psihičku patnju“⁵⁶, „izaziva osećaj straha, lične opasnosti ili ugrožavanja dostojanstva“⁵⁷, „fizički napad bez obzira na posledice“⁵⁸, „vređanje, zlostavljanje, nazivanje pogrdnim imenima i drugi oblici nasilnog zastrašivanja“⁵⁹, „stalno ponavljanje obrazaca u ponašanju sa ciljem

⁴⁸ Ibid, stavovi 134–136. Vidi takođe *Lenahan i sar. Protiv Sjedinjenih Američkih Država*, supra, fusnota 2.

⁴⁹ Komitet za eliminaciju diskriminacije žena, Opšta preporuka br. 19 (11. zasedanje, 1992), UN Doc. A/47/38, stav 9; *A.T protiv Mađarske*, Stavovi Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena, usvojeni 26. januara 2005, Saopštenje br. 2/2003, stavovi 9.2 *et seq.*

⁵⁰ Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, Rezolucija 34/180 Generalne Skupštine UN-a, 19. decembar 1979, stupila na snagu 3. septembra 1981.

⁵¹ Fusnota 15, supra. Vidi takođe Izveštaj ekspertske grupe, fusnota 5, supra, u kojoj je na str. 15 data preporuka da zakoni koji se tiču nasilja nad ženama moraju biti „rodno osetljivi, a ne slepi za rodna pitanja.“

⁵² *Primena za Rezoluciju 60/251 Generalne Skupštine od 16. marta 2006. pod nazivom „Savet za ljudska prava“: Izveštaj Specijalnog izvestioca o nasilju nad ženama, njegovim uzrocima i posledicama*, Yakin Erturk, *Dodatak: Misija za Holandiju; Savet za ljudska prava A/HRC/4/34/Add. 4*, 7. februar 2007, stav 40. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/4session/reports.htm> (pristupljeno 1. marta 2012).

⁵³ ZZNP, fusnota 1, supra. Na osnovu člana 29 ovog ZZNP-a „prethodna Uredba UNMIK-a br. 2003/12 o zaštiti od nasilja u porodici stavlja se van snage.“

⁵⁴ Ibid, član 2(1)(2).

⁵⁵ Ibid, član 2(1)(2.1).

⁵⁶ Ibid, član 2(1)(2.2).

⁵⁷ Ibid, član 2(1)(2.3).

⁵⁸ Ibid, član 2(1)(2.4).

⁵⁹ Ibid, član 2(1)(2.5).

ponižavanja [žrtve]⁶⁰, „seksualni odnosi bez pristanka i seksualno maltretiranje“⁶¹, „protivzakonito ograničavanje slobode kretanja [žrtve]⁶², „nanošenje štete ili uništavanje imovine ili zastrašivanje da će to biti učinjeno“⁶³, „dovođenje [žrtve] u situaciju da se boji za svoje fizičko, emocionalno ili ekonomsko blagostanje“⁶⁴, nasilno ulaženje i/ili isterivanje žrtve iz „zajedničkog stana ili iz [žrtvinog] stana“⁶⁵ i otmica.⁶⁶

Primarni cilj ZZNP-a je da „spreči nasilje u porodici u svim njegovim oblicima“.⁶⁷ Važno je napomenuti da nigde u ZZNP-u nije potvrđeno da su žene nesrazmerno više žrtve nasilja u porodici, ipak, navedeno je da „treba posvetiti posebnu pažnju deci, starijima i osobama sa invaliditetom“. ZZNP predviđa ostvarenje cilja koji se odnosi na prevenciju putem izdavanja naloga za zaštitu kojim se izriču određene „mere zaštite“ počiniocima nasilja u porodici.⁶⁸ Ove mere zaštite mogu da obuhvate „psihosocijalno lečenje“⁶⁹, „zabranu približavanja žrtvi nasilja u porodici“⁷⁰, „zabrana uznemiravanja lica izloženih nasilju“⁷¹, „udaljavanje [počinioca] iz stana, kuće ili drugih stambenih prostorija“⁷², „praćenje žrtava nasilja“ u toku uzimanja ličnih stvari⁷³, „lečenje od zavisnosti od alkohola i psihotropnih supstanci“⁷⁴, „oduzimanje predmeta“ kojima je počinjeno delo ili dela nasilja u porodici⁷⁵ i „imovinske zaštitne mere“⁷⁶.

Opštinski sud može da izda ili nalog za zaštitu ili nalog za hitnu zaštitu.⁷⁷ Zahtev za izdavanje obe vrste naloga može da uloži žrtva⁷⁸, advokat žrtve⁷⁹, zastupnik žrtve⁸⁰ ili u slučajevima

⁶⁰ Ibid, član 2(1)(2.6).

⁶¹ Ibid, član 2(1)(2.7).

⁶² Ibid, član 2(1)(2.8).

⁶³ Ibid, član 2(1)(2.9).

⁶⁴ Ibid, član 2(1)(2.10).

⁶⁵ Ibid, član 2(1)(2.11).

⁶⁶ Ibid, član 2(1)(2.12).

⁶⁷ Ibid, član 1(1). U članu 1(2) navodi se „postupanje sa počiniocima“ i „ublažavanje posledica“ kao dodatni ciljevi ZZNP-a.

⁶⁸ Ibid, član 3(4). ZZNP predviđa da će ove mere zaštite „štititi lice koje je izloženo nasilju [u porodici], otklanjanjem okolnosti koje utiču ili mogu da utiču na izvršenje drugih dela.“

⁶⁹ Ibid, član 4. Primetno je međutim da ova mera zaštite ne može biti primenjena u odsustvu podzakonskih propisa Ministarstva rada i socijalne zaštite. Član 28 propisuje donošenje svih neophodnih podzakonskih akata šest meseci od stupanja ZZNP-a na snagu. Međutim ova podzakonska akta nisu doneta od dana objavljivanja ovog izveštaja.

⁷⁰ Ibid, član 5.

⁷¹ Ibid, član 6(1). Kada je mera zaštite izrečena skladu sa članom 6(1), član 6(2) predviđa da „starateljstvo nad detetom privremeno se poverava žrtvi nasilja u porodici, a roditeljsko pravo se privremeno oduzima izvršiocu nasilja u porodici.“

⁷² Ibid, član 7.

⁷³ Ibid, član 8.

⁷⁴ Ibid, član 9. Primetno je međutim da ova mera zaštite ne može biti primenjena u odsustvu podzakonskih propisa Ministarstva zdravlja. Član 28 propisuje donošenje svih neophodnih podzakonskih akata šest meseci od stupanja ZZNP-a na snagu. Međutim ova podzakonska akta nisu doneta od dana objavljivanja ovog izveštaja.

⁷⁵ Ibid, član 10.

⁷⁶ Ibid, član 11.

⁷⁷ Ibid, članovi 13–18. ZZNP takođe predviđa u članu 22, da „nalog za privremenu hitnu zaštitu“ može da izda Kosovska policija. Na osnovu člana 22(1), zahtev za dobijanje ove vrste naloga može se podneti Kosovskoj policiji „van radnog vremena sudova“.

⁷⁸ Ibid, članovi 13(1)(1) i 13(2)(1).

⁷⁹ Ibid, članovi 13(1)(2) i 13(2)(2).

⁸⁰ Ibid, članovi 13(1)(3) i 13(2)(3). Zastupnik žrtve mora da dobije saglasnost od žrtve pre nego uloži zahtev u njegovo-njeno ime. Zastupnici žrtava rade pod pokroviteljstvom Odeljenja za zastupanje i pomoć žrtvama pri Ministarstvu pravde. Njihova odgovornost prema žrtvama nasilja u porodici nije najbolje definisana u

kada je žrtva maloletno lice, predstavnik centra za socijalni rad (CSR)⁸¹. Takođe zahtev za izdavanje naloga za hitnu zaštitu može da uloži bilo koje „lice sa kojim je [žrtva] u porodičnoj vezi“⁸² ili „lice koje ima neposredno saznanje o jednom ili više dela nasilja u porodici nad [žrtvom]“⁸³. Zahtev mora da sadrži „detaljan opis faktičkog stanja“ i kada je to moguće, treba priložiti i „dokaze [...] kao i obrazloženje zahteva za donošenje naloga za zaštitu“.⁸⁴

O zahtevu za dobijanje naloga za zaštitu odlučuje se u roku od 15 dana od podnošenja tog zahteva sudu.⁸⁵ Mnogo manje vremena međutim ima za donošenje odluke o zahtevima za dobijanje naloga za hitnu zaštitu o kojima se odlučuje u roku od 24 časa od prijema tih zahteva.⁸⁶ U toku razmatranja obe vrste zahteva, sud „održava raspravu“⁸⁷ na kojoj i žrtva⁸⁸ i počinilac⁸⁹ „mogu biti saslušani“. Sud takođe može da sasluša podnosioca zahteva⁹⁰, ukoliko to nije žrtva. Tokom razmatranja zahteva za dobijanje naloga za zaštitu, kada podnosilac zahteva ima manje od 18 godina ili kada nije pravno sposoban, ili ukoliko „pretpostavljeno delo nasilja u porodici utiče na lice koje je mlađe od 18 ili nema sposobnost samostalnog odlučivanja“, može biti saslušan predstavnik CSR-a.⁹¹ Pored toga, može biti saslušan „svaki svedok čije svedočenje sud smatra neophodnim“. Tokom razmatranja zahteva za dobijanje naloga za hitnu zaštitu, može biti saslušan „svaki svedok koji je upoznat sa nasiljem u porodici“.⁹²

ZZNP-u, odnosno oni mogu, kao što je gore navedeno da podnose zahteve umesto žrtava. U skladu sa članom 15 ili 16, oni takođe mogu, po nahođenju suda, da budu pozvani da svedoče kada se zahtev razmatra. Međutim, njihova *de facto* uloga koju imaju u slučajevima porodičnog nasilja je da nastupaju kao zastupnici, a ne kao svedoci. U slučajevima koje su uočili posmatrači OEBS-a, zastupnici žrtava često predstavljaju dokaze i iznose završne napomene umesto (i s vremena na vreme dopunjuju) advokata žrtve. Ova uloga nije predviđena u ZZNP-u. OEBS-ovi posmatrači su otkrili da postoji značajna razlika između opštinskih sudova u različitim regionima, pa čak i unutar svakog regiona ponaosob, što se tiče uloge koju imaju zastupnici žrtava tokom razmatranja ovih zahteva. Ovo neslaganje uočeno u praksi može nastati jer ne postoje jasne pravne odredbe o odgovornostima zastupnika žrtava u slučajevima razmatranja naloga za zaštitu žrtava nasilja u porodici.

⁸¹ Ibid, članovi 13(1)(4) i 13(2)(5). Centri za socijalni rad (CSR) predstavljaju državne organe koji u svakoj opštini na Kosovu rade pod pokroviteljstvom Odeljenja za rad i socijalnu zaštitu. Njihova uloga je definisana u članu 7 Zakona o socijalnim i porodičnim uslugama. Kao što je gore navedeno, u slučajevima kada je žrtva maloletno lice, CSR može da podnese zahtev. Pored toga, u skladu sa članovima 15 i 16, kada je podnosilac zahteva lice mlađe od 18 godina, ili kada navodna dela porodičnog nasilja utiču na lice koje ima manje od 18 godina, predstavnik CSR-a može po nahođenju suda biti pozvan da svedoči tokom razmatranja zahteva. CSR-i takođe imaju određene obaveze u skladu sa Porodičnim zakonom Kosova (Porodični zakon Kosova, br. 2004/32, koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2006/7, 16. februara 2006.) i Zakonom o porodičnim i socijalnim uslugama (zakon br. 02/L-17 o socijalnim i porodičnim uslugama, proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2005/46, 14. oktobra 2005.) koje mogu da se poklapaju, ili čak dođu u sukob sa njihovim odgovornostima kod slučajeva nasilja u porodici.

⁸² Ibid, član 13(2)(4).

⁸³ Ibid, član 13(2)(6). Pored toga, u skladu sa članom 13(3), zahtev za dobijanje naloga za zaštitu ili naloga za hitnu zaštitu može podneti „NVO koja je upoznata sa problemom koji ima žrtva i koja je dobro informisana o njenom lečenju.“

⁸⁴ Ibid, član 14(1)(1.4). U skladu sa članom 14(1)(1.5), zahtev bi takođe trebalo da sadrži i „predlog“ za dobijanje mera zaštite ili izricanje onih mera koje žrtva zahteva.

⁸⁵ Ibid, član 15(1).

⁸⁶ Ibid, član 16(1).

⁸⁷ Ibid, članovi 15(2) i 16(2).

⁸⁸ Ibid, članovi 15(2)(1) i 16(2)(1). Umesto toga, sud može da sasluša advokata žrtve ili zastupnika žrtve.

⁸⁹ Ibid, članovi 15(2)(2) i 16(2)(2). Umesto toga, sud može da sasluša advokata počinioca nasilja.

⁹⁰ Ibid, članovi 15(2)(3) i 16(2)(3).

⁹¹ Ibid, član 15(2)(4). Ipak, imajte na umu, da ne postoji odgovarajuća odredbe o razmatranju zahteva za dobijanje naloga za hitnu zaštitu.

⁹² Ibid, član 16(2)(4).

Ukoliko se razmatra zahtev za dobijanje naloga za zaštitu sud može da održi raspravu i izda nalog u odsustvu počinioca „ukoliko je to lice uredno pozvano i ako je dovoljan broj dokaza koji podržavaju zahtev.“⁹³ Međutim, ukoliko se razmatra zahtev za dobijanje naloga za hitnu zaštitu, ZZNP predviđa nešto drugačije uslove, odnosno, da sud može da održi raspravu i izda nalog u odsustvu počinioca „po potrebi“⁹⁴.

Razmatranje zahteva za dobijanje naloga za zaštitu ili naloga za hitnu zaštitu je isto, odnosno od suda se zahteva da izda nalog „kada smatra da će počinitelj nasilja neizbežno ugrožavati zdravlje, bezbednost ili dobrobit [žrtve]“.⁹⁵ Obe vrste naloga moraju da sadrže mere zaštite ili mere koje je izrekao sud, odnosno takođe oba naloga moraju da sadrže i izjavu da svako kršenje naloga predstavlja krivično delo.⁹⁶ Odluka o donošenju naloga za zaštitu ili naloga za hitnu zaštitu mora biti obrazložena odnosno mora da poveže činjenice iz određenog slučaja sa naročitim merom zaštite koja je izrečena.⁹⁷

Nalog za hitnu zaštitu se „privremeno izdaje“⁹⁸ i mora da sadrži datum potvrđivanja naloga za zaštitu „koji treba da bude održan u roku od osam (8) dana od donošenja naloga za hitnu zaštitu“⁹⁹. Nalog za zaštitu može biti izdat za period ne duži od 12 meseci, uz mogućnost produženja na najviše do 24 meseci.¹⁰⁰ Trajanje naloga za hitnu zaštitu ističe kada se završi rasprava o njegovom potvrđivanju.¹⁰¹ Kada je potvrđeno izdavanje naloga za hitnu zaštitu, sud može da izda nalog za zaštitu.¹⁰² Oba naloga odmah po izricanju stupaju na snagu i moraju se proslediti počiniocima nasilja kao i Kosovskoj policiji (policiji).¹⁰³

„Nadležni organ za sprovođenje zaštitnih mera“ je policija.¹⁰⁴ Policija mora da „odgovori na svako obaveštenje o delu ili pretnji da će porodično nasilje ili povreda naloga za zaštitu ili naloga za hitnu zaštitu biti izvršena, bez obzira ko je prijavio slučaj.“¹⁰⁵ Ako postoji „osnovana sumnja da je izvršeno delo koje predstavlja nasilje u porodici, [upravo] policija treba da uhapsi mogućeg počinioca u skladu sa zakonom.“¹⁰⁶ Policija je dužna da koristi „razumna sredstva kako bi zaštitila žrtvu i sprečila nasilje u budućnosti“.¹⁰⁷ Ta sredstva zaštite podrazumevaju „informisanje žrtve [o njegovim ili njenim] pravima u skladu sa [ovim] zakonom“¹⁰⁸ i „udaljavanje počinioca iz [...] stana [žrtve] ili bilo kog njegovog dela,

⁹³ Ibid, član 15(3).

⁹⁴ Ibid, član 16(3). U takvim okolnostima sud može da primeni „drugačije, alternativne mere, uključujući i one elektronske.“

⁹⁵ Ibid, član 17(1).

⁹⁶ Ibid, članovi 18(1)(2) i 18(3)(2). Pored toga, obe vrste naloga moraju da obaveste stranke o pravu na žalbu kao i pravu na pomoć branioca.

⁹⁷ Zakon br. 03/L-006 o parničnom postupku (ZPP), 20. septembar 2008, koji sudovi na Kosovu sprovode od 6. oktobra 2008., član 160.

⁹⁸ ZZNP, fusnota 1, *supra*, član 2(1)(10).

⁹⁹ Ibid, član 18(1)(3)(4).

¹⁰⁰ Ibid, član 18(2).

¹⁰¹ Ibid, član 18(4).

¹⁰² Ibid, član 18(5)(2).

¹⁰³ Ibid, član 17(2). Nalog takođe treba proslediti CSR-u te „ostalim stranama u [samom] postupku.“

¹⁰⁴ Ibid, član 3(6).

¹⁰⁵ Ibid, član 24(1).

¹⁰⁶ Ibid, član 24(2). Treba napomenuti da ova odredba uređuje samo incidente nasilja u porodici koji su izvršeni nakon izricanja naloga za zaštitu. Domaće krivično zakonodavstvo obuhvata ostale odredbe koje su od značaja za krivična dela koja predstavljaju nasilje u porodici; međutim, njihovo razmatranje prevazilazi okvire ovog izveštaja.

¹⁰⁷ Ibid, član 24(3).

¹⁰⁸ Ibid, član 24(3)(2).

u slučaju kada je [ova] mera propisana nalogom za zaštitu ili nalogom za hitnu zaštitu u skladu sa [ovim] zakonom¹⁰⁹.

Povreda naloga za zaštitu ili naloga za hitnu zaštitu „u celini ili u njegovom pojedinom delu“ predstavlja krivično delo koje se kažnjava „novčanom kaznom od dvesta (200) do dve hiljade (2000) evra ili kaznom zatvora u trajanju do šest (6) meseci.“¹¹⁰ Ponavljanje povreda naloga za zaštitu ili naloga za hitnu zaštitu „smatra se otežavajućim okolnostima.“¹¹¹ Kršenje naloga za zaštitu ili naloga za hitnu zaštitu „krivično se goni po službenoj dužnosti.“¹¹²

3. NEDOSTACI KOJI SE ODNOSE NA SPROVOĐENJE ZAKONA O ZAŠTITI OD NASILJA U PORODICI

OEBS je uočio nekoliko ozbiljnih nedostataka u postupku odlučivanja o zahtevima za dobijanje naloga za zaštitu ili naloga za hitnu zaštitu kod slučajeva nasilja u porodici u sudovima na Kosovu. U ove nedostatke spada i propust da se zahtevi reše u vremenskom roku koji predviđa ZZNP, propust da se na odgovarajući način napravi razlika između naloga za zaštitu i naloga za hitnu zaštitu, nedostaci vezani za oblik i sadržaj naloga izdatih u skladu sa ZZNP-om kao i uloga sudova u pomirenju između strana.

3.1 Propust da se zahtevi reše u zakonski propisanom roku

OEBS je u prethodnom izveštaju istakao da kašnjenja u rešavanju građanskih parnica predstavljaju sistematski problem u sudovima na Kosovu.¹¹³ Ova kašnjenja, međutim, izazivaju posebnu zabrinutost kada do njih dolazi onda kada se donose odluke o zahtevima za dobijanje naloga za zaštitu u predmetima nasilja u porodici. Ovi zahtevi, po svojoj prirodi, zahtevaju hitno postupanje, a osim toga, ZZNP propisuje vremenske okvire za njihovo razmatranje i rešavanje. Kao što je ranije istaknuto u ovom izveštaju¹¹⁴, zahtevi za dobijanje naloga za zaštitu moraju biti razmotreni i rešeni u roku od 15 dana od njihovog podnošenja, dok zahtevi za dobijanje naloga za hitnu zaštitu moraju biti razmotreni i rešeni u roku od 24 časa od njihovog podnošenja. Uprkos postojanju propisanih rokova OEBS je uočio veliki broj slučajeva u kojima su zahtevi za dobijanje naloga za zaštitu, pa čak i naloga za hitnu zaštitu ostali nerešeni nekoliko sedmica, a u nekim slučajevima čak i nekoliko meseci, kao što je zabeleženo u dole navedenom primeru.

Dana 24. maja 2011. žrtve – jedna žena i njen brat – su podneli zahtev tražeći dobijanje naloga za zaštitu od počinioca, supruga ove žene. U zahtevu su bile navedene godine fizičkog i psihičkog nasilja nad ženom koje je kulminiralo napadom koji se dogodio 3. maja 2011. kada je zadobila niz ozbiljnih povreda, uključujući prelome kostiju lica. Uz zahtev je priložena bolnička evidencija gde su navedene sve povrede koje je žrtva zadobila, policijski izveštaj, fotografije povreda i dokumentacija u vezi sa krivičnim postupkom protiv počinioca koji je pokrenut nakon napada. Posle ovog napada, počinitelj nasilja je pretio i bratu svoje žene. U vezi sa ovim incidentom

¹⁰⁹ Ibid, član 24(3)(8).

¹¹⁰ Ibid, član 25(1).

¹¹¹ Ibid, član 25(2).

¹¹² Ibid, član 26(1).

¹¹³ Na primer, vidi izveštaj OEBS-a *Rešavanje slučajeva iz Porodičnog zakona na Kosovu: upravljanje predmetima*; (februar 2011), <http://www.osce.org/kosovo/75768?download=true> (pristupljeno 1. marta 2012).

¹¹⁴ Vidi str. 12, *supra*.

pokrenut je odvojen krivični postupak protiv počinioca. Dana 27. jula 2011. sud je zakazao ročište koje je odmah odloženo kada je ustanovljeno da ni zastupnik žrtve, niti zvaničnik CSR-a nisu prisutni, iako su blagovremeno pozvani. Sud je presudio da zbog odsustva ova dva zvaničnika nisu ispunjeni uslovi da se ročište održi. Dana 5. avgusta 2011. kada je ponovo zakazano ročište, zvaničnik CSR-a se opet nije pojavio. Međutim, sud je tom prilikom odlučio da budući da nije bilo naznaka da je nasilje izvršeno nad maloletnom decom ovog para, ročište može da se nastavi i u odsustvu ovog zvaničnika. Sud je saslušao dokaze koje su izneli žrtva i počinilac, te predstavku advokata žrtve i zastupnika žrtve. Nakon rasprave sud je izdao nalog za zaštitu.

Nalog za zaštitu je u gore navedenom primeru izdat 75 dana nakon što je žrtva podnela zahtev. To je pet puta duži vremenski period od vremenskog roka koji propisuje ZZNP. Odredbe ZZNP-a jednostavno ne predviđaju kašnjenje duže od dva meseca između podnošenja zahteva i održavanja prvog ročišta i to ne bi smelo da se dogodi. Takođe nije predviđeno ni kašnjenje prouzrokovano nepojavljivanjem zastupnika žrtve i predstavnika CSR-a. ZZNP predviđa da saslušavanje ovih zvaničnika treba da bude na dobrovoljnoj osnovi, a ne obavezno, ali ako se ne pojave pred sudom iako su uredno pozvani, ročište bi trebalo da se nastavi u njihovom odsustvu. Nakon jednog sudskog poziva, ovi zvaničnici su dužni da se pojave pred sudom, a ukoliko propuste da se pojave mogu im biti izrečene kazne, uključujući novčanu. Međutim, to je posebno pitanje, koje se rešava između suda i pozvanog svedoka, i ne bi trebalo dozvoliti da utiče na nastavak sudskog ročišta i rešavanje zahteva unutar vremenskog roka koji ZZNP propisuje.

Sledeći slučaj koji se tiče zahteva za izdavanje naloga za hitnu zaštitu predstavlja još nečuveniji primer kašnjenja u razmatranju i odlučivanju po zahtevu:

Dana 11. januara 2011. žrtva je podnela zahtev za izdavanjem naloga za hitnu zaštitu od počinioca, svog supruga. U zahtevu su navedene epizode fizičkog i psihičkog nasilja počinjene nad žrtvom tokom 22 godine braka koje su kulminirale fizičkim napadom prošlog meseca, nakon kojeg žrtva nije bila u stanju da ustane iz kreveta dva dana. Žrtva je nakon ovog napada, koji je prijavila policiji, napustila počinioca i povelala je njihovo troje dece sa sobom. Prvo ročište je zakazano 29. marta 2011. međutim odmah je odloženo nakon što je ustanovljeno da ni žrtva, niti počinilac nisu uredno pozvani, pa čak se nisu odazvali ni zastupnik žrtve, niti predstavnik CSR-a premda su uredno pozvani. Sledeća ročišta zakazivana su 8. aprila, 27. aprila, 13. maja i 31. maja 2011. međutim za svaki od navedenih datuma ročište je otkazivano jer se strane u sporu i ostali zvaničnici nisu odazvali na sudski poziv. Tokom svakog ročišta ponavljan je isti scenario, odnosno u sudskim spisima nije bilo dokaza da su žrtva ili počinilac uredno pozvani, a takođe se ni zastupnik žrtve niti predstavnik CSR-a nisu odazvali pozivu ni na jednom ročištu iako su uredno pozvani. Dana 1. juna 2011. žrtva se pojavila na sudu – iako nije primila poziv – kako bi zahtevala da se njen zahtev povuče, jer se ona pomirila sa počiniocem nakon što je podnela zahtev. Sud je tada odlučio da se zahtev „smatra povučenim“.

U gore navedenom primeru proteklo je 77 dana između podnošenja zahteva i održavanja prvog ročišta. To je bio zahtev za dobijanje naloga za hitnu zaštitu i sud je bio dužan da o takvom zahtevu odluči u roku od 24 časa od podnošenja. Poteškoće vezane za izdavanje sudskih poziva koji su očigledno takođe odgovorni za kašnjenje – od još 64 dana – ne mogu biti opravdanje za tako dugo odlaganje. Suočen sa stalnim poteškoćama u pozivanju stranaka sud je bio dužan da preuzme aktivniju ulogu u upravljanju procesom pozivanja na sud, tako

što bi na primer, potražio pomoć od policije prilikom uručivanja sudskih poziva, ili da putem telefona pokuša da uspostavi kontakt sa strankama.

U periodu između objavljivanja OEBS-ovog izveštaja o nalogima za hitnu zaštitu, juna 2011. – u kojem je izražena posebna zabrinutost zbog ovih odlaganja i njihovih posledica po žrtve¹¹⁵ – OEBS je uočio napredak u načinu na koji Opštinski sud u Prishtinë/Prištini postupava sa zahtevima za izdavanje naloga za hitnu zaštitu.¹¹⁶ Ovaj napredak je vredan pomena, uz nadu da će i ostali opštinski sudovi slediti primer Opštinskog suda u Prishtinë/Prištini tako što će preduzeti korake i dati prioritet u blagovremenom rešavanju predmeta nasilja u porodici. Sledeći prikaz najbolje ilustruje primer iz prakse gde je blagovremeno odlučeno o zahtevu za izdavanje naloga za hitnu zaštitu:

Dana 5. septembra 2011. žrtva je u sudu podnela zahtev za izdavanje naloga za hitnu zaštitu od počinioca, svog supruga. Zahtev je podnet kao posledica incidenta koji se dogodio 3. septembra 2011. kada je počinioc napao žrtvu nanoseći joj telesne povrede. Uz njen zahtev priložena je bolnička evidencija sa opisom svih povreda koje je zadobila kao i policijski izveštaj sačinjen nakon napada. Sud je zakazao ročište za 6. septembar 2011. kada je saslušao dokaze koje su izneli žrtva i počinioc, ali i predstavke zastupnika žrtve. Odmah nakon ročišta, sud je doneo odluku da izda nalog za hitnu zaštitu. Dana 13. septembra 2011. sud je zakazao još jedno ročište kako bi potvrdio odluku o izdavanju naloga, te saslušao ostale dokaze koje su izložile stranke i ostale predstavke koje je izneo zastupnik žrtve. Odmah nakon ove rasprave sud je doneo odluku kojom potvrđuje izdavanje naloga za hitnu zaštitu tako što je izdao nalog za zaštitu u trajanju od šest meseci.

3.2 Nerazlikovanje vrsta naloga za zaštitu

Kao što je ranije navedeno u ovom izveštaju, ZZNP predviđa da sud može, nakon dobijanja takvog zahteva, doneti jedan od dva različita naloga za zaštitu.¹¹⁷ Iako se u Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici nalog za hitnu zaštitu definiše kao nalog koji se „donosi privremeno“ i navode različiti rokovi u kojima predmetni zahtevi moraju biti rešeni, u zakonu se zapravo ne pravi razlika između naloga za hitnu zaštitu, s jedne strane i običnog zahteva za zaštitu koji nije hitan, s druge strane.

Test za izdavanje bilo koje vrste naloga je isti: nalog se donosi kada sud „smatra da izvršilac nasilja ugrožava zdravlje, bezbednost ili dobrobit [žrtve]“.¹¹⁸ S obzirom na to da u Zakonu nije napravljena razlika između ove dve vrste naloga za zaštitu, možda nije iznenađujuće što žrtve, prilikom sastavljanja zahteva, kao i sudovi, tokom razmatranja i odlučivanja o istim, često nisu u stanju da naprave adekvatnu razliku između ove dve vrste. Kako žrtve tako i

¹¹⁵ Fusnota 17, *supra*.

¹¹⁶ U razgovoru obavljenom 10. avgusta 2011. sudija za građansko-pravna pitanja iz Opštinskog suda u Prishtinë/Prištini obavestio je OEBS da su pre objavljivanja izveštaja u junu 2011. predmeti nasilja u porodici dodeljivani sudijama jednom mesečno, skupa sa ostalim građanskim parnicama. Međutim, sudija je obavestio da je nakon raspodele ovog izveštaja, izmenjena sudska praksa tako da se sada predmeti odmah dodeljuju sudijama, kako bi im se dao veći prioritet i kako bi bili rešavani po hitnom postupku. Ova promena u praksi je pokazala da su sudovi preduzeli konkretne korake u primeni preporuka koje sadrži izveštaj objavljen juna 2011.

¹¹⁷ Vidi str. 12, *supra*.

¹¹⁸ Član 17(1), ZZNP, fusnota 1, *supra*.

sudovi često ove dve kategorije tretiraju manje ili više istovetno. Ovo ilustruju primeri sledeća dva slučaja:

25. maja 2011. godine, žrtva je sudu podnela zahtev za nalog za hitnu zaštitu od počinioca nasilja, njenog supruga. U zahtevu je detaljno opisan istorijat nasilničkog ponašanja i fizičkog nasilja nad žrtvom za vreme osamnaestogodišnje bračne zajednice ovog para. U martu 2011. godine, žrtva je napustila bračni dom i sa sobom odvela dvoje maloletne dece. 23. maja 2011. godine, počinilac nasilja je ušao u kuću žrtvinog brata – u kojoj je žrtva pronašla utočište – i napao žrtvu i njihovo dvoje dece, nanevši žrtvi telesne povrede. Uz zahtev je priložen nalaz lekara, u kojem detaljno opisuje povrede žrtve. 27. maja 2011. godine, sud je zakazao ročište, ali ga je odmah otkazao; ni žrtva niti počinilac nisu se pojavili, a u sudskom spisu nisu postojali dokazi da su im uredno dostavljeni sudski pozivi. Ročište je ponovo zakazano 7. juna 2011. godine, ali je ponovo otkazano jer, premda se žrtva pojavila na sudu, počinilac nije i ponovo nije bilo dokaza u sudskom spisu da mu je sudski poziv uredno dostavljen. Nova ročišta zakazana su za 21. i 24. jun 2011. godine, na kojima je sud saslušao dokaze koje su izneli i žrtva i počinilac. Nakon ročišta od 24. juna, sud je doneo nalog za zaštitu od tuženog sa rokom važenja od tri meseca. U obrazloženju rešenja, sud je naveo da je žrtva podnela zahtev za „nalog za zaštitu“. Ovo je bila greška, jer je žrtva zapravo podnela zahtev za nalog za hitnu zaštitu.

U petak, 22. jula 2011. godine, žrtve, žena i njena punoletna kćer, podnele su sudu zahtev za nalog za zaštitu od počinioca nasilja, bivšeg supruga pomenute žene. Međutim, u predlogu rešenja koji je priložen uz zahtev, žrtve su očito tražile da sud donese nalog za hitnu zaštitu, a ne nalog za zaštitu. Zahtev je podnet zbog incidenta do kojeg je došlo prethodnog dana, kada je počinilac navodno napao žrtve, nanevši povrede obema i nanevši teške povrede ženi. Uz zahtev je priložena bolnička dokumentacija u kojoj su detaljno opisane povrede koje je zadobila majka, kao i nalazi lekara u kojima su detaljno opisane povrede obe žrtve. U ponedeljak, 25. jula 2011. godine, sud je zakazao ročište i saslušao dokaze koje su iznele žrtve i počinilac. Nakon saslušanja, sud je doneo nalog za zaštitu od počinioca nasilja. U svom obrazloženju, sud je naveo da su žrtve „podnele zahtev za nalog za zaštitu od tuženog“ i da su takođe podnele zahtev da sud „donese nalog za hitnu zaštitu“. Sud, međutim, nije dao dodatno tumačenje ove nejasnoće u zahtevu.

U slučaju iz potonjeg primera, premda se razlozi koje je sud naveo nisu eksplicitno odnosili na pitanje za koju vrstu naloga su žrtve nameravale da podnesu zahtev, sud je i pored toga bio spreman da preuzme inicijativu da zahteve reši što je pre moguće. Zahtev je podnet u petak a rešenje je doneto sledećeg ponedeljka, što znači da je u stvari rešenje o zahtevu doneto u roku od 24 radna časa suda. Zbog nejasnoća u Zakonu i u zahtevu reakcija suda nije bila odgovarajuća, a pokazala je proaktivan pristup u rešavanju ovog slučaja. Međutim, u stvarnosti, zbog vikenda tokom kojeg je bilo intervencija rešenje po zahtevu nije doneto u roku od 24 sata, kako je propisano ZZNP. S obzirom na ono što je propisano Zakonom i na potrebe žrtava za hitnom zaštitom, žrtve su imale pravo na to da njihov zahtev bude rešen u roku od 24 sata, a ne u roku od 24 radna sata suda.

3.3 Nedostaci u formi i sadržaju naloga donetih u skladu sa Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici

Kao što prethodno navedeno u ovom izveštaju¹¹⁹, potrebno je da u nalogima donetim u skladu sa Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici bude propisana zaštitna mera ili mere koje je naložio sud, a počinitelj mora biti upozoren da svako kršenje ovog naloga predstavlja krivično delo. Nalogima se strane takođe moraju informisati o pravu žalbe na nalog i o pravu na pomoć advokata. U nalogima za hitnu zaštitu takođe mora biti naveden datum koji je sud odredio za potvrđivanje naloga. Pored toga, kao što je prethodno navedeno u izveštaju¹²⁰, odluka o donošenju naloga za zaštitu ili naloga za hitnu zaštitu mora biti zasnovana na argumentima i dokazima, odnosno u njoj mora postojati povezanost između predmetnih činjenica i konkretnih zaštitnih mera koje su naložene. Uprkos ovim zakonskim obavezama, OEBS je zapazio da u mnogim posmatranim predmetima u donetim nalogima nedostaju bar neke neophodne informacije, kao što je to ilustrovano u primeru sledećeg slučaja:

6. aprila 2011. godine, žrtva je sudu podnela zahtev za nalog za hitnu zaštitu. Sud je zakazao saslušanje istog dana i nakon saslušanja i žrtve i počinioca, doneo odluku da donese nalog za hitnu zaštitu za koji je žrtva podnela zahtev. U nalogu su navedene zaštitne mere i njihovo trajanje, a počinitelj je informisan o pravu žalbe na nalog i roku za podnošenje iste. Počinitelj je nalogom takođe upozoren da svako kršenje naloga predstavlja krivično delo. Na kraju, počinitelj je nalogom obavešten da podnošenje žalbe ne odlaže izvršenje zaštitnih mera. Međutim, u nalogu nije naveden datum koji je sud odredio za saslušanje radi potvrđivanja naloga. Pored toga, rešenje nije sadržalo obrazloženje kojim se ukazuje na činjenice na osnovu kojih je isto zasnovano, niti objašnjenje na koji način su naložene zaštitne mere u vezi sa predmetnim činjenicama. 15. aprila 2011. godine, sud je održao ročište radi potvrđivanja naloga, na kraju kojeg je doneo odluku da potvrdi nalog za hitnu zaštitu i da produži prethodno propisane zaštitne mere za još tri meseca. Međutim, i ovog puta, odluka suda nije bila zasnovana na argumentima i dokazima.

Još jedan nedostatak koji je OEBS uočio u nalogima koji se donose u skladu sa Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici odnosi se na vrstu zaštitnih mera koje nalažu sudovi. U Zakonu se jasno nabrajaju zaštitne mere koje mogu biti propisane¹²¹. Uprkos pobrojanim zaštitnim merama koje se mogu propisati, OEBS je pratio predmete u kojima su sudovi naložili mere koje sasvim izvesno nisu propisane ZZNP, kao što ilustruje sledeći primer slučaja:

Na kraju ročišta 24. februara 2011. godine, sud je naložio niz privremenih zaštitnih mera, koje treba da stupe na snagu do konačnog rešavanja zahteva žrtve za nalog za zaštitu. Jednom od ovih mera naloženo je žrtvi – koja se već podvrgla psihijatrijskom lečenju – da nastavi sa ovim lečenjem do donošenja konačnog rešenja o zahtevu. Sud je 11. marta 2011. doneo rešenje o izdavanju naloga za zaštitu. Jednom od zaštitnih mera propisana je obaveza žrtve da nastavi sa svojim psihijatrijskim lečenjem još tri meseca, uz mogućnost produžetka. Još jedna mera propisana za sve strane, koje žive u zajedničkoj kući, odnosila se na raspored kojim se regulišu tačni sati i minuti kada je svakoj od njih dozvoljeno da koristi zajedničko kupatilo. Dodatnom zaštitnom merom ograničeno je kretanje žrtve po kući, osim u vanrednim situacijama.

¹¹⁹ Vidi str. 13, *supra*.

¹²⁰ Vidi str. 13, *supra*.

¹²¹ Vidi deo 2.2, *supra*.

Gorenavedene zaštitne mere znatno prevazilaze ono što je predviđeno ZZNP. Iako je Zakonom omogućeno propisivanje mere lečenja kod psihologa za počinioca nasilja u porodici¹²², ne postoji zakonsko ovlašćenje prema kojem sud može propisati da se žrtva podvrgne takvom lečenju ili da nastavi sa istim. Slično tome, zaštitne mere koje se odnose na zajedničko korišćenje kuće prevazilaze ono što se predviđa ZZNP. Premda sud može naložiti počiniocu „da omogući [žrtvi] zajedničko korišćenje prostorija za život ili dela prostorije“¹²³, i premda može naložiti „sve druge mere neophodne radi zaštite bezbednosti, zdravlja i dobrobiti [žrtve]“, ZZNP ne predviđa mere kojima se ograničava sloboda kretanja žrtve.

OEBS je takođe uočio da pojedine zaštitne mere koje je sud naložio nisu dovoljno jasne, na primer kada se nalogom počiniocu zabranjuje da žrtvi pride ne bliže od „propisane udaljenosti“¹²⁴ ali se ne navodi koliko metara iznosi ta propisana udaljenost. Čini se da ovaj problem nastaje zbog korišćenja šablonskih naloga bez posvećivanja odgovarajuće pažnje u navođenju svih potrebnih pojedinosti. Nadalje, OEBS je uočio da se zaštitnim merama često zabranjuje izvršenje konkretnih krivičnih dela, na primer kada je počiniocu naloženo da ne postupa nasilnički ili da ne preti da će tako postupati prema žrtvi. Međutim, takvo postupanje je već zabranjeno Krivičnim zakonom i nije ga potrebno eksplicitno zabranjivati nalogom za zaštitu u građanskom postupku.

3.4 Uloga sudova u mirenju strana

Kao što je prethodno navedeno u ovom izveštaju,¹²⁵ osnovni cilj ZZNP je da se spreči nasilje u porodici donošenjem sudskih naloga koji sadrže odgovarajuće zaštitne mere. Za razliku od Porodičnog zakona Kosova, ZZNP ne predviđa postupak mirenja strana.¹²⁶ I pored toga, OEBS je pratio znatan broj predmeta nasilja u porodici u kojima su sudije uzele na sebe da žrtvi i počinioci sugerišu pomirenje, kao što je ilustrovano u sledećem primeru:

Dana 21. aprila 2011. godine, žrtva je sudu podnela zahtev za nalog za hitnu zaštitu od počinioca nasilja, njenog supruga starog 22 godine. U zahtevu je izložen poduži istorijat nasilničkog ponašanja, fizičkog i psihičkog zlostavljanja nad žrtvom. Sud je zakazao ročište za 6. maj 2011. godine na kojem su se pojavili i žrtva i počinilac. Sudija je na ročištu sugerisao stranama da „jedno drugom pruže još jednu šansu da probleme reše dogovorom“. Na osnovu ove sugestije, žrtva je pristala da povuče svoj zahtev na period od dva meseca, uz uslov da će, ukoliko se počinilac „na kraju“ ne uzdrži od nasilja, ona sudu podneti novi zahtev. Sud je potom doneo rešenje kojim se prihvata povlačenje zahteva shodno članu 15(5) ZZNP, kojim se predviđa da se zahtev smatra povučenim ukoliko se ni žrtva ni advokat žrtve ne pojave na ročištu.

Najpre se mora reći da je u ovom slučaju pogrešno primenjen član 15(5), jer je žrtva zapravo bila na sudu kada je rešenje doneto. Nadalje, ZZNP ne predviđa mirenje i to je zapravo u suprotnosti sa njegovom suštinom i odredbama, koje su da se obezbedi zaštita žrtvama nasilja u porodici. Kao što je prethodno navedeno u ovom izveštaju¹²⁷, pokušaji suda da mire strane

¹²² Vidi str. 11, *supra*.

¹²³ Član 11(1)(1), ZZNP, fusnota 4, *supra*.

¹²⁴ *Ibid*, član 5(2).

¹²⁵ Vidi deo 2.2, *supra*.

¹²⁶ Zakon o porodici, član 59, i članovi 76. do 83, fusnota 84, *supra*. Naročito u brakorazvodnim parnicama, sud je u obavezi da sprovede formalno mirenje, a konačno rešenje o razvodu stranama se upućuje tek po okončanju postupka i samo ukoliko nije došlo do pomirenja. (član 77).

¹²⁷ Vidi fusnotu 5, *supra*.

su neprimereni u kontekstu rešavanja zahteva za naloge za zaštitu zbog nasilja u porodici, kao što je ilustrovano u sledećem primeru:

Dana 28. februara 2011. godine, žrtva je sudu podnela zahtev za nalog za zaštitu od dva brata njenog pokojnog muža. U zahtevu je dat detaljan opis loših odnosa sa srodnicima njenog supruga nekoliko sedmica pre njegove smrti i sve većeg psihološkog pritiska i pretnji koje su joj uputila njena dva devera kako bi je naterali da napusti supružničku kuću i preseli se negde drugde. Situacija je kulminirala incidentom pri kojem su u njenom odsustvu promenjene brave na vratima kuće te njoj i njenoj maloletnoj deci nije dozvoljeno da uđu u svoju kuću. Nakon što je intervenisala policija, žrtvi je omogućeno da uđe u kuću. Međutim, nakon povratka, žrtva je ustanovila da se jedan od počilaca uselio u kuću u ubrzo nakon toga, brave su promenjene po drugi put. Od tada žrtva i njena deca nisu u mogućnosti da uđu u kuću, čak ni da uzmu lične stvari. Sud je 17. marta 2011. zakazao ročište i saslušao dokaze žrtve i počilaca. Na kraju ročišta, sudija je upitao počinioce da li mogu da daju „bilo kakav predlog za poboljšanje odnosa i iznalaženje rešenja“. Kao odgovor je usledio zahtev strana da se ročište zaključi dok one pokušaju da dođu do rešenja. Dana 6. juna 2011. godine, strane su obavestile sud da su postigle „sudsku nagodbu“ koja je obuhvatala i vremenski period u kojem je žrtva trebalo da povuče svoj zahtev. Sud je doneo rešenje kojim prihvata ovu „sudsku nagodbu“. Dana 25. juna 2011. godine, žrtvu je napao jedan od počilaca i zadobila je povrede. Pozvana je policija i protiv počinoca je podignuta optužnica za nekoliko krivičnih dela po osnovu napada na žrtvu. Suđenje po ovim optužbama održano je 14. decembra 2011; počinilac je proglašen krivim za nanošenje lakših telesnih povreda žrtvi i pretnju. Za nanošenje lakših telesnih povreda dobio je uslovnu kaznu, a za pretnju je novčano kažnjen sa 300 evra. Žrtva do danas nije podnela novi zahtev za nalog za zaštitu.

OEBS je uočio da, čak i u slučajevima kada sud donese odluku da prihvati pravni lek koji se traži zahtevom i donese nalog za zaštitu ili nalog za hitnu zaštitu, sud često i dalje nastoji da pomiri strane, kao što to ilustruje primer sledećeg slučaja:

Dana 25. maja 2011. godine, žrtva je sudu podnela zahtev za nalog za zaštitu. U zahtevu je detaljno opisan istorijat nasilničkog ponašanja, uključujući prebijanje žrtve od strane njenog supruga tokom njihove duge bračne veze. Dva meseca pre podnošenja zahteva, žrtva je napustila počinoca. Počinilac ju je pratio do kuće njenog brata, gde je potražila utočište, i napao je nju kao i njihovo dvoje maloletne dece. Žrtva je zadobila povrede usled napada. Dana 24. juna 2011. godine, sud je, nakon što je saslušao dokaze žrtve i počinoca, odlučio da donese nalog za zaštitu. Međutim, umesto u trajanju od 12 meseci, koliko je podnosilac zahteva tražila, sud je odlučio da donese nalog za mnogo kraći period u trajanju od tri meseca. U svom obrazloženju, sudija je naveo da je nalog za zaštitu odobren „kako bi se stranama ostavilo malo vremena da razmisle i odluče o tome kako će živeti“. Sudija je naveo da su još uvek bili u braku i da su imali dvoje dece, te da počiniocu nije moglo biti „uskraćeno pravo da viđa svoju decu i kontaktira sa njima“, i zaključio da bi žrtva i počinilac trebalo da „sednu i odluče na koji način da reše viđanje u okviru porodice i porodičnu vezu“.

U primeru iz gorenavedenog slučaja, obrazloženje suda pokazalo je da je kratko trajanje naloga za zaštitu imalo manje veze sa zaštitom žrtve nego sa željom da se podstakne pomirenje između strana. Sud je, prilikom rešavanja zahteva za nalog za zaštitu, trebalo da ograniči svoje istražne radnje na pitanje da li je žrtva dala dobru argumentaciju za donošenje

zaštitnih mera. Nije trebalo da se bavi pitanjima koja se odnose na potrebu strana „da odluče o tome kako će živeti“ ili na „pravo počinioaca da vidi svoju decu i kontaktira sa njima“.

Slučajevi u kojima su se strane izmirile pre ročišta posebno su sporna za sud. U takvim slučajevima, žrtva često zahteva da joj se dozvoli da povuče zahtev. Međutim, ZZNP-om nije predviđen postupak za povlačenje zahteva, odnosno, jedine okolnosti pod kojima se zahtev može „smatrati povučenim“ su kada se žrtva ne pojavi na ročištu iako je uredno pozvana. Nadalje, bez obzira na pomirenje strana, činjenice iznete u zahtevu mogu ukazati da će potrebe žrtve za zaštitom najbolje biti ispunjene donošenjem naloga za zaštitu. Sud bi, na toj osnovi, trebalo da vodi računa da „ne prihvata blanko“ molbu žrtve da povuče zahtev i trebalo bi da, umesto toga, pažljivo razmotri sve okolnosti slučaja, uključujući ranije nasilničko ponašanje počinioaca prema žrtvi, te da proceni da li postoje izgledi da ponovo dođe do nasilja, bez obzira na pomirenje.

U primeru sledećeg slučaja ilustrovana je najbolja praksa po ovom pitanju:

Dana 27. aprila 2011. godine, žrtva je sudu podnela zahtev za nalog za zaštitu od počinioaca, njenog supruga. U zahtevu je detaljno opisan istorijat nekoliko slučajeva fizičkog nasilja, koji su kulminirali fizičkim zlostavljanjem do kojeg je došlo pet dana pre podnošenja zahteva, a usled kojeg je žrtva zadobila povrede. Uz zahtev je priložen primerak izveštaja policije o ovom slučaju. 13. maja 2011. godine, sud je zakazao ročište na koji su došli i žrtva i počinilac, a prisustvovao je i zastupnik žrtve. Žrtva je na tom ročištu rekla sudu da su se ona i počinilac pomirili, da joj je počinilac obećao da „neće ponovo praviti iste greške“ i da ona želi da povuče svoj zahtev. Zastupnik žrtve je, međutim, zastupao stanovište da bi ipak trebalo doneti nalog za zaštitu bez obzira na pomirenje, „jer je tuženi nekoliko puta počinio nasilje nad žrtvom te će stoga [tražene zaštitne] mere poboljšati bezbednost žrtve i njene porodice“. Sud se složio sa zastupnikom žrtve i doneo nalog, navodeći da je „neophodno zaštititi zdravlje, bezbednost i dobrobit žrtve i njene porodice“.

U gore iznetom primeru slučaja sud je smatrao da i dalje postoji osnov za donošenje naloga za zaštitu u skladu sa ZZNP, iako su se žrtva i počinilac pomirili. U nekim slučajevima, moguće je da izmirenje strana umanjuje osnov za donošenje naloga za zaštitu. Međutim, s obzirom na ranije nasilničko ponašanje u porodici u primeru ovog slučaja, uz čvrst stav koji je zauzeo zastupnik žrtve, OEBS smatra da je sud postupio ispravno time što je odbio da prihvati molbu žrtve za povlačenje zahteva.

4. ZAKLJUČAK

OEBS je i dalje zabrinut što uprkos nekim poboljšanjima ostvarenim poslednjih meseci u pogledu poštovanja propisanih rokova za podnošenje zahteva za zaštitu od nasilja u porodici, sudovi na Kosovu još uvek ne ispunjavaju neophodne standarde savesnog postupanja radi zaštite žrtava nasilja u porodici blagovremenim i efektivnim donošenjem zaštitnih mera. U ovom izveštaju naglašava se zabrinutost u pogledu rešavanja zahteva za naloge za zaštitu i naloge za hitnu zaštitu u slučajevima nasilja u porodici. Uočeni nedostaci su posebno kritični u četiri oblasti.

Prva od njih obuhvata propust sudova na Kosovu da razmotre ove zahteve i po istim donesu rešenje u rokovima propisanim ZZNP. Primeri slučajeva koji su detaljno izloženi u ovom izveštaju da previše zahteva ostaje nerešeno sedmicama pa čak i mesecima nakon isteka

rokova propisanih za njihovo rešavanje. Ovakva kašnjenja mogu imati potencijalno ozbiljne posledice po žrtve nasilja u porodici koje snose rizik da budu napadnute, povređene ili gore od toga.

Druga važna oblast obuhvata dva ozbiljna nedostatka ZZNP. Prvi od njih je to što se na pravi odgovarajuća razlika između naloga za zaštitu i naloga za hitnu zaštitu. Nepostojanje jasne razlike između ove dve vrste naloga može biti zbunjujuće i za žrtve i za sudove. Žrtvama može biti nejasno koji nalog je najprimereniji za njihov slučaj. Isto tako, sudovi nemaju zakonodavne smernice pri odlučivanju da li dokazi koje je izveo podnosilac zahteva na najbolji način daju osnov za donošenje naloga za zaštitu ili naloga za hitnu zaštitu. Drugi nedostatak u ZZNP odnosi se na rodnu neutralnost. U ZZNP nije na bilo koji način navedena konstatacija da su nasiljem u porodici posebno pogođene žene, te da ono predstavlja vid diskriminacije i kršenja ljudskih prava žena.

Treća važna oblast obuhvata nedostatke u formi i sadržaju naloga za zaštitu koje donosi sud. Problem u izvršenju naloga za zaštitu može nastati kada se u nalogu ne navode, jasno i precizno, zaštitne mere koje je sud naložio. Kada se rešenje kojim se zahtev za nalog za zaštitu prihvata ili odbacuje, ne zasniva u potpunosti na argumentima, pravo strana da podnesu žalbu protiv rešenja ili da zatraže produženje ili obnavljanje naloga može biti dovedeno u pitanje.

Četvrta važna oblast obuhvata ulogu sudova u mirenju žrtve i počinioca. Zahtevi za naloge za zaštitu koji se podnose u skladu sa ZZNP razlikuju se od zahteva za druge pravne lekove koji se podnose u skladu sa Zakonom Kosova o porodici. Sudovi nemaju nikakvu obavezu da pomažu stranama u mirenju; zapravo, u kontekstu slučajeva nasilja u porodici, sugerisanje mirenja može u stvari imati efekat uskraćivanja žrtvi upravo one zaštite koju traži. Pored toga, u slučajevima kada se žrtva i počinioc pomire pre ročišta, sudovi ne bi trebalo da jednostavno „blanko prihvate“ molbu žrtve za povlačenje zahteva. Bez obzira na pomirenje, potrebe žrtve za zaštitom mogu se na najbolji način biti ispunjene donošenjem naloga za zaštitu.

OEBS smatra da su, bez obzira na dva gorepomenuta nedostatka u ZZNP, potrebe žrtava nasilja u porodici generalno u dovoljnoj meri regulisane u postojećem zakonodavnom okviru. Međutim, kako navodi Komitet UN za ljudska prava, ono što je predstavlja izazov nije normativne prirode: on „je u tome da se obezbedi poštovanje i efektivno sprovođenje postojećih zakona i standarda“.¹²⁸ Na Kosovu postoji veliki nesklad između normativnog okvira kojim treba da se zaštite žrtve nasilja u porodici, s jedne strane i sprovođenja ovog normativnog okvira od strane sudova, sa druge. U prevelikom broju slučajeva koje je OEBS pratio, nedostaci u rešavanju ovih zahteva su dovoljno ozbiljni da se ne može reći da žrtve nasilja u porodici imaju na raspolaganju efikasne pravne lekove. U slučaju kada žrtve nasilja u porodici nemaju na raspolaganju efikasan pravni lek, kada neophodni standard savesnog postupanja nije ispunjen, za domaće vlasti se ne može reći da ostvaruju svoju zakonsku obavezu da zaštite takve žrtve od novog nasilja od strane počinioca.

¹²⁸ Komisija UN-a za ljudska prava, Rezolucija 2003/45 o eliminaciji nasilja nad ženama, od 23. aprila 2003. god. član 2.
<http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridocda.nsf/0/92369a7e29927af3c1256d1f004196ce?Opendocument>
(datum pristupa stranici 1. marta 2011).

5. PREPORUKE

Skupštini Kosova:

- da razmotri mogućnost izmene Zakona o zaštiti od nasilja u porodici kako bi se jasnije naveli kriterijumi za razlikovanje naloga za zaštitu od naloga za hitnu zaštitu;
- da razmotri mogućnost izmene Zakona o zaštiti od nasilja u porodici kako bi se on uskladio sa međunarodnim standardima time što će se konstatovati da su nasiljem u porodici posebno pogođene žene, te da ono predstavlja vid diskriminacije i kršenja ljudskih prava žena.

Predsednicima opštinskih sudova:

- da odmah preduzmu aktivnosti kako bi sudovi radili striktno u skladu sa rokom od 24 sata za rešavanje zahteva za naloge za hitnu zaštitu i sa rokom od 15 dana za rešavanje zahteva za naloge za zaštitu;
- da odmah preduzmu aktivnosti na uvođenju instituta „dežurnog sudije“ tokom vikenda uz rotaciju po pozivu, tako da zahtevi za nalogima za hitnu zaštitu koji se podnesu u petak mogu biti rešeni u roku od 24 sata.

Sudijama opštinskih sudova:

- kada je zahtev nejasan ili kada činjenice navedene u zahtevu daju osnov za donošenje naloga drugačijeg od onog čije donošenje traži žrtva, pojasniti traženi pravni lek – odnosno nalog za zaštitu ili nalog za hitnu zaštitu – pre donošenja rešenja o zahtevu;
- pre rešavanja zahteva za naloge za zaštitu i naloge za hitnu zaštitu, uzdržati se od sugerisanja stranama da se pomire;
- kada se strane pomire pre ročišta, razmotriti da li bi, na osnovu činjenica navedenih u zahtevu, žrtvi trebalo dopustiti da povuče zahtev.

Kosovskom institutu za pravosuđe:

- da i dalje organizuje obuku za parnične sudije iz oblasti rešavanja zahteva za naloge za zaštitu koji su podneti u skladu sa Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici.