



Centar za  
podršku ženama  
Center for Support  
of Women

## Nezavisni izveštaj NVO o primeni Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici u Srbiji

Centar za podršku ženama, Kikinda, Republika Srbija

Mart 2023.



Centar za  
podršku ženama  
Center for Support  
of Women

**Za Centar za podršku ženama:**

Biljana Stepanov

**Izveštaj pripremili:**

Prof. dr. Marijana Pajvančić

Prof. dr. Nevena Petrušić

Biljana Stepanov

Danica Todorov

Slobodan Josimović

Ivan Radin

Dragica Reljanović

**Kontakt:**

Centar za podršku ženama  
Trg srpskih dobrovoljaca 30, Kikinda, Srbija  
e-mail: [podrskacpz@gmail.com](mailto:podrskacpz@gmail.com)  
web: [www.cpz.rs](http://www.cpz.rs)  
tel.+381 230 437 343 sos: 0800 101010

Kikinda, 2023. No part of this document can be reproduced without prior written approval by Center for Support of Women



## UVOD

Ovaj izveštaj pripremili su Centar za podršku ženama<sup>1</sup>, koordinirajuća organizacija Mreže SOS Vojvodine, i grupa nezavisnih eksperata, na poziv Sekretarijata, da podele relevantne informacije u vezi sa izveštajem nadležnih organa Republike Srbije<sup>2</sup>, i pozivajući se na preporuke Komiteta<sup>3</sup>, usvojene 2020. godine, o primeni Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija).

Za sadržaj ovog izveštaja isključivo je odgovoran Centar za podršku ženama.

## I Osnovna prava, jednakost i nediskriminacija (član 4)

Princip jednakosti i zabrana diskriminacije proklamovani su Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine (čl. 21)<sup>4</sup>, kao i Zakonom o zabrani diskriminacije iz 2009. godine i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije iz 2021. godine<sup>5</sup>. Ovim zakonom na listu zaštićenih ličnih svojstava dodati su rod, polna obeležja, nivo pihoda, transrodnost, trudnoća, porodijsko i roditeljsko odsustvo, tako da je diskriminacija zabranjena u pogledu svih ličnih svojstava i u svim oblastima društvenog života. Zakonom je definicija indirektno diskriminacije (čl. 7) usklađena sa definicijom u evropskom antidiskriminacionom pravu, a u teške oblike diskriminacije uvršćeni su navođenje na diskriminaciju, segregacija, polno i rodno uznemiravanje i interseksijska diskriminacija (čl. 13). Uvedena je obaveza organa javne vlasti da u pripremi propisa i javnih politika koje se tiču socio-ekonomski ugroženih lica izvrše procenu njihove usaglašenost sa načelom jednakosti (čl. 14, stav 4 i 5). Za neispunjenje ove obaveze nisu, međutim, propisane sankcije, tako da je njeno ispunjenje stvar dobre volje organa javne vlasti, što umanjuje efekte pozitivnog zakonskog rešenja.

S aspekta sprečavanja i suzbijanja diskriminacije u pružanju zaštite od nasilja prema ženama, značajno je uvođenje izričite zabrane diskriminatornog postupanja službenog lica, odnosno odgovornog lica u organu javne vlasti u postupku zaštite prava lica pred sudovima i organima javne vlasti (čl. 15, stav 2 Zakona o zabrani diskriminacije).

*Nisu otkonjeni nedostaci u pogledu sudske zaštite od diskriminacije. Mada nedostaju sveobuhvatna istraživanja u pogledu efikasnosti sudske zaštite od diskriminacije, prikupljeni podaci ukazuju da sankcije koje sudovi izriču u slučajevima diskriminacije nisu delotvorne, proporcionalne težini povrede i pričinjenoj šteti i nemaju odvrćajući efekat.*<sup>6</sup>

Positivan pomak u zakonskoj regulativi jeste propisivanje obaveze sudova da vode evidenciju o procesuiranim slučajevima diskriminacije, sa raščlanjenim podacima o osnovu diskriminacije i oblasti društvenih odnosa u kojoj je diskriminacija izvršena. Sudovi su, takođe, dužni da odluke dostavljaju Povereniku za zaštitu ravnopravnosti, koji vodi jedinstvenu evidenciju (čl. 40b). Evidencija se još uvek ne vodi jer nije usvojen podzakonski akt o načinu vođenja evidencije.

<sup>1</sup> Centar za podršku ženama, [www.cpz.rs](http://www.cpz.rs)

<sup>2</sup> Savet Evrope, GREVIO, Obrazac za izveštavanje koje su podnele vlasti Republike Srbije o primeni preporuka Komiteta <https://rm.coe.int/reporting-form-on-the-implementation-of-the-recommendations-addressed-/1680aa7cee>

<sup>3</sup> Savet Evrope, GREVIO, Preporuke Komiteta <https://rm.coe.int/committee-of-the-parties-recommendations-on-serbia/pdfa/16809a46c0>

<sup>4</sup> Ustav Republike Srbije "Službeni glasnik Republike Srbije", br.98/2006 i 115/2021

<sup>5</sup> i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije "Službeni glasnik Republike Srbije", br.No.22/2009 and 52/2021

<sup>6</sup> Đukić, L. Petrušić, N. Janković, B. *Istraživanje sudske prakse u parnicama za zaštitu od diskriminacije*, Pravosudna akademija, OEBS, Beograd, 2022,



U 2021. godini usvojen je i Zakon o rodnoj ravnopravnosti<sup>7</sup>, koji zabranjuje diskriminaciju na osnovu pola, polnih karakteristika i roda u svim oblastima društvenog života (čl. 4, stav 1), kao i nasilje prema ženama u privatnoj i javnoj sferi (čl. 52). Zakon propisuje da se ne smatraju diskriminacijom posebne mere i programi namenjeni žrtvama nasilja radi zaštite, otklanjanja i ublažavanja posledica nasilja, zbrinjavanja žrtava nasilja (sigurne kuće, programi socijalnog stanovanja, ostvarivanje personalne asistencije i sl.), programi rada sa licima koja su izvršila nasilje radi otklanjanja okolnosti koje pogoduju ili podstiču vršenje nasilja od strane tog lica, kao i posebne mere i programi namenjeni žrtvama nasilja i izvršiocima nasilja iz osetljivih društvenih grupa (čl. 53).

Iako ne postoje pouzdani podaci o rasprostranjenosti nasilja prema ženama iz pojedinih osetljivih i marginalizovanih grupa u, istraživanja pokazuju da su u povećanom riziku od rodno zasnovanog nasilja žene iz posebno osetljivih grupa, kao što su žene sa invaliditetom, starije žene, Romkinje, žene čiji partneri imaju zavisnost od alkohola ili psihoaktivnih supstanci, žene drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta, azilantkinje, žene žrtve trgovine ljudima, i dr.<sup>8</sup> Ove grupe žena često nailaze na predrasude profesionalaca/ki, što dovodi do neadekvatnih odgovora institucija u primeni mehanizama za sprečavanje i zaštitu od nasilja i pružanja adekvatne podrške prilagođene njihovim potrebama.

Vlada Republike Srbije usvojila je Strategiju za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici<sup>9</sup> za period 2021-2025. godine, u kojoj se konstatuje da se, zbog široko rasprostranjenih stereotipa i predrasuda među profesionalcima/kama, u praksi beleže slučajevi nejednakog i neadekvatnog postupanja nadležnih organa u slučajevima nasilja prema Romkinjama, ženama sa invaliditetom, ženama drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta, starijim ženama, kao i prema ženama iz drugih osetljivih i višestruko diskriminiranih grupa.

U okviru Posebnog cilja 1 predviđene su različite mere, uključujući i programe obuke za medijske radnike o rodno osetljivom, nediskriminatornom, etičnom izveštavanju o rodno zasnovanom nasilju prema ženama i nasilju u porodici, uključujući i specifičnosti nasilja prema ženama iz višestruko diskriminiranih grupa. U okviru Posebnog cilja 2 predviđeno je proširenje kapaciteta postojećih prihvatilišta/sigurnih kuća, uz obezbeđivanje pristupa svim ženama, posebno ženama sa invaliditetom, Romkinjama i migrantkinjama/azilantkinjama. Posebni cilj 4 fokusira se na uspostavljanje celovitog i funkcionalnog sistem prikupljanja i analize podataka o rodno zasnovanom nasilju prema ženama i nasilju u porodici, ukazuje se na transparentano, stabilno i održivo finansiranje politika, mera i specijalizovanih usluga za podršku ženama kojima se doprinosi smanjenju nasilja prema ženama i unapređuje pristup delotvornoj zaštiti i podršci za izlazak iz situacije nasilja, prevezilaženje traume i osnaživanja svim ženama sa iskustvom rodno zasnovanog nasilja, a naročito ženama iz osetljivih i višestruko diskriminiranih grupa.

U delu Strategije koja se odnosi na zaštitu i podršku ženama žrtavama rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici tokom kriznih situacija predviđeno je da će se teškoće sa kojima su se žene u situacijama nasilja suočavale tokom vanrednog stanja izazvanog pandemijom COVID-19, revidirati i utvrditi potrebe žena za psiho-socijalnom i ekonomskom podrškom.

<sup>7</sup> "Službeni glasnik Republike Srbije", br.51/2021

<sup>8</sup> Bogavac, Lj. Otašević, S. Cucić, V. Popadić, D. Prva nacionalna studija o društvenom problemu seksualnog zlostavljanja dece u Republici Srbiji - finalni izveštaj. Beograd: Incest trauma centar, 2015.

<sup>9</sup> Ministarstvo za rad, zapošljavanja, boračka i socijalna pitanja <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-socijalnu-zastitu/strategija-za-spreccavanje-i-borbu-protiv-rodno-zasnovanog-nasilja-prema-zenama-i-nasilja-u-porodici-za-period-2021-2025-godine>



Ciljevi i mere utvrđeni Strategijom predstavljaju dobar okvir za delotvorno sprečavanje nasilja prema ženama i stvaranje uslova da žene iz osetljivih i marginalizovanih grupa imaju jednak pristup svim opštim i specijalizovanim uslugama podrške i na ravnopravnoj osnovi uživaju zaštitu od nasilja.

S aspekta sprečavanja diskriminacije žena u domenu pružanja zaštite i podrške ženama iz osetljivih i marginalizovanih grupa značajna je Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2022. do 2030. godine<sup>10</sup> i Akcioni plan za njeno sprovođenje za period od 2022. do 2023. godine<sup>11</sup>.

Opšti strateški cilj Strategije jesu izjednačene mogućnosti za pripadnike grupa koje su u riziku od diskriminacije da na ravnopravnoj osnovi sa drugima uživaju sva ljudska prava i slobode, kao i unapređena efikasnost sistema prevencije i zaštite od diskriminacije u svim oblastima i na svim nivoima. Utvrđena su četiri posebna cilja: Usklađeno nacionalno zakonodavstvo sa međunarodnim antidiskriminacionim standardima i praksom; Sistemski uvedena antidiskriminaciona perspektiva u kreiranje, sprovođenje i praćenje javnih politika; Unapređena ravnopravnost i veća društvena uključenost pripadnika i pripadnica grupa koje su u povećanom riziku od diskriminacije; Unapređen sistem prevencije i zaštite od diskriminacije. Sprovođenje Strategije povereno je Savetu<sup>12</sup>, povremenom telu Vlade obrazovanom marta 2023. godine, u čiji su sastav ušli predstavnici organizacija civilnog društva koje se bave promocijom i zaštitom prava grupa koje su u riziku od diskriminacije.

Za suzbijanje diskriminacije žena iz osetljivih i marginalizovanih grupa u domenu zaštite od nasilja posebno su značajne sledeće aktivnostima utvrđene Akcionim planom: uspostavljanje metodologija za vrednovanje učinka javnih politika na položaj pripadnika i pripadnica grupa u riziku od diskriminacije, aktivnosti koje su usmerene na unapređenje prikupljanje, evidentiranje i dostupnosti podataka razvrstanih po ličnim svojstvima pripadnika grupa koje su u riziku od diskriminacije (pol, starosno doba, nacionalna pripadnost, invaliditet i sl.), obuke iz oblasti antidiskriminacije za zaposlene u organima koji deluju u osam prioritenih oblasti, uključujući javnu upravu, pravosuđe, unutrašnje poslove i bezbednost i dr., kreiranje i realizacija obuka za zaposlene u ministarstvima, sekretarijatima i opštinskim upravama iz oblasti ravnopravnosti i nediskriminacije.

Iako ističe poslednja godina sprovođenja Akcionog plana, nema javno dostupnih podataka o aktivnostima koje su sprovedene nakon njegovog usvajanja, niti su poznati njihovi efekti.

Određbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>13</sup> imaju više nedostataka. Uslovi za sticanje prava na besplatnu pravnu pomoć su restriktivni. Zakon sadrži diskriminatornu normu koja besplatnu pravnu pomoć garantuje samo žrtvama nasilja u porodici. Žrtve drugih oblika rodno zasnovanog nasilja nisu

<sup>10</sup> Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost Vlade Republike Srbije <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/strategije-i-akcioni-planovi/strategija-prevencije-i-zastite-od-diskriminacije>

<sup>11</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije”, br.112/2022

<sup>12</sup> Odlukom Vlade Republike Srbije u avgustu 2015. godine, osnovan je Savet za praćenje sprovođenja Akcionog plana za sprovođenje Strategije za prevenciju i zaštitu od diskriminacije za period od 2014. do 2018. godine, kao prvo radno telo Vlada u oblasti prevencije i zaštite od diskriminacije. Savet je radio do 2019. godine. Donošenjem Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2022. do 2030. godine („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 12/22), predviđen je nastavak ove prakse, u vidu formiranja Saveta za praćenje sprovođenja Strategije za prevenciju i zaštitu od diskriminacije za period od 2022. do 2030. godine, koji, pored predstavnika organa državne uprave relevantnih za sprovođenje mera predviđenih Strategijom, uključuje i predstavnike 12 organizacija civilnog društva izabranih putem javnog poziva. Nijedna od ovih 12 organizacija nije specijalizovana za prava žena, niti su organizacije koje vode žene. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i socijalni dijalog <https://vvv.minljiimpdd.gov.rs/konkursi-javni-pozivi-69.php>

<sup>13</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 87/2018



izjednačene u pogledu pristupa kvalitetnoj besplatnoj pravnoj pomoći i podršci.<sup>14</sup> Nije uspostavljen transparentan mehanizam za praćenje kvaliteta pruženih usluga pravne pomoći. Zakon zabranjuje i sankcioniše<sup>15</sup> pružanje besplatne pravne pomoći OCD koje dugo i sistematski pružaju ovu pomoć posebno žrtvama rodno zasnovanog nasilja, kao i javnim beležnicima i Pravnim fakultetima. Oni mogu samo da pružaju besplatnu pravnu podršku (davanje opštih pravnih informacija i popunjavanje formulara).<sup>16</sup> Postupak odlučivanja o sticanju prava na besplatnu pravnu pomoć je složen. Službenici jedinica lokalne samouprave imaju široko diskreciono pravo kada odlučuju zahtevu za pružanje pravne pomoći. Evidencija o korisnicima besplatne pravne pomoći nije rodno senzitivna niti potpuna. U evidenciji o pruženim uslugama besplatne pravne pomoći ne razvrstavaju se podaci o korisnicima usluga prema njihovoj nacionalnoj pripadnosti i drugim ličnim obeležjima, pa je nepoznato koliko je žena iz osetljivih grupa dobilo besplatnu pravnu pomoć.

Zakon o sudskim taksama<sup>17</sup> u delu koji se odnosi na oslobađanje od plaćanja taksi treba proširiti i na postupke vezane za zaštitu žrtava rodno zasnovanog nasilja, nasilja u porodici, posebno za višestruko diskriminirane i ranjive grupe. Takođe, žrtve rodno zasnovanog nasilja, nasilja u porodici i torture nisu oslobođene od plaćanja javno beležničkih tarifa.

## **II Sveobuhvatne i koordinirane politike koje se sprovode pod odgovornošću koordinacionog tela sa odgovarajućim mandatom i resursima (čl. 7 i 10)**

Gorepomenuta Strategija za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici za period od 2021 do 2025. godine<sup>18</sup> u svim delovima prati odredbe Istanbulske konvencije i oslanja se na sve preporuke iz GREVIO (osnovnog) izveštaja o proceni zakonodavnih i drugih mera<sup>19</sup> koje primenjuju odredbe Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija)<sup>20</sup> u Srbiji.

Još uvek nije usvojen Akcioni plan za sprovođenje ove Strategije ni posle dve godine od usvajanja, iako je Nacrt Akcionog plana pripremljen u transparentnom i inkluzivnom procesu u koji su bile uključene i žene iz osetljivih grupa. Zbog toga se ne može dati pozitivna ocena u pogledu ispunjavanja obaveza koje država ima na planu sprečavanja svakog vida diskriminacije žena u pristupu uslugama zaštite i podrške u situacijama nasilja.

Takođe, u AP Vojvodini je 2022. godine pripremljen ali još nije usvojen Program za zaštitu žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja za period od 2023.

<sup>14</sup> Krug pružalaca besplatne pravne pomoći uključuje samo advokate i službe besplatne pravne pomoći u jedinicama lokalne samouprave. Među registrovanim pružaocima besplatne pravne pomoći i podrške trenutno je 3.304 advokata, 24 jedinice lokalne samouprave nisu registrovale pružaoce besplatne pravne pomoći, a među registrovanim pružaocima pravne podrške samo je 31 OCD, od kojih su 11 u Beogradu.

<sup>15</sup> Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, član 58, stav 1, tačka 2

<sup>16</sup> Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, član 9 stav 5

<sup>17</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije”, br.28/94, 53/95, 16/97, 34/2001, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008, 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014, 106/2015 i 95/2018

<sup>18</sup> Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-socijalnu-zastitu/strategija-za-sprecavanje-i-borbu-protiv-rodno-zasnovanog-nasilja-prema-zenama-i-nasilja-u-porodici-za-period-2021-2025-godine>

<sup>19</sup> Savet Evrope, GREVIO <https://rm.coe.int/grevio-report-on-serbia/16809987e3>

<sup>20</sup> Savet Evrope, GREVIO, Istanbulska konvencija <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=210>



do 2026. godine, a 10 lokalnih samouprava na teritoriji AP Vojvodine<sup>21</sup> usvojile su lokalni akcioni plan za rodnu ravnopravnost u koji su inkorporirani ciljevi i mere za sprečavanje rodno zasnovanog nasilja.

Strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2021. do 2030. godine<sup>22</sup>, koja se takođe spominje u prethodnom poglavlju u vezi sa zabranom diskriminacije, postavila je cilj koji podrazumeva obezbeđenje jednakih mogućnosti za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava kao pretpostavke razvoja i bezbednog društva. Jedna od mera u okviru ovog cilja je unapređena bezbednost žena i devojčica u javnoj i privatnoj sferi kroz eliminaciju svih oblika nasilja, uključujući trgovinu ljudima, seksualne i druge oblike eksploatacija, posebno u vreme kriza i vanrednih situacija.

Pristupanjem Istanbulskoj konvenciji Republika Srbija se obavezala na usklađivanje svog zakonodavstva, politika i prakse sa međunarodnim standardima u oblasti zaštite žena od nasilja, što podrazumeva inkriminisanje različitih vidova nasilja prema ženama i propisivanje sankcije koje su delotvorne, srazmerne i koje odvrćaju od vršenja krivičnih dela (specijalna i generalna prevencija).

Krivičnim zakonikom Republike Srbije<sup>23</sup> inkriminisana su ponašanja kojima se osigurava zaštita žena od svih vidova nasilja. Femicid – nasilno lišenje života žena od strane muškaraca, nije inkriminisan kao posebno krivično delo pa se ova dela kvalifikuju kao različiti oblici ubistva i drugih krivičnih dela kvalifikovanih smrću.

Nasilje u porodici inkriminisano je Krivičnim zakonikom koji propisuje osnovni, tri teža i jedan lakši oblik krivičnog dela nasilja u porodici (čl. 194). Ovim inkriminacijama se obezbeđuje zaštita člana porodice od psihičkog i fizičkog nasilja, dok se slučajevi seksualnog nasilja u porodici sankcionišu primenom drugih odredaba krivičnog zakonika. Krivičnopravna zaštita od nasilja u porodici pruža se članu porodice kojim se smatraju: supružnici, njihova deca, preci supružnika u pravoj liniji krvnog srodstva, vanbračni partneri i njihova deca, usvojilac i usvojenik, hranilac i hranjenik, braća i sestre, njihovi supružnici i deca, bivši supružnici i njihova deca i roditelji bivših supružnika, ako žive u zajedničkom domaćinstvu, kao i lica koja imaju zajedničko dete ili je dete na putu da budu rođeno iako nikada nisu živeli u istom porodičnom domaćinstvu. Krivični zakonik isključuje iz krivičnopravne zaštite od nasilja u porodici bivše supružnike koji ne žive u zajedničkom domaćinstvu i nemaju zajedničko dete, bivše vanbračne partnere, koji mogu da žive u zajedničkom domaćinstvu, kao i roditelje vanbračnih partnera. Ovakvo rešenje nije u potpunosti u skladu sa standardima postavljenim u međunarodnim dokumentima, a zanemaruje se i činjenica da nasilje u porodici ne prestaje prestankom bračne ili vanbračne zajednice, što potvrđuju istraživanja.

Nasilje u porodici definisano je u Porodičnom zakonu<sup>24</sup> i u Zakonu u sprečavanju nasilja u porodici<sup>25</sup> koji, u kontekstu obezbeđivanja zaštite od nasilja u porodici, definišu i člana porodice. Analiza definicija sadržanih u ova tri zakona pokazuje neujednačeno definisanje člana porodice i nasilja u porodici. Primenom ova tri zakona ne osigurava se podjednaka zaštita istom krugu lica. Neka lica koja su

<sup>21</sup> Zavod za rodnu ravnopravnost, AP Vojvodine <https://ravnopravnost.org.rs/dodeljena-sredstva-za-izradu-lap-a-u-oblasti-unapredjenja-rodne-ravnopravnosti-u-vojvodini-2/>

<sup>22</sup> Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost Vlade Republike Srbije <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/strategije-i-akcioni-planovi/nacionalna-strategija-za-rodnu-ravnopravnost-za-period-2021>

<sup>23</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije”, br.85/2005, 88/20025, 107/2005, 72/2011, 111/2011, 121/2012, 104/2013,108/2014, 94/2016 i 35/2019.

<sup>24</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije”, br.18/2005, 72/2011 i 6/2015

<sup>25</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije”, br.94/2016



Centar za  
podršku ženama  
Center for Support  
of Women

prepoznata kao članovi porodice i koja uživaju preventivnu i porodičnopravnu zaštitu neće nužno uživati i krivičnopravnu zaštitu. Slična situacija je i u pogledu definisanja nasilja u porodici: različiti oblici nasilja se podvode pod nasilje u porodici u sva tri zakona, pri čemu je najuža definicija sadržana u Krivičnom zakoniku, nešto šira u Porodičnom zakonu, a najšira u Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici, što, takođe, može da vodi nejednakoj pravnoj zaštiti<sup>26</sup>.

Strategija za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici, kao i Pokrajinski program za zaštitu žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja za period od 2023. do 2026. godine, prepoznaje i merama podrške postupanje svih nadležnih institucija i ustanova kojima se prava žena žrtava stavljaju u centar njihovog postupanja i delovanja.

Akteri koji su uključeni su: Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo za kulturu i informisanje, organi autonomnih pokrajina i jedinice lokalne samouprave, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstvo finansija, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Pravosudna akademija, Nacionalna akademija za javnu upravu, sudovi, javna tužilaštva, Republičko javno tužilaštvo, Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca, Uprava za izvršenje krivičnih sankcija, Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, Republički zavod za socijalnu zaštitu, centri za socijalni rad, zdravstvene ustanove na svim nivoima, Zdravstveni savet Srbije, Lekarska komora Srbije, Komora medicinskih sestara i tehničara, Institut za javno zdravlje Srbije, stručnjaci i akademska zajednica, OCD, NVO, sredstva javnog informisanja, udruženja novinara, Regulatorno telo za elektronske medije, Savet za štampu.

Koordinacija aktivnosti na sprečavanju nasilja u porodici i nasilja prema ženama poverena je na nacionalnom nivou Koordinacionom telu Vlade Republike Srbije, a na regionalnom nivou Koordinacionom telu Vlade AP Vojvodine.

Vlada Republike Srbije obrazuje Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost kao mehanizam koji koordinira aktivnosti u oblasti rodne ravnopravnosti uključujući i sprečavanje nasilja u porodici i nasilja prema ženama<sup>27</sup>, a Vlada AP Vojvodine formira na regionalnom nivou Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost koje koordinira aktivnosti u oblasti rodne ravnopravnosti uključujući i nasilje u porodici i nasilje prema ženama.<sup>28</sup>

Iako Zakon propisuje rok od 6 meseci nakon stupanja na snagu u kome se mora izvršiti usklađivanje sa zakonom i formirati institucionalni mehanizmi rodne ravnopravnosti<sup>29</sup>, taj rok istekao je 30 novembra 2021. Usklađivanje sa novim zakonom i formiranje mehanizama za koordinaciju aktivnosti odvijao se neravnomerno, a tela su obrazovana po isteku zakonom propisanog roka. Koordinaciono telo

<sup>26</sup> Čopić, S. Razvoj zakonodavnog okvira za zaštitu žena žrtava nasilja u Srbiji, Temida, 2019, vol. 22, br. 2, str. 143-168

<sup>27</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije”, Zakon o rodnoj ravnopravnosti, član 60, stav 1, tačka 5

<sup>28</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije”, Zakon o rodnoj ravnopravnosti, član 62, stav 3, tačka 1

<sup>29</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije”, Zakon o rodnoj ravnopravnosti, član 73, stav 1



Vlade Republike Srbije formirano je 31. oktobra 2022. Godine. Koordinaciono telo Vlade Vojvodine formirano je 30. marta 2022. godine.<sup>30</sup>

Akt o sistematizaciji radnih mesta u Koordinacionom telu ne postoji. Stručno administrativnu podršku Koordinacionom telu pruža tim od četiri člana.<sup>31</sup> Nema javno dostupnih podataka o finansiranju zaposlenih i angažovanih lica pri Koordinacionom telu. Do sada se rad ovog tela u značajnoj meri finansirao od strane međunarodnih organizacija (Kancelarija UN Women u Srbiji, Misija OSCE u Srbiji).

Nadležnost Koordinacionog tela obuhvata koordiniranje rada organa državne uprave i drugih aktera na nacionalnom nivou (horizontalna koordinacija) i koordiniranje aktivnosti organa organa i drugih aktera na regionalnom i lokalnom nivou (vertikalna koordinacija) u pitanjima značajnim za ostvarivanje rodne ravnopravnosti i sprečavanje rodno zasnovanog nasilja i nasilja prema ženama.

U praćenju i izveštavanja o stanju rodne ravnopravnosti uključujući i rodno zasnovano nasilje i nasilje prema ženama na nacionalnom nivou učestvuje i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, ali nije neposredno nadležno za primenu Zakona o sprečavanju nasilja u porodici za koje je nadležno Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

Pored toga novi Zakon o Zaštitniku građana<sup>32</sup> propisuje da Zaštitnik građana obavlja i poslove nacionalnog izvestioca u oblasti trgovine ljudima, shodno Zakonu o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima<sup>33</sup>, nacionalnog nezavisnog mehanizma za prađenje sprovođenja Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, shodno Zakonu o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.<sup>34</sup>

Nadležnost Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost Pokrajinske vlade obuhvata aktivnosti na usklađivanju stavova organa i organizacija pokrajinske uprave, drugih pokrajinskih organizacija i službi, u oblasti rodne ravnopravnosti uključujući i rodno zasnovano nasilje i nasilje prema ženama<sup>35</sup>.

Zakonom o rodnoj ravnopravnosti regulisan je **mehanizam koordinacije monitoringa, izveštavanja, prikupljanja i objavljivanja rodno senzitivnih podataka o rodno zasnovanom nasilju i nasilju prema ženama kao instrumente praćenja i koordiniranja aktivnosti na unapređenju rodne ravnopravnosti uključujući i sprečavanje rodno zasnovanog nasilja i nasilja prema ženama.**

Ustanovljena je obaveza organa javne vlasti, poslodavaca i tela za rodnu ravnopravnost u jedinicama lokalne samouprave da na godišnjem nivou izveštavaju nadležno ministarstvo<sup>36</sup> o stanju rodne ravnopravnosti uključujući i rodno zasnovano nasilje i nasilje prema ženama. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog na osnovu dostavljenih izveštaja, u saradnji sa telima za rodnu ravnopravnost i licima zaduženim za rodnu ravnopravnost priprema zbirni izveštaj o stanju u oblasti

<sup>30</sup> Dostupno na: <https://vojvodina.gov.rs/vesti/pokra%D1%98inska-vlada-donela-odluku-o-obr?id=106576>

<sup>31</sup> Izvor odgovor Koordinacionog tela na upit upućen Koordinacionom telu.

<sup>32</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 105/2021, Zakon o zaštitniku građana, član 2, stav.

<sup>33</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 19/2009, Međunarodni ugovori

<sup>34</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 42/2009, Međunarodni ugovori

<sup>35</sup> „Službeni glasnik AP Vojvodine”, br. 38/2022, Odluka o obrazovanju Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost Vlade Vojvodine, član 2

<sup>36</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 52/2021, Zakon o rodnoj ravnopravnosti, član 66, stav 1



Centar za  
podršku ženama  
Center for Support  
of Women

ostvarivanja rodne ravnopravnosti i dostavlja ga Vladi, najkasnije do 1. marta tekuće godine za prethodnu godinu.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava koje je zaduženo da prati i izveštava o stanju rodne ravnopravnosti u okviru svojih nadležnosti nema i nadležnost vezanu za nadzor nad primenom Zakona o rodnoj ravnopravnosti. Nadzor nad primenom Zakona o sprečavanju nasilja u porodici je u nadležnosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, biračka isocijalna pitanja koji je nadležan i za ostvarivanje inspeksijskog nadzora.

Kako bi se ustanovili instrumenti kontrole nad primenom Zakona o rodnoj ravnopravnosti potrebno je ustanoviti pravo inspeksijskog nadzora Zakonom o ministarstvima.

### III Finansijska sredstva (član 8)

Akcionim planom za sprovođenje Strategije za rodnu ravnopravnost za 2022. i 2023. godinu predviđeno je da sredstva u budžetu za realizaciju mera za unapređenje bezbednosti žena i devojčica u javnoj i privatnoj sferi kroz eliminaciju svih oblika nasilja, uključujući trgovinu ljudima, seksualne i druge oblike eksploatacija, posebno u vreme kriza i vanrednih situacija obezbede Ministarstvo pravde, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Ministarstvo odbrane i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, uglavnom redovna sredstva u okviru limita.

***Međutim, država nije izdvojila posebna sredstva za aktivnosti na sprečavanju i borbi protiv svih oblika nasilja nad ženama obuhvaćenih Istanbulskom konvencijom. Akcionim planom za sprovođenje Strategije predviđeno je koliko je sredstava potrebno za realizaciju mera i aktivnosti, ali će ta namera biti potvrđena tek kada Akcioni plan bude usvojen.***

Usvajanjem Zakona o rodnoj ravnopravnosti<sup>37</sup> obesmišljene su mere koje se odnose na specijalizovane usluge podrške za žene i druge žrtve nasilja, jer je država predvidela da one budu finansirane iz budžeta lokalnih samouprava.

Naime, Zakon u čl. 58 određuje da se mere koje se odnose na specijalizovane usluge finansiraju iz budžeta jedinica lokalnih samouprava, a čl. 77, stav 2, da njihova primena počinje od 1. januara 2024. Do tada žrtve nasilja iz lokalnih samouprava u kojima ne postoje specijalizovane usluge podrške neće moći da ih koriste. Zakon o rodnoj ravnopravnosti predviđa da specijalizovana usluga psihološkog tretmana učinilaca nasilja bude finansirana iz republičkog budžeta i za njih besplatna. Na ovaj način Zakon diskriminiše žrtve<sup>38</sup> jer za njih besplatne specijalizovane usluge podrške zavise od odluka, kapaciteta i raspoloživih sredstava na lokalnom nivou.

Prepreku za sagledavanje ukupnog iznosa sredstava za sprečavanje rodno zasnovanog nasilja predstavlja nepostojanje jedinstvene klasifikacije usluga – ista vrsta usluga se različito definiše u različitim lokalnim samoupravama, a nedostupna je ažurirana dokumentacija u pojedinim lokalnim

<sup>37</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 52/2021, Zakon o rodnoj ravnopravnosti

<sup>38</sup> <https://www.womenngo.org.rs/prakticne-politike/zagovaranje/1792-2021-predstavljena-nova-strategija-za-sprecavanje-i-borbu-protiv-rodno-zasnovanog-nasilja-prema-zenama-i-nasilja-u-porodici-za-period-2021-do-2025>



Centar za  
podršku ženama  
Center for Support  
of Women

samoupravama.<sup>39</sup> Poslednja istraživanja<sup>40</sup> pokazuju da skoro svaka sedma jedinica lokalne samouprave uopšte ne obezbeđuje usluge socijalne zaštite, te da su kompleksnije usluge sa većim brojem korisnika dostupne samo u većim gradovima. Izdvajanja za usluge socijalne zaštite u 2018. godini iznosila su tek 0,07% BDP. Više od 1/3 ukupnih sredstava izdvojenih za usluge socijalne zaštite bila su utrošena u Beogradu i Novom Sadu.<sup>41</sup> Na primer, ukupni rashodi za usluge smeštaja, koje su u 2018. pružale 26 JLS, uglavnom veći gradovi, iznosili su nešto više od 400 miliona dinara.<sup>42</sup> Usluga smeštaja u prihvatilišta za različite korisničke grupe manje-više bila je na istom nivou kao 2015. godine, a pružana je u 15 JLS, dok je iznos sredstava za uslugu prihvatilišta za žrtve nasilja povećavan. U 2012. iznosio je bezmalo 53 miliona dinara, a 2018. godine nešto više od 115 miliona dinara.<sup>43</sup>

Iako je Strategija za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici predvidela obezbeđivanje dovoljno stabilnih finansijskih sredstava za povećanje broja i kvaliteta specijalizovanih usluga, kao i finansiranje ženskih NVO koje pružaju specijalizovane usluge ženama sa iskustvom nasilja, država još nije preduzela mere za podsticanje dugoročne i održive finansijske podrške nevladinim organizacijama, osim u izuzetnim slučajevima, kao što je Sigurna kuća u Beogradu koju je osnovala i vodi NVO Savetovalište protiv nasilja u porodici, a u potpunosti se finansira iz budžeta Grada Beograda.

Specijalizovane ženske organizacije koje pružaju specijalizovane usluge ženama žrtvama nasilja, kao što su SOS telefon i Centri za žrtve seksualnog nasilja, nemaju finansijsku podršku od strane države i njihov rad isključivo zavisi od donatorske podrške.

#### **IV Nevladine organizacije i civilno društvo (član 9)**

Postojeći pravni okvir za pružanje usluga podrške ženama žrtvama nasilja nije u potpunosti usklađen sa Istanbulskom konvencijom i međunarodnim standardima, a finansiranje usluga podrške ženama žrtvama nasilja koje pružaju ženske organizacije civilnog društva nije omogućeno.

Zakonom o socijalnoj zaštiti<sup>44</sup> uvedena je decentralizacija u pružanju usluga socijalne zaštite, stavljajući ih na lokalni nivo. Samim tim, njihovo finansiranje je postalo zavisno od budžeta lokalne samouprave. Takođe, Zakon je prepoznao organizacije civilnog društva kao jedne od pružalaca usluga. Organizacije civilnog društva koje pružaju usluge podrške ženama žrtvama nasilja, poput SOS telefona, od 2018. godine dobijaju licencu od relevantne državne institucije. Kada dobiju licencu, postaju pružaoci usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou. Iako bi finansiranje usluga socijalne zaštite, po Zakonu o socijalnoj zaštiti, trebalo da bude omogućeno iz budžeta lokalne samouprave, to u većini slučajeva nije tako. Stoga se organizacije oslanjaju na sredstva međunarodnih donatora. U okviru Mreže SOS Vojvodina, koju koordinira Centar za podršku ženama, 6 ženskih organizacija pruža licenciranu uslugu

<sup>39</sup> Lacmanović, V. i Zečević, A. Mapiranje zakonom definisanih usluga socijalne zaštite u Republici Srbiji za žene i decu žrtve nasilja u porodici i njihovo razmatranje u kontekstu odgovora na kriznu situaciju izazvanu koronavirusom, dostupno na: <https://www.ips.ac.rs/publications/mapiranje-zakonom-definisanih-usluga-socijalne-zastite-u-republici-srbiji-za-zene-i-decu-zrtve-nasilja-u-porodici-i-njihovo-razmatranje-u-kontekstu-odgovora-na-kriznu-situaciju-izazvanu-koronavirusom/>

<sup>40</sup> Matković, G. i Strnjaković, M. Mapiranje usluga socijalne zaštite i materijalne podrške u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji, 2020, Beograd

<sup>41</sup> Ibid, str. 77

<sup>42</sup> Ibid, str. 41

<sup>43</sup> Ibid

<sup>44</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 24/2011 i 117/2022



Centar za  
podršku ženama  
Center for Support  
of Women

SOS telefona, dok se finansiranje usluge vrši iz donatorskih sredstava, a ne iz lokalnih budžeta. Jedan od retkih primera je Grad Užice, koji je iz budžeta lokalne samouprave obezbedio sredstva za podršku usluge SOS telefona koju pruža Ženski centar Užice. Iako se usluga finansira samo iz budžeta Grada Užice, ona je dostupna i ženama iz drugih gradova Zlatiborskog regiona.

Osim toga, specijalizovane usluge podrške ženama i devojčicama žrtvama nasilja nisu prepoznate Zakonom o socijalnoj zaštiti. Za neke oblike nasilja, kao što je seksualno nasilje, nedostaju dostupne i specijalizovane usluge, niti je omogućeno njihovo održivo finansiranje.

Kada je u pitanju pružanje podrške besplatne pravne pomoći, žrtve rodno zasnovanog nasilja nisu jednake u pogledu pristupa kvalitetnoj besplatnoj pravnoj pomoći i podršci. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>45</sup> prepoznaje samo žrtve nasilja u porodici, ali ne i žrtve rodno zasnovanog nasilja, kao korisnike besplatne pravne pomoći. Takođe, zabranjuje pružanje besplatne pravne pomoći od strane NVO, koje sistematski i u dugom vremenskom periodu već pružaju besplatnu pravnu pomoć, posebno žrtvama rodno zasnovanog nasilja.

## **V Prikupljanje podataka i istraživanja (član 11)**

U Republici Srbiji se prikupljaju različiti administrativni podaci o nasilju prema ženama i nasilju u porodici. Njih prikupljaju državni organi i institucije koji su uključeni u sistem prevencije i zaštite od nasilja – Ministarstvo unutrašnjih poslova, sudovi, javna tužilaštva, Ministarstvo pravde, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Ministarstvo zdravlja, odnosno, podaci se prikupljaju po sektorima, u odnosu na nadležnost. Administrativni podaci se vode u okviru odvojenih sistema uključenih u prevenciju i zaštitu od nasilja i prilagođeni su potrebama i nadležnostima pojedinačnih sistema.

Podaci o pojedinim tipovima nasilja nisu dostupni jer zakoni na osnovu kojih se definiše sadržina evidencija nisu usklađeni sa Istanbulskom konvencijom.

Zakon o sprečavanju nasilja u porodici<sup>46</sup> propisao je uspostavljanje jedinstvene i centralizovane evidencije slučajeva nasilja u porodici, ali ona još uvek nije uspostavljena.

Nema sistematizovanog i strukturiranog prikupljanja i evidentiranja podataka u nadležnim službama, te su podaci koje pojedinačne institucije vode neuporedivi, budući da ne postoji jedinstvena metodologija evidentiranja podataka.

Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici predviđeno je prikupljanje samo za krivična dela nasilja u porodici, a ne i za druga krivična dela rodno zasnovanog nasilja na koja se Zakon o sprečavanju nasilja u porodici primenjuje.

Podaci o pojedinim tipovima nasilja nisu dostupni jer zakoni na osnovu kojih se definiše sadržina evidencija nisu usklađeni sa odredbama Istanbulske konvencije.

<sup>45</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 87/2018 <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci.html>

<sup>46</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 94/2016



U institucijama u kojima postoji određena evidencija, podaci iz tih evidencija najčešće nisu dostupni javnosti ili su dostupni na zahtev.

Nedostaje efikasna i adekvatna saradnja nadležnih organa i razmena podataka među sistemima.

Razvrstavanje postojećih podataka nije adekvatno i jedinstveno definisano, u svim nadležnim institucijama po vrsti nasilja, vrsti odnosa između žrtve i učinioca, kao i drugim bitnim ličnim svojstvima žrtve i učinioca - pol, starosno doba, invaliditet i dr. Samo Ministarstvo unutrašnjih poslova i pravosudni organi prikupljaju podatke o polu učinioca i žrtve, kao i o odnosu između žrtve i učinioca.

Podaci iz pravosudne statistike ne pružaju mogućnost utvrđivanja obima i karakteristika prijavljenih i sudski procesuiranih dela rodno zasnovanog nasilja prema ženama jer je sam način prikupljanja podataka centriran oko učinioca, tako da ne postoji objedinjen podatak o svim žrtavama krivičnih dela, za sva krivična dela obuhvaćena Istanbulskom konvencijom.

Podaci o rodno zasnovanom nasilju prema ženama i nasilju u porodici su raznovrsni i prikupljaju se u okviru statističkih podataka Republičkog zavoda za statistiku<sup>47</sup>, administrativnih podataka službi koje postupaju u ovoj oblasti i kvalitativnih podataka i analiza, istraživanja koja se periodično sprovode.

Tokom 2021. godine, uz podršku kancelarije UNDP u Srbiji, pripremljen je inicijalni document “Prikupljanje i evidentiranje podataka u vezi slučajeva nasilja prema ženama inasilja u porodici”, koji pored analize pravnog okvira, pregleda prikupljanja administrativnih podataka u postojećim evidencijama, daje i predlog objedinjenog izveštavanja i pristupa podacima sa modelom uspostavljanja Centralnog informacionog sistema za praćenje slučajeva rodno zasnovanog nasilja prema ženama, sa predlogom unapređenja postojećih evidencija kako bi se omogućilo uspostavljanje centralne evidencije u skladu sa standardima Istanbulske konvencije. Inicijativu za uspostavljanje Centralnog informacionog sistema za praćenje slučajeva rodno zasnovanog nasilja prema ženama do 2022. godine je vodilo Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost Vlade Republike Srbije.

## **VI Neposredna reakcija, prevencija i zaštita (član 50)**

Ministarstvo unutrašnjih poslova, u periodu 2018. do 2022. godine, sprovelo je specijalističke obuke usmerene na stručnom osposobljavanju nadležnih policijskih službenika u primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.<sup>48</sup> Međutim, sam sadržaj obuka, promene i izazovi u praksi nisu rezultirali prilagođavanju programa i sadržaja koji je ostao jednak u celokupnom periodu. Izostajalo je prenošenje iskustava i edukacija usmerena na prevazilaženje nedoumica u praksi.

Shodno broju policijskih službenika sa završenom specijalističkom obukom, Ministarstvo unutrašnjih poslova jeste odredilo dovoljan broj službenika za neposrednu primenu Zakona o sprečavanju nasilja u porodici. Međutim, taj broj nije bio usmeren na adekvatne profile policijskih službenika, niti se broj i profil određivao shodno potrebama na terenu. Samim tim, značajan broj policijskih službenika koji su pohađali specijalističku obuku, veoma retko ili uopšte nije i primenjivao Zakon o sprečavanju nasilja u

<sup>47</sup> Republički zavod za statistiku [www.stat.gov.rs](http://www.stat.gov.rs)

<sup>48</sup> Kriminalističko-policijski Univerzitet <https://www.kpu.edu.rs/cms/akademija/izdvajamo/vesti/6946-na-univerzitetu-zapocet-peti-ciklus-specijalizovane-obuke-policijskih-sluzbenika-za-primenu-zakona-o-spreccavanju-nasilja-u-porodici>



porodici. S tim u vezi, broj nadležnih policijskih službenika koji i primenjuju Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, njihova organizacija i delokrug rada, i dalje nije adekvatna izazovima i potrebama.

Ministarstvo unutrašnjih poslova nije uspostavilo prostorije dizajnirane za uspostavljanje odnosa poverenja između žrtve i osoblja za sprovođenje zakona.

U svim višim sudovima i višim javnim tužilaštvima na teritoriji Republike Srbije, postoje službe za pomoć i podršku svedocima i oštećenima, ali posebne prostorije su obezbeđene samo u onim višim sudovima sa opremom za audio i video snimanje toka ispitivanja oštećenih i svedoka, odnosno u kojima postoje skrin sobe, ali nisu ni sve skrin posebno dizajnirane na način koji olakšava uspostavljanje poverenja između žrtve i osoblja za sprovođenje zakona. Takođe, osoblje koje je određeno za rad sa žrtvama, pored ovog zaduženja, obavlja i mnoge druge poslove koji nisu u vezi sa ovom njihovom ulogom.

Ministarstvo unutrašnjih poslova nije preduzimalo planski organizovane aktivnosti usmerene na analizu postupanja policijskih službenika u slučajevima nasilja u porodici i zaštite žrtava. Analize odnosno kontrole, sprovodile su se najčešće putem rada sektora unutrašnje kontrole, ali samo u slučajevima prijave nezakovitosti ili nepravilnosti. S druge strane, rezultati tih analiza nisu bili dostupni nadležnim policijskim službenicima na teritoriji Republike Srbije, odnosno izostajala je razmena informacija, a samim tim i građenje prakse i zakonitog rada. S tim u vezi, veoma često su se ponavljale iste greške i nedoumice u radu.

U odnosu na postupanje javnih tužilaštava u slučajevima nasilja u porodici, nisu predviđene procedure za identifikaciju i analizu slučajeva u kojima je zaštita bila neuspešna i ako bi to bilo potrebno, jer upravo javni tužilac, u skladu sa Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici, rukovodi grupom za koordinaciju i saradnju koja donosi planove zaštite i podrške za žrtve nasilja u porodici, pa bi u slučaju neuspeha donetog plana zaštite, nužno bilo da se sprovedede odgovarajuća analiza i procena u cilju utvrđivanja uzroka koji su tome doprineli.

## **VII Hitni nalog za zabranu, zabranu prilaska ili zaštitu (čl. 52. i 53.)**

Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici, predviđena je obaveza policije, odnosno specijalizovanog nadležnog policijskog službenika, da u slučajevima nasilja u porodici, izvrši procenu rizika od nasilja u porodici, a primenom rizika propisanih Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici, Opšteg protokola o postupanju i saradnji, ustanova, organa i organizacija u situacijama nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima, kao i Posebnog protokola o postupanju policijskih službenika u slučajevima nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima. Ukoliko se procenom ustanovi postojanje neposredne opasnosti od nasilja u porodici, nadležni policijski službenik je u obavezi da naredjenjem izrekne jednu ili obe hitne mere, a to su: mera privremenog udaljenja učinioca iz stana i mera privremene zabrane učiniocu da kontaktira žrtvu nasilja i prilazi joj. Hitna mera traje 48 sati i može se, na predlog javnog tužioca, produžiti odlukom suda za 30 dana.

Osnovna javna tužilaštva kreiraju i vode posebnu evidenciju u skladu sa čl. 32. Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, kao i evidenciju o radu Grupe za koordinaciju i saradnju prema Poslovniku



o radu grupe. Izveštaji o postupanju javnih tužilaštava, dostavljaju se Republičkom javnom tužilaštvu svakog meseca.<sup>49</sup>

Ovi izveštaji pokazuju sledeće podatke: Od 2019. do 2021. godine, javna tužilaštva su podnela predloge za produženje hitnih mera protiv 58.054 lica, od čega je sud usvojio 55.866 predloga. Tužbe za određivanje mera zaštite od nasilja u porodici, u skladu sa Porodičnim zakonom, podnete su protiv 784 lica, od čega je usvojena 321 tužba. U navedenom periodu održana su 8.152 sastanka Grupe za koordinaciju i saradnju, razmatrano je ukupno 140.061 slučaj nasilja u porodici i izrađeno 52.993 individualnih planova zaštite i podrške žrtvi. U ovom trogodišnjem periodu postojao je konstantan trend smanjenja broja predloga za produženje hitnih mera, i onih koje su usvojili sudovi, kao i broja slučajeva nasilja u porodici o kojima se raspravljalo na sastancima Grupe za koordinaciju i saradnju, i kreiranih individualnih planova.

Statistički podaci za krivično delo nasilja u porodici iz čl. 194 Krivičnog zakonika, za period od 2019. do 2021. godine, i na osnovu godišnjih izveštaja javnih tužilaštava, ukazuju da je za izvršenje krivičnog dela nasilja u porodici iz čl. 194 Krivičnog zakonika prijavljeno 26.460 lica, optuženo je 10.411 lica, dok su sudovi izrekli osuđujuće presude protiv 8.200 lica. Važno je napomenuti da je u ovom periodu postojao konstantan trend smanjenja broja prijavljenih, optuženih i osuđenih lica, za svaku godinu u odnosu na prethodnu (za 9,03% u 2019. godini, 9,26% u 2020. godini i 11,51% u 2021. godini). Takođe, u rodnoj strukturi žrtava postoji visoka prevalencija žena (oko 70%).

Takođe, Porodičnim zakonom<sup>50</sup>, koji je počeo sa primenom 1. jula 2005. godine, predviđeno je da sud, na osnovu tužbe žrtve, zakonskog zastupnika ili staratelja, ali isto tako i na osnovu tužbe javnog tužioca ili organa starateljstva, može presudom izreći mere zaštite od nasilja u porodici u trajanju do godinu dana, a nakon kog roka ih može produžavati sve dok postoje razlozi zbog kojih su određene. Porodičnim zakonom su predviđene sledeće mere zaštite od nasilja u porodici: 1) izdavanje naloga za iseljenje iz porodičnog stana ili kuće, bez obzira na pravo svojine odnosno zakupa nepokretnosti; 2) izdavanje naloga za useljenje u porodični stan ili kuću, bez obzira na pravo svojine odnosno zakupa nepokretnosti; 3) zabrana približavanja članu porodice na određenoj udaljenosti; 4) zabrana pristupa u prostor oko mesta stanovanja ili mesta rada člana porodice; 5) zabrana daljeg uznemiravanja člana porodice. Ove mere zaštite se, nakon podnošenja tužbe, mogu odrediti i kao privremene, u kom slučaju važe i tokom trajanja samog postupka za određivanje mera zaštite od nasilja u porodici.

Hitne mere predviđene Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici, kao i mere zaštite od nasilja u porodici predviđene Porodičnim zakonom, mogu se izreći i za gore navedene oblike nasilja nad ženama samo ukoliko se učinilac i žrtva nalaze u odnosu članova porodice, a kojim odnosom se takođe obuhvata sadašnji ili bivši partnerski odnos.

Ministarstvo unutrašnjih poslova u periodu 2018. - 2022. godine, predviđalo je mere na procesuiranje mogućih učinilaca zbog kršenja mera zaštite shodno Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici, na način koji je propisan zakonom. Naime, kršenje hitnih mera predstavlja prekršaj iz čl. 36 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

<sup>49</sup> dr. Jasmina Kiurski, Biljana Stepanov, Priručnik za postupanje javnih tužilaca u procesuiranju krivičnog dela nasilje u porodici, UNDP, 2022. <https://www.undp.org/sr/serbia/publications/prirucnik-za-postupanje-javnih-tuzilaca-u-procesuiranju-krivicnog-dela-nasilje-u-porodici>

<sup>50</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 18/2015, 72/2011 i 6/2015



Međutim, nisu preduzete koordinisane mere kontinuirane kontrole poštovanja ovih mera iako su one u nadležnosti praćenja odnosno otkrivanja (policijski posao između ostalog jeste otkrivanje prekršaja). Profesionalci nisu posebno planirali niti sprovodili aktivnosti sa jasnim ciljem efikasnijeg sprovođenja mera zaštite već se kontrola zasnivala samo na prijavama kršenja. Izostalo je proaktivno delovanje koje je rezultiralo da je broj kršenja hitnih mera godinama približan, a da postoje saznanja da je on i daleko veći s obzirom da izostaje adekvatna reakcija u pogledu kontinuirane kontrole poštovanja.

Nasilje u porodici prepoznato je kao faktor rizika i u drugim zakonima, kao što je Zakon o oružju i municiji<sup>51</sup>, u kojem je pravosnažna krivična presuda za nasilje u porodici jedan od elemenata koji onemogućava dobijanje dozvole za posedovanje/nošenje vatrenog oružja. U periodu od juna 2017. do juna 2020. godine evidentirana su 52 slučaja nasilja u porodici nad ženama uz upotrebu i/ili pretnju vatrenim oružjem: 19 femicida vatrenim oružjem, 19 pokušaja femicida i 14 slučajeva nasilja u porodici nad ženama uz pretnju vatrenim oružjem<sup>52</sup>. Femicidi počinjeni u ovom periodu odneli su ukupno 21 život (19 žena i dve njima bliske osobe)<sup>53</sup>. Svaki treći zabeleženi slučaj femicida počinjen je u javnom prostoru<sup>54</sup>. Samo u prva tri meseca 2023. godine ubijeno je 10 žena.

Važno je da država otpočne proces usaglašavanja definicije člana porodice iz čl. 112 Krivičnog zakonika sa definicijom iz čl. 197. Porodičnog zakona, kako bi se osigurala krivično-pravna zaštita šireg kruga lica.

### Posebne preporuke

**32.** *Molimo vas date informaciju merama koje je država preduzela a koje doprinose sprovođenju preporuke da se u celoj zemlji obezbede specijalizovane usluge za žene i za sve oblike nasilja obuhvaćene Istanbulsom konvencijom (stav 122), uključujući uspostavljanje krijnih centara za žrtve siloanija i/ili centri za žrtve seksualnog nasilja koji nude besplatne profesionalne forenzičke preglede (stav 140) i osiguravajući da je nacionalna linija za pomoć poverljiva i anonimna i upućuje žrtve na specijalističke usluge podrške koje pružaju ženske nevladine organizacije (preporuka A.8, IC-CP /Inf (2020)5).*

Iako Istanbulska konvencija, ratifikovana 2013. godine, propisuje obavezu pružanja specijalizovanih usluga podrške koje omogućavaju oporavak od nasilja, usluge podrške za žene koje doživljavaju rodno zasnovanost u Republici Srbiji nisu u potpunosti usklađene sa obavezujućim međunarodnim standardima, niti su usluge podrške dovoljno dostupne. Specijalizovane usluge za žene i devojčice žrtve nasilja, nisu prepoznate Zakonom o socijalnoj zaštiti. Za neke oblike nasilja, kao što je seksualno nasilje, nedostaju dostupne i specijalizovane usluge, bez održivog finansiranja. Usluge podrške žrtvama seksualnog nasilja, Zakonom o socijalnoj zaštiti nisu prepoznate kao specijalizovane usluge podrške. Ova usluga se pruža na osnovu principa Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici i predviđena Odlukom o Programu zaštite žena od nasilja u porodici u APV<sup>55</sup>, u 4 Centra za žrtve seksualnog nasilja, od 2016. godine. Usluga je dostupna u tri opšte

<sup>51</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 20/2015, 10/2019, 20/2020 i 14/2022

<sup>52</sup> Analiza slučajeva femicida vatrenim oružjem, UNDP, 2021 <https://www.undp.org/sr/serbia/publications/analiza-slu%C4%8Dajeva-femicida-vatrenim-oru%C5%BEjem-jun-2017-%E2%80%93-jun-2020>

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> „Službeni glasnik AP Vojvodine” br 54/2014, [http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/2015\\_01/t01\\_0120.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/2015_01/t01_0120.htm)



bolnice na teritoriji AP Vojvodine (Zrenjanin, Sremska Mitrovica, Kikinda) i Kliničkom centru Vojvodine (Novi Sad), ženama i devojčicama starijim od 15 godina, 24 časa, sedam dana u nedelji, pruža se usluga medicinske i psihološke podrške, i pružanjem usluge upravlja Centar za podršku ženama. Sve usluge su besplatne za korisnice i pružaju se uz finansijsku podršku međunarodnih organizacija ili donatora, jer država još nije obezbedila finansijska sredstva, a trenutno usluga pokriva ograničeno geografsko područje.

**33.** *Molimo vas da date informaciju o merama koje je država preduzela a doprinose sprovođenju preporuke za brzu reformu odredbi Krivičnog zakonika koje se odnose na seksualno nasilje kako bi se zasnivale na pojmu slobodno datog pristanka kako se zahteva članom 36 Istanbulske konvencije i kako bi se obezbedilo odgovarajuće sankcije za sve seksualne radnje bez pristanka žrtve, bez obzira na lična svojstva. (Preporuka A.11, IC-CP/Inf (2020)5).*

Krivičnopravna zaštita od seksualnog nasilja obezbeđuje se kroz inkriminisanje ponašanja kojima se štiti polna sloboda: silovanje (čl. 178), obljava nad nemoćnim licem (čl. 179), obljava sa detetom (čl. 180), obljava zloupotrebom položaja (čl. 181), nedozvoljene polne radnje (čl. 182), polno uznemiravanje (čl. 182a), podvođenje i omogućavanje vršenja polnog odnosa (čl. 183), posredovanje u vršenju prostitucije (čl. 184), prikazivanje, pribavljanje i posedovanje pornografskog materijala i iskorišćavanje maloletnog lica za pornografiju (čl. 185), navođenje deteta na prisustvovanje polnim radnjama (čl. 185a), iskorišćavanje računarske mreže ili komunikacije drugim tehničkim sredstvima za izvršenje krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnom licu (čl. 185b).

Prihvaćen je nov koncept krivičnog dela silovanja kojim se obezbeđuje jednaka pravna zaštita svih žrtava bez obzira na pol žrtve i učinioca (žrtva i učinilac se definišu u polno-neutralnom smislu) i njihovu seksualnu orijentaciju, kao i nov način definisanja radnje izvršenja silovanja i drugih seksualnih delikata, koja, pored obljuje, obuhvata i sa njom izjednačen čin.<sup>56</sup> Međutim, zakonodavac i dalje predviđa samo delo „klasično silovanje“, koje se sastoji u prinudi žrtve (pasivnog subjekta) na obljobu ili sa njom izjednačen čin, upotrebom sile ili pretnjom da će se neposredno napasti na život ili telo tog ili njemu bliskog lica (tzv. kvalifikovana pretnja).<sup>57</sup> Akcenat je na prinudi, a ne na odsustvu slobodnog pristanka žrtve na seksualni odnos, tako da definicija radnje izvršenja još uvek nije u potpunosti usklađena sa Istanbulsom konvencijom. Ni definicije krivičnih dela obljobe (nad nemoćnim licem, sa detetom i zloupotrebom položaja) nisu u potpunosti usklađena sa Istanbulsom konvencijom, jer nisu obuhvaćene sve radnje iz člana 36 st. 1. ove konvencije.<sup>58</sup>

Pozitivno se može oceniti inkriminisanje polnog uznemiravanja, ali sam naziv dela nije adekvatan jer se radi o nedozvoljenom ponašanju seksualne prirode, pa bi primereniji naziv bilo seksualno uznemiravanje, a opis radnje izvršenja je nedovoljno određen.<sup>59</sup> Kada je u pitanju krivično delo

<sup>56</sup> Čopić, S. Krivičnopravna zaštita žrtava seksualnog nasilja u Srbiji. U: S. Bejatović, V. Turanjanin (ur.) Oštećeno lice i krivičnopravni instrumenti zaštite (međunarodni pravni standardi, norma i praksa), Beograd: Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Intermex-Beograd, 2020, str. 191-211.

<sup>57</sup> Škulić, M. Krivično delo silovanja u krivičnom pravu Srbije – aktuelne izmene, neka sporna pitanja i moguće buduće modifikacije, Crimen, 2017, vol. VIII, br. 3, str. 393-441.

<sup>58</sup> Drobñjak, T. Macanović, V. Ignjatović, T. Ostvareni napredak i nedostaci krivično-pravnog sistema zaštite nakon usklađivanja sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici prEUGovor. Predlog praktične politike 03/12. Beograd: Koalicija prEUGovor, 2017.

<sup>59</sup> Drobñjak, T., Macanović, V., Ignjatović, T. op. cit.; Jovanović, S. Novi krivičnopravni odgovori RS na nasilje nad ženama, Temida, 2019 vol. 22, br. 2, str. 169-187.



sakaćenje ženskog polnog organa (121a) zakonodavac nije u potpunosti ispoštovao standarde iz Istanbulske konvencije: na primer, predviđa mogućnost utvrđivanja naročito olakšavajućih okolnosti pod kojima je ovo delo učinjeno, a time i mogućnost blažeg kažnjavanja, ali nije jasno šta uključuje formulacija naročito olakšavajuće okolnosti, niti se predviđa teži oblik ako je žrtva maloletno lice<sup>60</sup>. Kada je u pitanju krivično delo prinudno zaključenje braka (čl. 187a), zakon nije propisao kvalifikatornu okolnost vezanu za način izvršenja dela, niti bilo koju drugu okolnost usled koje bi delo dobilo teži oblik i bilo zaprećeno strožom kaznom<sup>61</sup>. Krivična dela vanbračna zajednica sa maloletnikom i rodoskrvnuće, iako po svojoj suštini podrazumevaju seksualne aktivnosti sa detetom, nisu propisane kao krivična dela protiv polne slobode, pa u pogledu ovih dela ne postoji mogućnost primene Zakona o posebnim merama za sprečavanje vršenja krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima<sup>62</sup>.

Zakon je predvideo i krivično delo proganjanje (138a), koje je definisano u grupi krivičnih dela protiv prava i sloboda čoveka i građanina, ali definicija radnje izvršenja nije u potpunosti usklađena sa Istanbulskom konvencijom<sup>63</sup>.

Značajno je što se za sva krivična dela koja su napred navedena a kojima se obezbeđuje zaštita žena od nasilja, gonjenje preduzima po službenoj dužnosti, bez obzira na odnos žrtve i učinioca, osim za osnovni oblik krivičnog dela polno uznemiravanje, koje se goni po predlogu. Takođe, propisane kazne za dela koja su od značaja za zaštitu žena od nasilja su izmenama Krivičnog zakonika iz 2016, a potom i 2019. godine<sup>64</sup> pooštrene.

Pored navedenih, zaštita žena i devojčica od nasilja ostvaruje se primenom i drugih inkriminacija kojima se štite brak i porodica, život i telo, čovečnost i druga dobra zaštićena međunarodnim pravom.

---

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> "Službeni glasnik Republike Srbije" br. 32/2013

<sup>63</sup> Jovanović, S. Novi krivičnopravni odgovori Republike Srbije na nasilje nad ženama, Temida, 2019 god. 22, br. 2

<sup>64</sup> Krivični zakonik "Službeni glasnik Republike Srbije", br.85/2005, 88/20025, 107/2005, 72/2011, 111/2011, 121/2012, 104/2013,108/2014, 94/2016 i 35/2019.