

ZORICA MRŠEVIĆ

Naučna savetnica u Centru za pravna istraživanja
Instituta društvenih nauka u Beogradu
zmrsevic@idn.org.rs

SVETLANA JANKOVIĆ

Doktorandkinja na Fakultetu bezbednosti u Beogradu
svetlana.jankovic.cacak@gmail.com

Standard dužne pažnje po Istanbulskoj konvenciji Saveta Evrope¹

Apstrakt

Istanbulska konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, nalaže usklađivanje institucionalne politike i prakse u zemljama članicama Saveta Evrope, samim tim i u Srbiji, sa standardima tog dokumenta, tipičnim za evropska društva. Istanbulska konvenciju Srbija je ratifikovala 2013. godine. Početak njene primene od 2017. godine predstavlja ispunjavanje obaveza u pogledu ne samo zakonskih propisa, već i institucionalnih politika i prakse. Konvencija predviđa uspostavljanje dugoročne politike za pružanje usluga žrtvama rodno zasnovanog nasilja, kreiranje efikasnih modela prevencije i sankcionisanje nasilnika. Njen zahtev jeste da se države rukovode standardom dužne prilježnosti/dužne pažnje/potpune posvećenosti (eng. *due diligence*) u prevenciji, zaštiti, procesuiranju i sankcionisanju akata nasilja, kao standardom evropskih društava. Značajni izazovi za institucionalnu praksu u Srbiji sastoje se u tome: *prvo*, što ni jedan postojeći domaći propis ne sadrži eksplicitno značenje i način primene standarda „dužne pažnje“, pa se ne zna kakvo treba da bude u sadržinskom pogledu postupanje u skladu s tim standardom; *drugo*, nedostatak konsenzusa u pogledu tumačenja standarda „dužne pažnje“ – da li se radi o minimumu ili maksimumu zalaganja prilikom postupanja nadležnih institucija. Taj nedostatak normativa izaziva kontroverze u praksi, što znatno umanjuje efekte Konvencije, ali umanjuje i efikasnost nadležnih institucija u borbi protiv nasilja nad ženama. U ovom tekstu navode se podaci iz niza nedavnih istraživanja o praktičnoj primeni propisa donetih radi poštovanja obaveza preuzetih ratifikacijom Istanbulske konvencije.

Ključne reči: Istanbulska konvencija, „dužna pažnja“, nasilje nad ženama, zakonske promene, promene u praksi postupanja institucija

¹ Ovaj tekst je nastao kao deo projekta *Društvene transformacije u procesu evropskih integracija – multidisciplinarni pristup* (III 47010), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije. Projekat implementira Institut društvenih nauka u Beogradu.

Uvod

Republika Srbija potpisala je Konvenciju Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, tzv. Istanbulsku konvenciju 4. aprila 2012, a ratifikovala je 21. novembra 2013. godine.² Nije bilo nikakvih rezervi u pogledu njene primene, kao što je to bio slučaj u Hrvatskoj.³ Ta Konvencija obuhvata sve vidove nasilja nad ženama i štiti sve žrtve nasilja u porodici (Centar za istraživanje javnih politika 2014). Zakon o sprečavanju nasilja u porodici čija je primena počela 1. juna 2017, najkompletniji je unutrašnji implementacioni instrument Konvencije, pored krivičnih dela koja sankcionišu rodno zasnovano nasilje, a od kojih su neka uvedena u domaći pravni sistem zbog usklađivanja s Konvencijom.

Nasilje nad ženama podrazumeva „kršenje ljudskih prava i oblik diskriminacije nad ženama i predstavlja sva dela rodno zasnovanog nasilja koja dovode do odnosno mogu da dovedu do fizičke, seksualne, psihičke odnosno ekonomske povrede odnosno patnje za žene, obuhvatajući i pretnje takvim delima, prinudu odnosno arbitrarno lišavanje slobode, bilo u javnosti bilo u privatnom životu“ (član 3(a) Istanbulske konvencije).

Žene su prvenstveno obuhvaćene odredbama koje se tiču nasilja u porodici, jer su one nesrazmerno više žrtve nasilja u porodici, ali se široko koncipirane odredbe odnose i na decu i muškarce. Konvencija pod nasiljem u porodici smatra „svako delo fizičkog, seksualnog, psihičkog odnosno ekonomskog nasilja do kojeg dođe u porodici ili domaćinstvu odnosno između bivših odnosno sadašnjih supružnika odnosno partnera, nezavisno od toga da li učinilac deli ili je delio domaćinstvo sa žrtvom“ (član 3(b) Istanbulske konvencije).

Taj dokument nalaže usklađivanje institucionalne politike i prakse u zemljama članicama Saveta Evrope, samim tim i u Srbiji, sa standardima tog dokumenta, tipičnim za evropska društva, gde se nasilje nad ženama tretira kao pitanje od javnog značaja, a ne deo

² Za Predlog Zakona o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici je od 164 prisutna narodna poslanika 159 glasalo „za“, a pet njih nije glasalo, čime je Zakon usvojen.

³ „Republika Hrvatska smatra da odredbe Konvencije ne sadrže obvezu uvođenja rodne ideologije u hrvatski pravni i obrazovni sustav niti obvezu promjene ustavne definicije braka.“ (Stevanović 2018).

privatnog života (Mršević 2014a:55). Pre svega, države moraju biti uzdržane od učešća u bilo kakvom činu nasilja nad ženama i obezbeđuju da državni organi, zvaničnici, službenici, ustanove i drugi akteri, koji nastupaju u ime države, postupaju u skladu sa ovom obavezom. (član 5b). Dalje, Konvencija obavezuje članice da preduzmu neophodne zakonodavne i druge mere za sprečavanje i borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Posebno je bitno to što se zahteva unapređenje i zaštita prava žena i drugih lica od nasilja i u javnoj i u privatnoj sferi, i što se uključuje širi krug aktera u sprovođenje predviđenih mera. U tu svrhu Konvencija predviđa obaveze država u pogledu ne samo sprečavanja nasilja, već i zaštitu žrtava i svedoka nasilja, uvođenje drugačije koncipiranih krivičnih dela u krivično zakonodavstvo i gonjenja počilaca, međunarodne saradnje u cilju ispunjenja obaveza. Takođe, Konvencija predviđa uspostavljanje dugoročne politike za pružanje usluga žrtvama rodno zasnovanog nasilja, kreiranje efikasnih modela prevencije i sankcionisanje nasilnika.

Kao mehanizmi kontrole sprovođenja ove Konvencije predviđeni su: Ekspertska grupa za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (GREVIO), Komitet članica Konvencije, ali je upućen poziv da se i nacionalni parlamenti uključe u praćenje preduzetih mera u prameni Konvencije.

Ratifikacija Istanbulske konvencije – skupštinska rasprava

Nedavni spor oko tzv. rodne ideologije koja po nekim shvatanjima u susednoj Hrvatskoj čini najproblematičniji element⁴ Istanbulske konvencije, jer, kako tvrde, nije prihvatljiva za odgojno-obrazovni sustav (HINA 2018), u Narodnoj skupštini Srbije uopšte nije izazvao kontroverze. Prilikom rasprave u Narodnoj skupštini o Istanbulskoj konvenciji⁵ gotovo da nije bilo protivljenja, tj. mišljenja pojedinaca i grupa koja su protiv suštine ovog dokumenta kao instrumenta borbe protiv

⁴ Istanbulska konvencija operiše striktno konceptom roda (a ne pola), zbog čega se u Hrvatskoj javila bojazan da ako se pojam žene u celosti određuje rodom, onda kao žena može biti tretirana i osoba muškog pola koja je po svom identitetu žena (Ba 2017).

⁵ Prva sednica drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine – 31. oktobar 2013. godine.

nasilja nad ženama, ili su ma na koji način osporavala potrebu za njegovom ratifikacijom. Vrlo su usamljeni bili i komentari po kojima Srbiji prete „organizovane delinkventne ženske grupe” ili oni da „žene ponekad zaslužuju nasilje”. Ali je bilo sporadičnih negativnih izjava i izlaganja o navodno „manipulativnom ponašanju i seksualnoj manipulaciji žena koje izazivaju takvo ponašanje”⁶.

Tako je, na primer iznet stav da: „Žene su najčešće psihološki i verbalno, manipulativno, socijalno i ekonomski dominantnije od muškaraca, što izjednačava snagu njihovih oruđa u konfliktu s rezultatima upoređivanja nasilja.”⁷ To da „žene manipulišu” jeste, inače globalno prisutan argument kada god se govori o nasilju nad ženama, tako da to nije domaći „kontraargument” (BBC 2018).⁸

Vrlo je značajno da je nedvosmisleno i snažno izražena politička volja protiv nasilja nad ženama uz obavezu države da ga sankcioniše (npr. u diskusiji Nebojše Stefanovića): „Prvi korak je da moramo priznati da nasilje postoji. Moramo poslati jasnu poruku celom svetu da Republika Srbija hoće da bude zemlja u kojoj se nasilje, bilo da je nad ženama ili nad decom, neće nikada tolerisati. Hoćemo da pošaljemo jasnu poruku da je Srbija jedna od onih zemalja koja hoće da bude zaštitnik ljudskih prava, koja hoće da brani prava žena. Ne postoji mogućnost da se toleriše nasilje nad bilo kojom ženom, tačka. Apsolutno!”

Razumevanje i podrška Konvenciji su preovlađivale u diskusijama više narodnih poslanika.⁹ „Osnovni cilj Konvencije je pojačavanje kapaciteta ustanova i organizacija koje se bave žrtvama nasilja, kao i definisanje primenjivanja mehanizama koji će obezbediti postupanje u skladu sa obavezama navedenim u Konvenciji. Važno je da angažovanjem državnih organa, nacionalnih, regionalnih i lokalnih skupština i uprava, državnih institucija za zaštitu ljudskih prava, OCD i sredstava javnog informisanja se sprovode programi podizanja svesti u javnosti o različitim manifestacijama svih vidova nasilja, njihovim posledicama i potrebi da se nasilje spreči. Nadam se efikasnijem odgovoru države, posebno kada

⁶ Moramo otvoreno da govorimo i o korenima nasilja i da nekada žene manipulativnim ponašanjem i seksualnom manipulacijom izazivaju takvo ponašanje.

⁷ Narodni poslanik Ninoslav Girić.

⁸ Primer izjave Breda Pita: „Nije istina šta priča, Anđelina je manipulator”.

⁹ Narodne poslanice Vesna Marković, Milanka Jevtović Vukojičić, Irena Aleksić.

su u pitanju programi prevencije nasilja. Podjednako je važno i ekonomsko osnaživanje žena, jer je samo ekonomski jaka žena nezavisna žena.”

„Značaj osnaživanja žena, značaj prevencije i najbitnije podizanja svesti kod građana i građanki da ne postoji objašnjenje, opravdanje za bilo kakav oblik nasilja. Treba početi što pre, uvesti u obrazovanje, u zvanično nastavno štivo kako bi deca i mladi ljudi na vreme mogli da razviju empatiju, zdrav obrazac ponašanja i svest o jednakosti među polovima.

Preko 20.000 porodičnog nasilja postoji svake godine, a podsećamo da je sud samo 79 puta izrekao meru udaljavanja nasilnika iz porodice. To je mera koja postoji u zakonu, a koja se, *de facto*, ne primenjuje.

Za ženu koja trpi nasilje u porodici ne postoji važnije pitanje od ovoga. Toga smo svesne posebno mi žene u parlamentu, jer na listi prijavljenih govornika, najveći je broj žena. Nasilje nad ženama predstavlja jedan od najozbiljnijih oblika kršenja ljudskih prava, onih ljudskih osnovnih prava koja su zagarantovana Ustavom. Nema demokratije bez poštovanja prava žena.

Istanbulska konvencija na pravi način pokazuje koliko nasilje u porodici, čak i tada kada se dešava u kući, nije stvar pojedinca, već je stvar od opšteg javnog interesa. Ona donosi niz pravnih i drugih rešenja čija je namena da poboljša standarde u tretmanu žena žrtava nasilja, ali i da unapredi preventivne mere država članica Konvencije.

Nije dovoljno da samo donesemo zakone, mislim da je najvažnije da radimo na promeni svesti ljudi, što je dugoročan proces. Moramo našu decu u školama da učimo koliko je nasilje neprihvatljivo. Neprihvatljivo je i nasilje na ulici, neprihvatljivo je nasilje u kafani, na stadionima, ali je najneprihvatljivije nasilje u porodici nad slabijim od sebe.

Ova Konvencija zasniva se na sistemu 3P – prevenciji, protekciji žrtava nasilja i procesuiranju počinitelaca. Neophodno je da zajedno radimo i parlament i Vlada i civilni sektor. Bezuslovno se saglašavamo sa ciljevima Konvencije.”¹⁰

U pogledu standarda „dužne pažnje“ (*due diligence*) – takođe je u Narodnoj skupštini izraženo nedvosmisleno odobravanje i bezrezervno prihvatanje.

¹⁰ Narodne poslanice Jovana Mehandžić, Marija Obradović, Aleksandra Đurović.

„Sistem mora da bude brz, efikasan, koordinisan, treba da bude multisektorski, i da trenutno zaustavlja nasilje nad ženom, a obaveze MUP-a da nasilje trenutno zaustavi. Obaveze zdravstvenih i socijalnih ustanova da pruže psihosocijalnu, pravnu podršku i pomoć kako bi došlo do rehabilitacije i integracije žrtve. Zajednički rad, međusobna razmena informacija svih relevantnih institucija: sudstva, policije, socijalnih službi, ali i odgovarajućih zdravstvenih institucija. Kaznena politika da odvraća od vršenja ovakvih krivičnih dela, jer pokazivanje blagosti i popustljivosti u kažnjavanju, značilo bi prećutno odobravanje ili čak podstrek od strane društva. To su hitne mere zaštite.”

Pojam *due diligence*

Posebno je potrebno skrenuti pažnju na to da su po Istanbulskoj konvenciji države obavezne da s potpunom posvećenošću (eng. *due diligence*) preduzmu, spreče, istraže, kazne i obezbede reparaciju za dela nasilja obuhvaćena ovom Konvencijom, koja počine nedržavni subjekti (član 5b)¹¹. Države treba da se rukovode standardom dužne prilježnosti/dužne pažnje/potpune posvećenosti u prevenciji, zaštiti, procesuiranju i sankcionisanju akata nasilja, kao standardom evropskih društava.

Termin *due diligence* nije novina u međunarodnim dokumentima i nije Istanbulska konvencija prvi dokument u kome se koristi. Prvi put se upotrebljava u Rezoluciji Komisije Ujedinjenih nacija za ljudska prava 2003/45, radi eliminisanja nasilja nad ženama. Njime se podstiču vlade da uvode: „afirmativnu obavezu da unapređuju i štite ljudska prava žena i devojčica i moraju sa dužnom pažnjom sprečavati, istraživati i kažnjavati sve akte nasilja nad ženama i devojčicama.”

Značajni su izazovi za praksu: *prvo*, kakvo treba da bude u sadržinskom pogledu postupanje u skladu sa standardom „dužne pažnje“, jer ni jedan postojeći domaći propis ne sadrži eksplicitno značenje i način primene tog standarda; *drugo*, nedostatak konsenzusa u pogledu tumačenja – da li se radi o minimumu ili maksimumu zalaganja

¹¹ U originalu na engleskom ovaj deo teksta glasi: „Parties shall take the necessary legislative and other measures to exercise due diligence to prevent, investigate, punish and provide reparation for acts of violence covered by the scope of this Convention that are perpetrated by non-state actors.”

prilikom postupanja nadležnih institucija. Taj nedostatak normativa izaziva kontroverze u praksi, što znatno umanjuje efekte Konvencije, tj. umanjuje i efikasnost nadležnih institucija u borbi protiv nasilja nad ženama.

Due diligence je termin kojim se u međunarodnoj literaturi označava odgovornost država za akte kršenja ljudskih prava koji su učinjeni od strane državnih, ali i nedržavnih subjekata, a u presudama Evropskog suda za ljudska prava i drugim međunarodnim dokumentima prevodi se kao princip „dužne pažnje”. On podrazumeva onaj minimum radnji koji su država i državni organi bili dužni da izvrše kako bi sprečili kršenje ljudskih prava, istražili slučaj kršenja kada se on desi, kaznili učinioce kršenja i naknadili štetu žrtvama.

Zvanični prevod Konvencije *due diligence* označava se terminom „potpuna posvećenost” (npr. u naslovu čl. 5 Obaveze država i potpuna posvećenost) iako u originalu na engleskom taj princip nije formulisan kao *total/absolute committment*. Prevod ovog principa kao „potpuna posvećenost” ne može se prihvatiti kao adekvatan, jer potpuna posvećenost podrazumeva mnogo veću angažovanost države i državnih organa od minimalnog standarda, koji podrazumeva „dužna pažnja” (Autonomni ženski centar 2014:9). Smatramo da je *due diligence* po svom značenju najbliži našim terminima „dužna ili adekvatna pažnja/posvećenost”. Ali termin *due diligence* preveden kao „potpuna posvećenost”, ili neki drugi sličan prevod tog termina – uopšte se ne koriste u domaćim propisima, pa se do obaveze državnih organa da tako postupaju dolazi tek tumačenjem normi.

***Due diligence* u Srbiji pre Istanbulske konvencije**

U opštem protokolu o postupanju i saradnji ustanova, organa i organizacija u situaciji nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima¹², pojam „dužne pažnje” ne navodi se eksplicitno, ali se na razne opisne načine propisuje ponašanje institucija nadležnih za postupanje u slučajevima nasilja nad ženama i u partnerskim odnosima, što je u sadržinskom pogledu vrlo blisko standardu *due diligence*. Propisano postupanje kreće se u nekoliko domena: obavezno prepoznavanje nasilja,

¹² Donet 2011. godine.

multisektorska saradnja, ponašanje odgovornih lica u institucijama obaveznih da postupaju u slučajevima nasilja nad ženama i obavezna edukacija zaposlenih u relevantnim (nadležnim) institucijama. Određeno je da će Republika Srbija preduzimati aktivnosti razvoja društvenih i kulturnih običaja u pogledu ponašanja muškaraca i žena, kako bi se otklonile predrasude, kao i uobičajena i svaka druga praksa zasnovana na shvaćanju o inferiornosti ili superiornosti jednog ili drugog pola ili tradicionalnoj ulozi muškaraca, odnosno žena. Obavezu postupanja u slučajevima nasilja u porodici imaju: policija, ustanove socijalne zaštite i drugi pružaoci usluga u sistemu socijalne zaštite, zdravstvene ustanove i drugi oblici zdravstvene službe, ustanove u sistemu obrazovanja i vaspitanja u slučajevima kada su uključena deca svedoci nasilja, javno tužilaštvo, redovni i prekršajni sudovi. Zajednička im je obaveza da realizuju aktivnosti usmerene na prepoznavanje slučajeva nasilja u porodici, zastavljanje nasilja, osiguranje bezbednosti, podršku i osnaživanje žrtve, rehabilitaciju žrtava nasilja u porodici i sankcionisanju učinilaca nasilja.

Prepoznavanje nasilja obaveza je svih institucija, kao što je obaveza i procena bezbednosnih rizika. Okolnosti koje ukazuju na postojanje ozbiljne neposredne opasnosti od nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima uključuju jedan od navedenih ili češće kombinaciju više činilaca, a posebno: pretnje ubistvom ili samoubistvom od strane nasilnika, posedovanje oružja, razvod ili odlazak, odnosno odvajanje od nasilnog partnera, samoubilačke misli i ponašanja žrtve, predhodni incidenti nasilja, prisustvo mentalnih bolesti, zloupotreba psihoaktivnih supstanci, eskalacija praćenja, uhođenja i uznemiravanja žrtve, njene porodice ili prijatelja, ljubomora, sukobi oko starateljstva nad detetom ili načina održavanja ličnih odnosa deteta i roditelja koji čini nasilje u porodici, kriminalna istorija učinioca (bez obzira da li je u vezi sa nasiljem), postojanje sudskih mera zaštite i istorija njihovog nepoštovanja, doživljaj straha kod žrtve i njena procena rizika da se nasilje desi ili ponovi.

Važna komponenta u određivanju načina postupanja nadležnih institucija, multisektorska saradnja i obaveze institucija te vrste, predstavljaju samu suštinu ovog Protokola. U tom cilju Opšti protokol predviđa da svi učesnici imaju jasnu predstavu o zajedničkom cilju u procesu zaštite žrtava, dobro poznaju uloge svog i osnovne uloge drugih sektora, kao i svoje profesionalne obaveze u odnosu na te uloge – pravila, ograničenja, načine delovanja; dobro poznaju instrumente i načine razmene informacija i konsultacija unutar i između sektora, praćene odgovarajućim pisanim dokumentima i povratnim informacijama.

Odgovorna lica su dužna da postupaju na način kojim se poštuje dostojanstvo žrtava u cilju izbegavanja njihove sekundarne viktimizacije i da postupaju na rodno osetljiv način. Učesnici nosioci sistema zaštite od nasilja u porodici, dužni su da postave prava žrtve u središte svih mera koje se primenjuju. Obavezni su na pružanje brze i efikasne zaštite ženama žrtvama nasilja, i to odmah po incidentu. Neophodna je celovita, kontinuirana i blagovremena intervencija različitih aktera odgovarajući odgovor društva. Zahteva se pružanje brze, blagovremene i efikasne zaštite žrtvama nasilja i to odmah po dešavanju nasilja, tokom krivičnog ili prekršajnog postupka, po okončanju tih postupaka. Potrebno je obezbediti da se sve radnje preduzete tokom procesa zaštite žrtve nasilja čine u njenom najboljem interesu. Potrebno je obezbediti da se izbegnu postupci koji dovode do sekundarne viktimizacije žrtava nasilja u porodici. Institucije, u okviru svojih uloga, nadležnosti i misija – odgovorne su da zaustave nasilje i preduzmu mere zaštite, uz neophodnu hitnost postupka, koja se usaglašava s procenom opasnosti situacije i ugroženosti žrtve.

Odnos protokola¹³, *due diligence* i Istanbulske konvencije

Tekstovi posebnih protokola, iako ne sadrže izričito pojmove dužne pažnje ili potpune posvećenosti, odlično su koncipiran set postupaka na način standardizovanog institutskog postupanja. Najbolji primer za to jeste Protokol o postupanju zdravstvenih institucija koji je svojim odredbama o ponašanju zaposlenih najbliži pojmu *due diligence* iz Istanbulske konvencije. Njihova dosledna primena bi institucijama nadležnim da postupaju u slučajevima nasilja nad ženama u Srbiji¹⁴ samo olakšala, a nikako im ne bi otežala rad, davala

¹³ Prikaz postupanja obrazovnih ustanova, Protokol o postupanju policije, Protokol o postupanju pravosuđa najvećim delom sadrži navode procesnih zakona koji i inače regulišu postupanje tih organa, slično Protokolu o postupanju centara za socijalni rad koji se oslanja na Porodični i neke druge, već postojeće zakone.

¹⁴ Obavezu postupanja u slučajevima nasilja u porodici imaju: policija, ustanove socijalne zaštite i drugi pružaoci usluga u sistemu socijalne zaštite, zdravstvene ustanove i drugi oblici zdravstvene službe, ustanove u sistemu obrazovanja i vaspitanja u slučajevima kada su uključena deca svedoci nasilja, javno tužilaštvo, redovni i prekršajni sudovi.

bi rezultate u pogledu efikasnije zaštite od nasilja, doprinoseći efikasnijem, redovnijem i pravičnijem sankcionisanju nasilnika za učinjeno nasilje, što bi sve ukupno predstavljalo istinsku primenu *due diligence* u praksi.

Međutim, kako izveštaji nezavisnih institucija upozoravaju, protokoli se zapravo i ne poznaju, njihova primena izostaje, multi-sektorska koordinisana saradnja nije zaživela u praksi, još manje saradnja s civilnim društvom, nadležne institucije nastavljaju s ranijom praksom, obuke zaposlenih se obavljaju retko, kampanjski i sporadično, a i tamo gde je to učestalije, npr. u Vojvodini, nema podataka da li daju stvarne rezultate (u smislu poboljšane prakse) i da li su usklađene s protokolima.

Postepeno od 2012. protokoli, ostajući neprepoznati i neprimenjivani, sve više odlaze u zaborav, pa i nezavisne institucije kao da odustaju od opominjanja na neophodnost njihove primene, prihvatajući realnost: ko hoće da ih primenjuje – primenjuje ih, a ko neće – ostaje na tome. Dešava se ono što je u Srbiji već uočena praksa, a to je da se jedan neprimenjivan propis zamenjuje drugim, koji takođe ima velike šanse da ostane neprimenjivan, u već stvorenoj atmosferi erozije normativiteta.

Upravo u tome leže izazovi za primenu *due diligence*, ali i drugih odredaba Istanbulske konvencije. Prvo, protokoli u višegodišnjem periodu od donošenja nisu adekvatno primenjeni, i postaju vremenom sve više zaboravljeni deo naše pravne i institucionalne prošlosti. Zakon o sprečavanju nasilja u porodici izazvao je veliku medijsku i političku pažnju javnosti, kao i promene u Krivičnom zakoniku, ali se rezultati u efikasnijem postupanju institucija nadležnih da postupaju u slučajevima nasilja nad ženama još uvek teško uočavaju. Neprimenjeni protokoli i još uvek neizvesno primenivanje novih zakonskih odredaba, znatno kompromituju primenu i Istanbulske konvencije, koja, moguće je – postaje tek jedna od mnogih međunarodnih dokumenata koji uprkos blagovremenoj ratifikaciji, nije zaživela.

Moguće je da ključ primenljivosti Istanbulske konvencije leži upravo u protokolima, jer da su, hipotetički, oni ispoštovani, adekvatno i dosledno primenjivani, to bi otvorilo vrata i novim zakonskim propisima iz 2016. i 2017, pa bi u tom ambijentu i standard *due diligence* bio stvarni, životni, praktično primenjen u radu institucija nadležnih da postupaju u slučajevima nasilja nad ženama.

Primena standarda *due diligence* u Zakonu o sprečavanju nasilja u porodici

Zakon o sprečavanju nasilja u porodici nigde ne predviđa „potpunu posvećenost“ (a ni „dužnu pažnju“), u postupanju, iako takvo tumačenje postoji u delu (feminističke) javnosti. Ipak, taj Zakon zahteva od više državnih organa brzo, delotvorno, hitno, koordinisano i savešno postupanje. Postoji „dužnost da odmah prosledi“, „dužnost da obavesti“, „procena rizika u što kraćem roku“, „odmah dostavlja neodložno“, „odmah posle njegovog uručjenja“, „proučava obaveštenja i vrednuje procenu rizika“, „ustanovi neposrednu opasnost od nasilja“, „produžava hitnu meru ako posle vrednovanja ustanovi neposrednu opasnost od nasilja“, „svakodnevno razmenjuju obaveštenja“, „izrađuje individualni plan zaštite i podrške žrtvi“, „održava sastanke najmanje jednom u 15 dana“, „dužni su da u prvom kontaktu sa žrtvom nasilja u porodici daju žrtvi potpuna obaveštenja“, „vodi evidencije“, „prati primenu ovog zakona i poboljšava koordinisanje“.

Iz svega navedenog može da se zaključi da Zakon nalaže koordinisano i savesno postupanje s posebnim akcentom na hitnost delanja nadležnih organa. Ali „potpuna posvećenost“ iz svega navedenog ne može da bude obaveza bilo koga aktera obaveznog ovim Zakonom. To u startu dovodi do raskoraka između, možda prevelikih i ne-realnih, očekivanja i realnog tumačenja zakonskog teksta i na njemu zasnovanog ponašanja nadležnih institucija.

Glavni ciljevi primene Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, ujedno su i glavni izazovi za primenu standarda „dužne pažnje“ (*due diligence*) Istanbulske konvencije:

1. obezbeđenje potpune i koordinisane saradnje svih državnih organa i drugih aktera koji učestvuju u njegovoj primeni;
2. obezbeđenje hitne reakcije državnih organa u slučajevima nasilja u porodici;
3. obezbeđenje potpune zaštite žrtava nasilja putem izrade individualnog plana zaštite¹⁵.

¹⁵ Zakon ne predviđa sve mere koje mogu biti sadržane u individualnom planu zaštite, ostavljajući slobodu grupi za koordinaciju i saradnju da izabere mere koje će zadovoljiti potrebe konkretne žrtve. Neke od mera mogu biti: obezbeđenje smeštaja žrtvi, pokretanje određenih sudskih postupaka radi razvoda braka, vršenja roditeljskog prava, priprema žrtve

Primena Zakona o sprečavanju nasilja u porodici uspešno je započela već u prvom mesecu (jun 2017). I broj razmatranih slučajeva nasilja u porodici, kao i broj izrečenih hitnih mera (i u nadležnosti policije, i tužilačkih predloga i sudskih odluka) – bio je značajan, neočekivan u odnosu na opšte uverenje da te mere nije moguće sprovesti u Srbiji. Prva godina primene Zakona navršila se 1. juna 2018. godine. Neke odgovore na pitanje da li je uspostavljena celovita i svrsishodna zaštita žrtava nasilja daje analiza primene tog Zakona¹⁶.

Forum sudija Srbije¹⁷ sproveo je istraživanje o načinu postupanja i tumačenja Zakona o sprečavanju nasilja u porodici i njegovoj primeni od strane nadležnih organa, kao i o doslednosti i jednoobraznosti u primeni. Istraživanje je obavljeno sa sudijama i tužiocima koji neposredno primenjuju Zakon; obuhvatilo je i način njihovog postupanja i tumačenja određenih zakonskih odredbi. Na osnovu prikupljenih informacija došlo se do određenih saznanja u pogledu primene Zakona i ujednačenosti postupanja i tumačenja Zakona.

Sudije nejednako tumače važne zakonske termine, kao što su: šta je partnerski odnos, da li verbalni sukobi između članova porodice predstavljaju nasilje, da li se nasilje u porodici može izvršiti nečinjenjem. Često se isto lice označava i kao žrtva nasilja i kao učinilac, pa dolazi do izricanja „paralelnih hitnih mera“. Nadležni organi ne prikupljaju dovoljno dokaza i informacija neophodnih za donošenje odluke o postojanju neposredne opasnosti od nasilja, ali i opredeljenja ko je u datoj porodici žrtva, a ko učinilac (Janković i Milovanović 2018:103).

Broj prijavljenih slučajeva nasilja je veliki, što pokazuje da su žrtve ohrabrene da prijavljuju nasilje. Stabilizovan je ukupni broj razmatranih slučajeva nasilja u porodici – između 3.500 i 4.000 mesečno. Doduše, u junu 2018. bilo je samo 1.598 novoprijavljenih slučajeva nasilja u porodici, što je najmanji broj na godišnjem nivou, ali to je izuzetak a ne pravilo.

Postupci radi zaštite od nasilja u porodici pokreću se, u najvećem broju slučajeva, kada se nasilje već dogodilo. Samo 27 odsto ispitanika sudija je navelo da su postupci pokrenuti kada je ustanovljena

za svedočenje, pronalazak posla, obrazovanje, pružanje psihosocijalne pomoći, obezbeđenje zdravstvenih usluga, ali i mnoge druge.

¹⁶ Šesti nezavisni izveštaj o primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici za period april – jun 2018. godine i pregled glavnih godišnjih nalaza i zaključaka.

¹⁷ <http://forumsudija.org.rs/rs/> 06. 06. 2018.

neposredna opasnost, a nasilje još uvek nije izvršeno. Potvrđena je i hipoteza da sudije nejednako tumače važne zakonske termine.

Razlog za nepostupanje, uključujući i izricanje hitnih mera, obrazlagan je činjenicom da „žrtva ne želi dalje procesuiranje“. Centri za socijalni rad nisu prilagodili organizaciju i unutrašnji „tok predmeta“ zahtevima Zakona. Svaki četvrti prijavljeni slučaj nasilja ostaje bez procene bezbednosnih rizika.

Hitne mere su izricane i žrtvama nasilja, što govori o ozbiljnom nerazumevanju pojave nasilja u porodici. Nadležni organi ne prikupljaju dovoljno dokaza i informacija neophodnih za donošenje odluke o postojanju neposredne opasnosti od nasilja, ali i radi opredeljenja ko je u porodici žrtva, a ko učinilac.

Dugotrajna zaštita žrtava je jedan od ciljeva Zakona i suština primene standarda *due diligence*, a individualni plan zaštite je najznačajniji njegov deo. Ipak, broj izrađenih individualnih planova zaštite i podrške žrtvi (član 25 i 31 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici)¹⁸ je oko 50 procenata od broja razmatranih novoprijavljenih događaja nasilja u porodici. Ni nakon godinu dana od početka primene Zakona nije bilo nikakvih podataka o sadržaju, niti o kvalitetu individualnih planova, kao ni podataka o realizaciji planiranih mera, ili njihovim efektima. U narednom periodu bila bi nužna analiza sadržaja planova, a nije ustanovljen jedinstveni sistem kontrole realizacije individualnih planova zaštite i podrške žrtvama. Učešće žrtve na sastancima grupe za koordinaciju i saradnju bilo je dosledno nisko, žrtve nisu pozivane, a neke od njih čak ni informisane o odlukama. Grupe nisu imale dovoljno razumevanja za to da se postupanje odnosi na neposrednu opasnost od nasilja, a ne i isključivo na sve slučajeve u kojima se nasilje dogodilo.

Zaključak

Istanbulska konvencija kao ratifikovani međunarodni dokument deo je sistema već postojećih, kao i novodonetih domaćih

¹⁸ *Mere zaštite* moraju da pruže bezbednost žrtvi, da zaustave nasilje, spreče da se ono ponovi i zaštite prava žrtve, a *mere podrške* da omoguće da se žrtvi pruži psihosocijalna i druga podrška radi njenog oporavka, osnaživanja i osamostaljivanja. Individualnim planom zaštite i podrške žrtvi određuju se izvršioci konkretnih mera i rokovi za njihovo preduzimanje, kao i plan praćenja i procene delotvornosti planiranih i preduzetih mera.

propisa koji sankcionišu rodno zasnovano nasilje. Pravna zaštita od nasilja u porodici u Republici Srbiji svoje uporište nalazi u članovima 21, 23, 25 i 64 Ustava Republike Srbije, kojima se garantuje zaštita od svakog vida diskriminacije po osnovu pola, zaštita neprikosновенosti ljudskog dostojanstva, nepovredivost psihičkog i fizičkog integriteta ličnosti, kao i posebna zaštita majke i deteta od psihičkog, fizičkog, ekonomskog i svakog drugog iskorišćavanja i zloupotreba. Osim navedenog, zaštita je obezbeđena na još tri nivoa: građanskopravnom, krivičnom i nivou primene posebnog Zakona o sprečavanju nasilja u porodici. Najznačajnije je ukazati na činjenicu da se navedeni vidovi pravne zaštite međusobno ne isključuju, to jest da mogu teći paralelno, što je sasvim razumljivo budući da imaju različite ciljeve (Janković i Milovanović 2018:107). *Ratio legis* svih pomenutih propisa jeste to da se suštinski umanje posledice nasilja nad ženama koje se ogledaju u narušavanju fizičkog integriteta do gubitka života¹⁹ (Mršević 2014b:9).

Standard *due diligence* je važan, jer svim postojećim i novim propisima daje okvir primene koji iziskuje hitnost postupanja, multisektorsku koordinisanu saradnju i potpunu zaštitu žrtava od nasilja.

Na osnovu dosadašnjih iskustava i analiza, radi poštovanja standarda *due diligence* ili „dužne pažnje“, neophodno je preduzimati mere kojima će se javnost upoznati s mogućnošću pravne zaštite žrtava i pre nego što se nasilje dogodi, kao i podizati svest o tome šta su pokazatelji nasilja u porodici. Partnerski odnos treba široko i suštinski tumačiti tako da se njime obuhvate i istopolna partnerstva, kao i drugi partnerski odnosi nezavisno od dužine njegovog trajanja i postojanja drugih odnosa u kojima se izvršilac nasilja nalazi. Imajući u vidu da sud odluku donosi bez održavanja ročišta, pa samim tim nema mogućnost prikupljanja dokaza, neophodno je da nadležni policijski službenici odmah po prijemu prijave i sprovedu delotvornu i sveobuhvatnu istragu radi prikupljanja svih dokaza i informacija. Ovo tim pre, jer je karakteristično da se određeni dokazi i ne mogu prikupiti kasnije (lekarski pregled, informacije o zatečenom stanju na licu mesta i dr.). Treba ustanoviti standardizovani individualni plan tako što će grupe za koordinaciju i saradnju biti u obavezi da

¹⁹ Smatra se da ono predstavlja glavni uzrok smrti i povreda žena starih između 15 i 44 godine, pri čemu je nasilje nad ženama češći uzrok smrti, nego saobraćajne nesreće, maligne bolesti i malarija zajedno.

predvide mere koje se odnose na: 1. pokretanje sudskih postupaka radi dugotrajnije zaštite; 2. mere koje se odnose na osnaživanje žrtve putem različitih psihosocijalnih programa i 3. mere koje se odnose na praktična pitanja vezana za život žrtve (prolazak posla, obrazovanje, mesto stanovanja i dr.).

Eliminisanje nasilja nad ženama mora biti standardna norma za ljudska prava, a ne nešto nametnuto ugovornim međunarodnim obavezama. Neophodno je prihvatiti situaciju da se rodna ravnopravnost može postići samo u nediskriminatornom okruženju u kome postoje jednake šanse za sve i u kome se sankcioniše svaki vid nasilja, pre svega onaj nad ženama, kao polovinom stanovništva. U cilju postizanja takve ravnopravnosti, tradicionalna patrijarhalna uverenja moraju se promeniti. Mora se promeniti i društveni kontekst u kome se ravnopravnost mora kreirati kao stvarni demokratski imperativ. Imajući u vidu da je promena mišljenja i uverenja najsporniji aspekt svakog reformskog procesa, može se sa sigurnošću reći da će biti potrebno vreme da se dostigne nivo razvoja društva s nultom tolerancijom na nasilje (Janković i Mršević 2018: 259). Ali u ime svih sadašnjih i budućih žrtava nasilja neophodno je istrajati i uz neizostavno isključenje defetizma, vremenom dinamizirati primenu svih odredaba Konvencije uz dosledno poštovanje standarda „dužne pažnje“ (*due diligence*).

LITERATURA

- Autonomni ženski centar. 2014. Analiza usklađenosti zakonodavnog i strateškog okvira Republike Srbije s Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici – osnovna studija, Beograd: Autonomni ženski centar.
- Ba. I. 2017. oktobar 3. „Rasprava o Istanbulskoj konvenciji: Rodna ideologija postoji poput ljudi guštera“. HRT. <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/rasprava-o-istanbulskoj-konvenciji-rodna-ideologija-postoji-poput-ljudi-gustera-20171003> 09.06.2018.
- BBC. 2018. avgust 9. Bred Pit poriče da ne plaća alimentaciju. B92. https://www.b92.net/bbc/index.php?yyyy=2018&mm=08&dd=10&nav_id=1429315 03.08.2018.
- Centar za istraživanje javnih politika. 2014. 4. avgust. Srbija obavezna da primenjuje Konvenciju Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici. <http://www.publicpolicy.rs/arhiva/1073/>

- srbija-obavezna-da-primenjuje-konvenciju-saveta-evrope-o-sprečavanju-i-borbi-protiv-nasilja-nad-ženama-i-nasilja-u-orodici#.Wuixs_lubIU 15.06.2018.
- Janković Svetlana i Zorica Mršević. 2018. Istanbul Convention – obligation or needs, Ed: Papić Ljubiša. In: *Life cycle engineering and management ICDQM – 2018*. str. 259. Prijedor: The DQM Research Center.
- Janković Dijana i Ivana Milovanović. 2018. Primena Zakona o sprečavanju nasilja u porodici u Republici Srbiji. U *Ne nasilju*. Ur. Nebojša Macanović, str. 101–111. Banjaluka: Centar modernih znanja.
- Mršević Zorica. 2014a. *Nasilje i mi – ka društvu bez nasilja*. Beograd: Institut društvenih nauka. http://www.zoricamrsevic.in.rs/knjige/Nasilje_i_mi_final.pdf 09.06.2018.
- Mršević Zorica. 2014b. *Nasilje i mi – domaće nasilje u Republici Srpskoj*. Beograd: Institut društvenih nauka. http://www.zoricamrsevic.in.rs/knjige/Nasilje_i_mi_domace_nasilje_u_Republici_Srpskoj.pdf 15.06.2018.
- Stevanović M.M. 2018. april 17. Hrvatska ratifikovala Istanbulsku konvenciju, ali sa pratećim tekstom, Nema promene definicije braka. *Danas*. <https://www.danas.rs/svet/nema-promene-definicije-braka/> 29.07.2018.
- Opšti protokol o postupanju i saradnji ustanova, organa i organizacija u situacijama nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima. <https://www.minrzs.gov.rs/files/doc/porodica/nasilje/Opsti%20protokol%20nasilje%20u%20porodici.pdf>. 19.07.2018.
- Prva sednica drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine – 31. oktobar 2013. godine. Stenografske beleške.
- Šesti nezavisni izveštaj o primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici za period april – jun 2018. godine i pregled glavnih godišnjih nalaza i zaključaka.
- Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*. br.98/06.
- V. Mo. 2017. decembar 28. Rodna ideologija u Istanbulskoj konvenciji nije prihvatljiva za odgojno-obrazovni sustav. *HINA*. <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/akademicima-smeta-rodna-ideologija-i-traze-da-se-istanbulska-konvencija-ne-ratificira-foto-20171228/print>. 30.07.2018.
- Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (ratifikovan službeni prevod Istanbulske konvencije). <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2013/2246-13Lat.pdf> 19.07.2018.

Zorica Mršević

Svetlana Janković

THE STANDARD OF *DUE DILIGENCE* BY
THE ISTANBUL CONVENTION OF THE
COUNCIL OF EUROPE

Abstract

The Convention of the Council of Europe on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, so called Istanbul, calls for the harmonization of institutional policy and practice in member countries of the Council of Europe, as well as in Serbia, with the standards of that document, typical for European societies. The Istanbul Convention was ratified by Serbia in 2013, and the beginning of the implementation of 2017 is fulfilling obligations in terms of craving towards significant changes, not only legal regulations, but also institutional policies and practices. The Convention provides for the establishment of a long-term policy of services to victims of gender-based violence, the creation of effective prevention models and the sanctioning of perpetrators. Its requirement is that

states are guided by standards of due diligence in the prevention, protection, prosecution and sanctioning of acts of violence, as a standard of European societies. Significant challenges for institutional practice in Serbia are: firstly, what kind of content is in accordance with the standard of due diligence, since no existing domestic regulations which contain explicit meanings and manner of implementation of this standard; secondly, the lack of consensus in interpretation - whether it is a minimum or a maximum of commitment of the legally mandated institutions. This lack of norms provokes controversy in practice, what significantly diminishes the effects of the Convention, but also diminishes the efficiency of the relevant institutions in the fight against violence against women. This text based its arguments on the data from a series of recent research on the practical application of obligations assumed by the ratification of the Istanbul Convention.

Key words: Instanbulary Convention, Due Diligence, Violence against Women, Legal Changes, Changes in Institutional Practices.