

*Др Обрад М. Стевановић, редовни професор  
Криминалистичко-полицajsка академија  
Београд  
obrad.stevanovic@kpa.edu.rs*

*Др Дане Р. Субошић, редовни професор  
Криминалистичко-полицajsка академија  
Београд  
dane.subosic@kpa.edu.rs*

*Др Далибор Д. Кекић, доцент  
Криминалистичко-полицajsка академија  
Београд  
dalibor.kekic@kpa.edu.rs*

## СПЕЦИФИЧНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ЗАКОНА О СПРЕЧАВАЊУ НАСИЉА У ПОРОДИЦИ<sup>1</sup>

**Сажетак:** *Актуелним Законом о спречавању насиља у породици начелно су уређени организација, циљеви и начин посматрања надлежних државних органа и услова у спречавању те врсте насиља и у заштити жртва и у подршци жртвама тог насиља у Републици Србији. Искуства надлежних полицajских службеника, јавних тужилаца и судија сачењена током њихове специјализоване обуке и у њиховој деветомесечној пракси спровођења Закона о спречавању насиља у породици, указала су на неке од специфичних карактеристика тог Закона. Полазећи од тих искустава, истраживање чији су резултати презентовани у раду било је усмерено на то, да се идентификују и систематизују карактеристике Закона о спречавању насиља у породици*

---

<sup>1</sup> Рад је, резултат истраживања на пројекту: „Управљање полицajском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији“ који финансира и реализује Криминалистичко-полицajsка академија у Београду (2015-2019) и на пројектима које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије под називима: „Косово и Метохија између националног идентитета и евроинтеграција“ (бр. ИИИ 47023; 2011–2018) и „Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција“ (бр. 179045; 2011–2017).

које су од посебног значаја за разумевање његове суштинине, а тиме и за његово ефективно и ефикасно спровођење. Резултатима иако усмереног истраживања презентованим у раду, као посебно значајне карактеристике овог Закона, описане су: 1) тежишта усмерености Закона на превентивно деловање (**превенција**) и на заштитну жртвава насиља (**пројекција**), 2) формализација посилука процене ризика и изрицања хитних мера (**процесуирање**), и 3) пројисаности вишег нивоа сигурности лица за вођење посилука (**комитетност**) и обавезне координације активности између надлежних органа и услова у примени Закона (**интеграција**).

**Кључне речи:** Насиље, породица, жртва, учинилац, превенција, заштита, процена, ризик, сигурности, координација.

## УВОД

Насиље у породици као социјално-безбедносни феномен историјски дуго трајања, широко је распрострањено и дубоко укоревано у културолошким обрасцима и вредностима скоро свих друштвених заједница. Као крајње деликатан и негативним наслеђем, стереотипима, предрасудама, културом порицања и ћутања и другим обичајима и традицијом оптерећен безбедносни проблем,<sup>2</sup> та врста насиља се, и почетком овог века, препознаје као узрок бројних последица којима се озбиљно угрожава безбедност, пре свега, жена и деце, а тиме и породица па и друштвених заједница.<sup>3</sup>

Упркос томе, правно регулисање спречавања породичног насиља, укључујући посебно правну заштиту жртва тог насиља, дуго су и у великој мери занемаривани, како на међународноправном тако и на националноправном нивоу. Све до усвајања *Конвенције Савеза Европских држава о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици (Истанбулска Конвенција)*,<sup>4</sup> у овој области није постојао јавнообавезујући међународноправни инструмент. Полазећи од обавеза преузетих ратификацијом те Конвенције, Република Србија је, *Законом о спречавању насиља у породици (у даљем тексту:*

<sup>2</sup> Више о томе, на пример, у: Слађана Драгишић Лабаш, Виктимизоване и стигматизоване жене у алкохолничарском партнерству, *Социолошки преглед*, 1/2016, Филозофски факултет у Београду, 41-58; и Љубомир Стајић, „Одговор државе на насиље у породици“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (ПФНС)*, 3/2017, 659-660.

<sup>3</sup> Упоредити са: Образложење Закона о спречавању насиља у породици, [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2675-16%20lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2675-16%20lat.pdf) (25.11.2017.).

<sup>4</sup> Конвенција је усвојена 11. маја 2011., а ратификована је 31. октобра 2013. године; Више о Конвенцији у: Гордана Гасми, *Конвенција Савеза Европских држава о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици – јавни коментар*, Министарство рада и социјалне политике Р. Србије, Београд, 2012.

*Закон*),<sup>5</sup> правно уредила организацију и поступање државних органа и установа у спречавању тог насиља и у пружању хитне, благовремене и делотворне заштите и подршке његовим жртвама.

Искуства надлежних полицијских службеника, јавних тужилаца и судија стечена током њихове специјализоване обуке и у деветомесечној пракси примене *Закона*, указала су на неке од његових специфичних карактеристика. Полазећи од тога, а имајући у виду и познату правну изреку: „*Ко само речи законске знаде, њај још закона не зна, док му не схвати разум и смисао*“,<sup>6</sup> истраживање чији су резултати презентовани у раду било је усмерено на то да се идентификују, систематизују и научно опишу карактеристике наведеног *Закона* које су од посебног значаја за разумевање његове суштине и за његово ефективно и ефикасно спровођење.

## 1. УСМЕРЕНОСТ ЗАКОНА НА ПРЕВЕНЦИЈУ НАСИЉА

Усмереност *Закона* на превенцију насиља у породици јасно је изражена његовим називом, а одређена је прецизније у његовим уводним одредбама (чл. 1-3). Пре свега, делотворно спречавање насиља у породици утврђено је тим одредбама као основни циљ *Закона*, а затим и ближе одређено као „скуп мера којима се открива да ли прети непосредна опасност од тог насиља и скуп мера које се примењују када је непосредна опасност откривена“ (чл. 2 и чл. 3 ст. 1). Таква – превентива усмереност *Закона* додатно се потврђује и појмовним одређењем непосредне опасности од насиља у породици, која постоји „када из понашања могућег учиниоца и других околности произилази да је он спреман да у времену које непосредно предстоји по први пут учини или понови насиље у породици“ (чл. 3, ст. 2).

Претходно наведени скуп мера којима се открива да ли прети непосредна опасност од насиља у породици реализује се, у основи: 1) *препознавањем* тог насиља или опасности од њега – као *Законом* (чл. 13, ст. 3) прописаном обавезом надлежних државних органа (полиције, јавних тужилаштава, судова опште надлежности и прекршајних судова) и установа (центра за социјални рад), 2) *неодложним пријављивањем* насиља у породици или опасности од тог насиља полицији или јавном тужилаштву – као *Законом* (чл. 13 ст. 1 и 2 и чл. 14 ст. 1) прописаноном обавезом свакога (појединаца, државних

<sup>5</sup> *Закон о спречавању насиља у породици*, „Сл. гласник РС“, бр. 94/2016, чл 2.

<sup>6</sup> „...ова правна изрека није Богишићева, а среће се још у римском праву код Улпијана, тако да упућује на *Dictaet regulae iuris* Д. Стојчевића и А. Ромца, заправо на изреку која се овде наводи.“ (Д. М. Луковић, *Богишићев законик, њијрема и језичко обликовање*, Посебна издања 105, Српска академија наука и уметности, Балканолошки институт, Београд 2009, 312).

и других органа, организација и установа, укључујући и јавна тужилаштва и судове),<sup>7</sup> под претњом прекршајне одговорности због њиховог непријављивања (чл. 36 ст. 2), 3) *довођењем и задржавањем* могућег учиниоца насиља у породици до осам сати – као *Законом* (чл. 14) прописаном обавезом и овлашћењем свих полицијских службеника и 4) *процењивањем ризика*, односно постојања непосредне опасности од тог насиља, у сваком конкретном (пријављеном) случају – као *Законом* (чл. 15-17) прописаном обавезом и овлашћењем надлежних полицијских службеника.

Другонаведени скуп мера које се, према одредбама чл. 17, 19, 25 ст. 2 и 29-31, примењују када је непосредна опасност од насиља у породици откривена, реализује се, пре свега: 1) *изрицањем и продужавањем хитних мера* могућем учиниоцу насиља, 2) *уручивањем* могућем учиниоцу насиља наређења о изрицању хитних мера и решења надлежног суда о њиховом продужењу, 3) *достављањем* наређења о изрицању хитних мера надлежном центру за социјални рад и обавештавањем жртве насиља о изреченим и продуженим хитним мерама, 4) *спровођењем* изречених и продужених хитних мера у складу са индивидуалним плановима заштите жртава и подршке жртвама тог насиља, као и 5) *обавештавањем* жртве насиља о органима, правним лицима и удржењима која јој пружају заштиту и подршку и о њеном праву на бесплатну правну помоћ.

Таквом фокусираношћу *Закона*, тежиште у поступању полиције и других органа и установа надлежних за спречавање насиља у породици, суштински се преноси са традиционално приоритетног прикупљања доказа и расветљавања насиља које је извршено – у прошлости (репресивно деловање) на приоритетно спречавање насиља које се може догодити – у будућности (превентивно деловање).<sup>8</sup> Примарни циљ такве промене приоритета у поступању надлежних органа и установа је да се спречи будуће насиље у породици,<sup>9</sup> односно да се то насиље не понови или да се не догоди по први пут, у времену које непосредно предстоји.

Рангирање приоритета на такав начин подразумева да је, за примену *Закона*, важније то шта се може десити у будућности, од тога шта се десило у прошлости. Сагласно томе, са лицем пријављеним за насиље у породици, приоритетно се поступа као са потенцијалним – могућим учиниоцем тог

---

<sup>7</sup> Упоредити са: Г. Б. Ковачек Станић, „Породичноправна заштита од насиља у породици у у српском и европском праву“, *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*, Правни факултет универзитета у Новом саду, 2016, стр. 132.

<sup>8</sup> При томе, треба имати у виду да репресија има и превентивне ефекте (Дане Субошић, *Организација и њослови полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2017, 124-129).

<sup>9</sup> Образложење Закона о спречавању насиља у породици, [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2675-16%20lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2675-16%20lat.pdf) (25.11.2017).

насиља, а секундарно као са учиниоцем већ извршеног насиља (прекршиоцем закона). Тако схваћено приоритетно спречавање будућег насиља, не подразумева и занемаривање или искључивање евентуално прекршајноправно или кривичноправно процесуирање истог лица за већ извршено дело насиља.

Приоритетна усмереност *Закона* на превенцију насиља у породици не доводи се у питање, упркос чињеници да се *Закон*, у оперативном смислу, спроводи и репресивним мерама (довођење, задржавање, изрицање и спровођење хитних мера) које су полицијски службеници дужни и овлашћени да предузму према могућем учиниоцу насиља. Уз то, превентивна усмереност *Закона* наглашава се и одредбом његовог чл. 5, према којој његова примена има приоритет у односу на примену осталих закона,<sup>10</sup> као и одредбама чл. 12-13, 18-19 и 24-25 тог *Закона*, којима су прописане превентивне улоге у спровођењу *Закона*, чак и за традиционално и претежно репресивне државне органе, као што су јавна тужилаштва и судови.

## 2. УСМЕРЕНОСТ ЗАКОНА НА ЗАШТИТУ ЖРТАВА И НА ПОДРШКУ ЖРТВАМА НАСИЉА

Као једна од његових кључних карактеристика, приоритетна усмереност *Закона* на заштиту (*ипројекцију*) жртава и на подршку жртвама тог насиља, индикована је његовим одредбама којима су прописани: 1) права (овлашћења) и дужности полицијских службеника, јавних тужилаца и судова, 2) права жртве на обавештење и на бесплатну правну помоћ, 3) дужности надлежних органа и установа да израђују и спроводе индивидуалне планове заштите жртава, 4) хитност поступка по пријави насиља у породици и 5) појмови жртве и могућег учиниоца насиља у породици.

Пре свега, чланом 17 *Закона*, прописано је *иправо (овлашћење) иполицијских службеника* да, по пријави насиља у породици, а у циљу заштите жртве, могу довести могућег (пријављеног) учиниоца у службене просторије полиције, задржати га и изрећи му хитне мере – ако се за то стекну *Законом* прописани услови, независно од тога да ли у његовом претходном понашању постоје или не постоје елементи кривичног дела или прекршаја. При томе, хитне мере се не изричу као казна због извршеног дела насиља, већ искључиво као мера за спречавање могућег учиниоца да насиље изврши (по први пут) или понови у времену које непосредно предстоји. Са истим циљем, сагласно чл. 18-19, надлежни јавни тужилац може предложити, а надлежни суд може одлучити да се изречене хитне мере продуже у трајању од 30 дана.

<sup>10</sup> Мисли се пре свега на Кривични законик, Законик о кривичном поступку, Закон о парничном поступку, Породични закон и Закон о полицији.

С друге стране, *Законом* (чл. 29) је прописана дужност државних органа и установа надлежних за његову примену, да жртви насиља у породици, у првом контакту са њом, дају *иошйуна обавешћјења* о органима, правним лицима и удружењима који јој могу пружити заштиту и подршку. Право жртве насиља у породици на бесплатну правну помоћ према посебном закону, као и дужност надлежног полицијског службеника да жртву тог насиља обавести о хитној мери која је изречена могућем учиниоцу насиља, такође су експлицитно прописани *Законом* (чл. 30 и 17 ст. 6).

Сагласно одредби чл. 31 *Закона, индивидуалним планом зашћишће* и подршке жртви, група за координацију и сарадњу, утврђује: 1) конкретне мере заштите и подршке жртви (и другим члановима породице којима је подршка потребна), 2) извршиоце тих мера, 3) рокове за њихово предузимање, као и 4) план праћења и процењивања делотворности планираних и предузетих мера. Тако планиране *мере зашћишће* и *подршке* имају за циљ да се: 1) пружи безбедност жртви, 2) заустави насиље, 3) спречи његово понављање, 4) заштите права жртве и 5) да се жртви пружи психосоцијална и друга подршка ради њеног опоравка, оснаживања и осамостаљивања.

Фокус *Закона* на *хитности йосйуйка* који се води по пријави насиља у породици, индикован је бројним одредбама тог *Закона* (чл. 14, ст. 2, чл. 18 ст. 2 и чл. 19 ст. 3), којима су прописани кратки рокови за поступање полиције, јавног тужилаштва и суда по пријави насиља у породици, посебно за процену ризика, изрицање и спровођење хитних мера, као окоснице механизма заштите жртава тог насиља. Према тим одредбама, надлежни полицијски службеник је дужан да у року од осам сати изврши процену ризика и да донесе одговарајућу одлуку о изрицању хитних мера могућем учиниоцу насиља. У наредних 24 часа, надлежни јавни тужилац је у обавези да донесе одлуку о предлогу за продужење изречене хитне мере, након чега је надлежни судија, такође у року од 24 часа, у обавези да одлучи о предлогу јавног тужиоца за продужење хитне мере.

На хитност поступка јасно указују и остале одредбе *Закона* у којима се, у различитим граматичким облицима, користе термини: „хитне мере“, „хитност“, „одмах“, „брзо“, „без одлагања“, „неодложно“, „благовремено“. Тако се термин *хитне мере* користи 44 пута у укупно 39 чланова *Закона*, при чему се један од два кључна циља *Закона* (чл. 2) формулише као *хитна, благовремена* и делотворна заштита и подршка жртвама насиља у породици, док се два подналова тог *Закона* (испред чл. 17 и 23) формулишу као *Хитне мере* и као *Хитности у одлучивању о мерама за обезбеђење йрисуштва окривљено̄*.<sup>11</sup>

Одредбама *Закона* (чл. 13, ст 1, 2 и 5, чл. 14, ст. 1 и чл. 36, ст. 2.), прописане су и обавезе (дужности): 1) државних органа и установа надлежних за

<sup>11</sup> Упоредити са: Г. Б. Ковачек Станић, стр. 130.

примену *Закона*, да *брзо*, делотворно и координисано спречавају насиље у породици; 2) свакога, да полицији или јавном тужиоцу пријави *без одлагања* насиље у породици или непосредну опасност од њега; 3) државних и других органа, организација и установа, да, под претњом прекршајне одговорности, *неодложно* пријаве полицији или јавном тужиоцу свако сазнање о том насиљу или о непосредној опасности од њега; 4) јавног тужиоца, коме је пријављено насиље или непосредна опасност од њега, да пријаву *одмах* проследи полицијским службеницима, као и 5) дужност свих полицијских службеника да о сваком насиљу у породици или непосредној опасности од њега, *одмах* обавесте надлежног полицијског службеника.

*Законом* (чл. 15 ст. 1 и 2, чл. 16 ст. 3 и чл. 17 ст. 6), такође је прописана дужност надлежних полицијских службеника: 1) да *одмах* по пријему обавештења о насиљу у породици или о непосредној опасности од њега процене ризик непосредне опасности од тог насиља, независно од тога да ли је могући учинилац доведен или није доведен у надлежну организациону јединицу полиције, 2) да сва доступна обавештења о насиљу у породици или непосредној опасности од њега са проценом ризика – ако она указује на непосредну опасност од тог насиља, *одмах* достави надлежном јавном тужиоцу, центру за социјални рад и групи за координацију и сарадњу, и 3) да наређење о изрицању хитне мере, после његовог уручења могућем учиниоцу насиља, *одмах* достави надлежном јавном тужиоцу, центру за социјални рад и групи за координацију и сарадњу, као и 4) да о изреченој хитној мери *одмах* писано обавести жртву насиља.

Хитност поступка индикује се на специфичан начин и одредбом *Закон*а (чл. 36 ст. 2) према којој се осуђујућа пресуда могућем учиниоцу насиља за прекршај кршења изречене хитне мере може извршити и *пре њене њравноснажностии*. Уз све наведено, законска одредба којом су појмови жртве и могућег учиниоца дефинисани тако да укључују *шири круг лица* од уобичајеног и традиционалног схватања појма члана породице,<sup>12</sup> такође потврђује тежишну усмереност *Закон*а на заштиту жртава или могућих жртава насиља у породици.

Таква усмереност законских решења на заштиту жртава насиља у породици подразумева, пре свега, преношење приоритета, са традиционално

<sup>12</sup> Према одредби чл. 3 ст. 3 *Закон*а, „Насиље у породици, јесте акт физичког, сексуалног, психичког или економског насиља учиниоца према лицу са којим се учинилац налази у садашњем или ранијем брачном или ванбрачном или партнерском односу или према лицу са којим је крвни сродник у правој линији, а у побочној линији до другог степена или са којим је сродник по тазбини до другог степена или коме је усвојитељ, усвојеник, храњеник или хранитељ или према другом лицу са којим живи или је живео у заједничком домаћинству.“ Упоредити са: Упоредити са: Г. Ковачек Станић, С. Самарџић, „Новине које доноси Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, XLVIII 2 (2014), стр. 103-105

приоритетног циља да се учинилац извршеног дела насиља у породици пронађе, процесуира и казни, на сада приоритетни циљ да се жртва (и/или могућа жртва) заштити од будућег насиља.<sup>13</sup> На тај начин, за разлику од претходно уобичајене праксе, жртве (и/или могуће жртве) насиља у породици постављају се у први ред приоритета, тако што се њиховој безбедности (заштити и подршци) придаје већи значај и приоритет у односу на значај и приоритет проналажења и процесуирања учиниоца већ извршеног или могућег учиница будућег насиља у породици.

Наглашеном усмереношћу *Закона* на заштиту жртава, њихова безбедност (заштита) од насиља у породици *Законом* се одређује као *јавни интерес*, а не само као приватни интерес жртве да не буде жртва. Циљ таквог схватања заштите жртава насиља у породици је да се то насиље убудуће не дешава под велом породичне тајне, односно скривањем истине „између четири зида.“<sup>14</sup> Одговорност државе за остваривање тако постављеног циља, правно је утемељена ратификацијом *Конвенције Савеза Европске о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици*, којом је утврђен *принцип дужне пажње* („*due diligence*“, континуиране и потпуне посвећености) државних органа и установа савесном испуњавању преузетих обавеза у спречавању насиља у породици.<sup>15</sup>

Тим принципом (дужне пажње и савесности) утврђена је обавеза (дужност) државе потписнице *Конвенције* (чл. 5 ст. 1 и 2): 1) да обезбеди да се њени органи, званичници, агенти, институције и други актери који иступају у име државе уздрже од дела насиља над женама, 2) да спроведе дужну пажњу и савесност у вези са делима насиља обухваћеним *Конвенцијом*, која почиње недржавни актери, као и 3) да организује одговор на све облике насиља обухваћене *Конвенцијом*, тако да њени надлежни органи могу савесно да спречавају, истражују и кажњавају дела породичног насиља и да обезбеде репарацију за таква дела. У случајевим кршења тих обавеза држава је одговорна за чин насиља, што би иначе била искључива одговорност недржавних актера.

### 3. ФОРМАЛИЗОВАЊЕ ПРОЦЕНЕ РИЗИКА И ИЗРИЦАЊА ХИТНИХ МЕРА

Формализовање традиционалног поступка процењивања (процене) ризика од насиља у породици и могућност изрицања хитних мера могућем учиниоцу тог насиља, када су за то испуњени *Законом* предвиђени услови

<sup>13</sup> О традиционалном и модерном у раду полиције видети шире у: Д. Субошић, 132.

<sup>14</sup> Упоредити са: Г. Ковачек Станић, С. Самарцић, стр. 100.

<sup>15</sup> Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици, „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, број 012/13, чл. 5.



(*процесуирање*), значајна је иновација у полицијском поступању.<sup>16</sup> Њоме је, суштински, формализован претходно уобичајени поступак процене ситуације као основа за доношење одлука о полицијском поступању по пријави насиља у породици. Разумевање те иновације условљено је разумевањем појмова: 1) ризика, 2) процењивања и процене ризика, 3) фактора ризика, 4) нивоа ризика, и 5) хитних мера.

Под *појмом ризика*, у теоријском смислу, подразумева се вероватноћа (могућност или очекивање)<sup>17</sup> настанка непожељног догађаја (опасности) у будућности. Полазећи од тако уопштеног одређења, *појам ризика од насиља у породици* могао би се одредити као вероватноћа (могућност или очекивање) настанка конкретног догађаја (опасности) којим се то насиље испољава. Међутим, према одредбама *Закона* (чл. 3 ст.1), појам тог ризика се имплицитно одређује као *нејосредна опасност* од насиља у породици, која постоји када из понашања могућег учиниоца и других околности произилази да је он спреман да то насиље учини први пут или понови у времену које непосредно постоји.

Према релевантном Стандарду, *процењивање ризика* се одређује као процес идентификовања, анализе и вредновања идентификованог ризика.<sup>18</sup> Резултат тог процеса је *процена ризика* – као формални документ којом се утврђује укупни ниво идентификованог ризика и ниво његове прихватљивости. При томе се укупан ниво (тежина) ризика одређује комбиновањем вероватноће наступања непожељног догађаја (опасности) и тежине могуће последице његовог наступања, док се ниво његове прихватљивости сврстава у прихватљив или неприхватљив.<sup>19</sup>

За разлику од тога, процењивање ризика се, према *Закону*, може одредити као процес у оквиру којег надлежни полицијски службеник упоређује расположиве податке који су прикупљени по конкретној пријави насиља у породици,<sup>20</sup> са *факторима ризика* који су прописани *Законом*<sup>21</sup> и система-

<sup>16</sup> О тој и осталим иновацијама, више у: Љ.Стајић, 667-671.

<sup>17</sup> Могуће је и неутрално схватање ризика као (негативне или позитивне) девијације – одступања од очекиваног (Српски стандард – СРПС А.Ј2.003, Институт за стандардизацију Србије, Београд, 2017, т. 3.1.5, стр. 8).

<sup>18</sup> Више о томе у: Дане Субошић, Обрад Стевановић, „Имплементација теорије ризика у Закон о спречавању насиља у породици“, *Култура полица*, XV, бр. 35, Нови Сад и Београд 2018, 319-330; Група аутора, *Процена ризика у заштити лица, имовине и половања*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2016, 11.

<sup>19</sup> Српски стандард – СРПС А.Ј2.003, Институт за стандардизацију Србије, Београд 2017, прилог А1 и А2, 24-26 и 49-50.

<sup>20</sup> Те податке, надлежни полицијски службеник прикупља, пре свега, из: пријаве насиља, разговора са жртвом, изјашњења учиниоца или могућег учиниоца насиља и из полицијских евиденција и документације – укључујући посебно евиденције које се воде у складу са чл. 32-34 Законом о спречавању насиља у породици.

<sup>21</sup> Законом о спречавању насиља у породици, као неки од фактора ризика, односно елемената реалне стварности који узрочно или погодујуће утичу на настанак насиља у

тизовани одговарајућом *чек листом*.<sup>22</sup> Резултат тако уопштене и поједностављене упоредне анализе је *процена ризика* од насиља у породици која, у суштини, представља став (закључак) надлежног полицијског службеника о томе, да ли у конкретном случају, постоји или не постоји *нејосредна ојасносћ од насиља у породици*.

Тако одређену *процену ризика*, надлежни полицијски службеник заснива на објективним чињеницама о томе, да ли у конкретном (пријављеном) случају постоји или не постоји присуство *Законом* (чл. 16) прописаних фактора ризика, али независно од објективних чињеница у погледу врсте, учесталости и тежине последица пријављеног насиља. При томе се закључује да *нејосредна ојасносћ од насиља у породици*: 1) *јосћоји* – када чињенично стање индицира присуство законом утврђених фактора ризика или 2) *нејосћоји* – када чињенично стање не индицира присуство тих фактора у конкретном (пријављеном) случају насиља.<sup>23</sup>

Како се у тако *Законом* прописаном поступку не утврђују врста, учесталост и могућа тежина последица, а тиме ни *ниво ризика* од пријављеног насиља у породици, већ само постојање или непостојање ризика, односно *нејосредне ојасносћи* од тог насиља, процена ризика се суштински своди на закључак о постојању једне од те две могуће ситуације. Управо због тога, свака процена ризика којом надлежни полицијски службеник утврди постојање непосредне опасности од насиља у породици, независно од његове врсте и његовог нивоа, представља *нејрихвалјив ризик*, а тиме и формални законски основ и услов за изрицање и спровођење *хијних мера* као кључног инструмента делотворне (ефективне) и брзе (ефикасне) заштите жртве од будућег насиља у породици.<sup>24</sup>

*Законом* (чл. 15-17) је прописана могућност изрицања две врсте *хијних мера*, и то: 1) привремено удаљење (могућег) учиниоца насиља из стана и 2) привремена забрана (могућем) учиниоцу насиља да контактира жртву наси-

---

породици, прописани су: раније учињено насиље у породици и спремност могућег учиниоца да то насиље понови; раније претње могућег учиниоца убиством или самоубиством, поседовање оружја или ментално обољење могућег учиниоца, претходно изречене хитне мере или мере заштите од насиља у породици могућем учиниоцу, страх који жртва доживљава и процена жртве да ризик од насиља у породици постоји (“*Сл. гласник РС*”, бр. 94/2016, чл. 16). Неки од тих фактора прописани су и Посебним протоколом о поступању полицијских службеника у случајевима насиља над женама у породици и у партнерским односима (<https://www.sigurnakusa.net/upload/documents/PlaviTekst.pdf> (20.01.2018.)), 11-12).

<sup>22</sup> *Чек листа* представља својеврстан стандард за процену ризика од насиља у породици у конкретном случају. Пример за то је стандард из Велике Британије: Domestic Violence Risk Identification Matrix (DVRIM), познат и као *Barnardo's*, који је намењен за заштиту деце од породичног насиља ([https://www.reducingtherisk.org.uk/cms/sites/reducingtherisk/files/folders/resources/risk\\_and\\_safety/Child\\_risk\\_indicator\\_matrix\\_and\\_next\\_steps\\_june\\_2010\\_A3.pdf](https://www.reducingtherisk.org.uk/cms/sites/reducingtherisk/files/folders/resources/risk_and_safety/Child_risk_indicator_matrix_and_next_steps_june_2010_A3.pdf) (11.3.2018.)).

<sup>23</sup> Више о томе: Д. Субошић, О. Стевановић, 319-330

<sup>24</sup> *Ibid.*

ља и да јој прилази.<sup>25</sup> Циљ изрицања и спровођења тих хитних мера је, да се обезбеди брза и делотворна заштита жртава насиља у породици, која у претходној пракси њихове заштите, није могла да се обезбеди применом постојећих грађанскоправних, прекршајноправних и кривичноправних механизма.<sup>26</sup>

Тиме се, суштински, превазилази, раније веома изражен проблем правног и *безбедносног* „вакуума“ у заштити жртава насиља у породици, посебно у периоду од пријаве тог насиља до отпочињања или окончања одговарајућих судских поступака. У том периоду жртве насиља у породици биле су нарочито изложене опасности од тог насиља: 1) када није постојао законски основ за одређивање задржавања учиниоцу прекршаја, односно задржавања или притвора учиниоцу кривичног дела, 2) у периоду до изрицања санкције у прекршајном или кривичном поступку или 3) у периоду до изрицања неке од других законом предвиђених мера.

Претходно описано законско решење, које подразумева изрицање истих хитних мера за врло различите врсте и нивое ризика, суштински представља нормативни израз принципа „нултае толеранције“ на насиље у породици.<sup>27</sup> У пракси, ипак, треба имати у виду две теоријски неспорне чињенице. Прва се односи на то да ризик од насиља у породици теоријски увек постоји, само је ниво тог ризика различит (веома мали или занемарљив, мали, средњи, висок или веома висок). Друга, важнија чињеница, односи се на то да је ризик од насиља у породици објективно променљива категорија, што значи да његов ниво – у теоријском смислу и његово постојање или непостојање – у смислу *Закона*, могу варирати током времена, зависно од присуства или одсуства појединих узрочних или погодујућих фактора.

#### 4. СТРУЧНОСТ У ВОЂЕЊУ ПОСТУПКА И ИНТЕГРАЦИЈА АКТИВНОСТИ У СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА

Фокус законских решења на *компетентности* (*стручности*) у спровођењу *Закона* индикован је одредбама тог *Закона* (чл. 8-10) према којима у спречавању насиља у породици могу да поступају само обучени и формално одређени

<sup>25</sup> Упоредити са: Г. Ковачек Станић, С. Самарцић, стр. 105-109.

<sup>26</sup> Образложење *Закона* о спречавању насиља у породици, [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2675-16%20lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2675-16%20lat.pdf) (25.11.2017.).

<sup>27</sup> На такво схватање законског решења о привременим мерама јасно указује и пракса надлежних полицијских службеника у Републици Србији који су, у периоду од 01.06.2017. до 31.12.2017. године, изrekli чак 13.808 хитних мера (61,64 дневно, односно 2,28 дневно по подручној полицијској управи), од чега 4.469 (32,36% или око 1/3) мера привременог удаљења учиниоца из стана и 9.339 (67,63% или око 2/3) мера привремене забране учиниоцу да контактира жртву насиља и да јој прилази. При томе, одлуком надлежног суда продужено је укупно 7.762 (56,21%) хитних мера. (Акт Министарства унутрашњих послова Републике Србије 05 број 050-95/18-1 од 09.01.2018.).

(„надлежни“) полицијски службеници, јавни тужиоци (заменици јавних тужилаца), судије судова опште надлежности и судије прекршајних судова. Као посебан услов за њихово одређивање да поступају у спречавању насиља у породици, *Законом* (чл. 28) је предвиђена специјализована обука коју, према програму Правосудне академије, реализују Правостудна и Криминалистичко-полицијска академија које полазницима издају одговарајући сертификат о реализацији те обуке.

На тај начин, у спровођење *Закона* су имплементирани и елементи управљања квалитетом, као специјализоване менаџмент дисциплине, са циљем јачања компетенција и сензибилизације службених лица, а тиме и професионализације у раду органа и установа надлежних за спречавање насиља у породици. Оправданост потребе за вишим нивоом стручних знања у примени *Закона* произилази из чињенице да је спречавање насиља у породици веома актуелна, тешка, деликатна, озбиљна и изазовна активност (обавеза) полиције, јавних тужилаштава, судова и центара за социјални рад, односно надлежних полицијских службеника, јавних тужилаца и судија. Поред стручности и сензибилизације тих службених лица, успешно спровођење *Закона* подразумева и њихову посвећеност дужној пажњи, законитости и етичности и њихову мотивисаност, креативност и сарадњу у поступању, али и омогућава њихов професионални развој.

*Инијеџрација* активности надлежних органа и установа у спровођењу *Закона*, заснива се на *Законом* (чл. 12) прописаној обавези тих органа и установа „да брзо, делотворно и *координисано* спречавају насиље у породици (...) и да пруже жртви заштиту, правну помоћ и психосоцијалну и другу подршку ради њеног опоравка, оснаживања и осамостаљивања“. Мада је, на националном нивоу, и раније била предвиђена бројним протоколима,<sup>28</sup> сарадња као вид координације активности између органа и установа надлежних за спречавање насиља у породици, данас се заснива, пре свега, на одредбама *Конвенције* којима се од земаља потписница захтева *координисани њисийуй* тих органа и установа у спречавању насиља у породици.<sup>29</sup>

Та врста сарадње, као вид координације активности, са циљем постизања синергијског ефеката у заштити жртава и подршци жртвама насиља у породици, суштински се остварује, „мултисекторском сарадњом у локалној заједници“.<sup>30</sup> У формално-организационом смислу, она је ближе уређена *Законом*, тако да

<sup>28</sup> На пример: Општи протокол о поступању и сарадњи установа, органа и организација у ситуацијама насиља над женама у породици и у партнерским односима. <https://www.minrzs.gov.rs/.../Opsti%20protokol%20nasilje%20u%2> (28.03.2018.); и Посебан протокол о поступању полицијских службеника у случајевима насиља над женама у породици и у партнерским односима, <https://www.sigurnakuca.net/upload/documents/PlaviTekst.pdf> (20.01.2018.).

<sup>29</sup> *Конвенција Савеза Европје о спречавању и борби њројив насиља над женама и насиља у породици*, „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 012/13, чл. 7.

<sup>30</sup> Упоредити: Закон о полицији, „Сл. гласник РС“, бр. 6/2016, чл. 27 и 28.

се остварује реализовањем *Законом* прописаних активности лица одређених за везу и чланова *Група за координацију и сарадњу*<sup>31</sup> које, у складу са *Законом* (чл. 24 ст. 1 и 2 и чл. 26 ст. 1 и 2), именују надлежни руководиоци полиције, јавних тужилаштва, судова и центара за социјални рад.<sup>32</sup>

*Лица одређена за везу* свакодневно размењују обавештења и податке који су битни: 1) за спречавање насиља у породици, 2) за откривање, гоњење и суђење за кривична дела одређена *Законом* и 3) за пружање заштите и подршке жртвама насиља у породици и жртвама кривичних дела одређених тим *Законом* (чл. 24 ст. 3). *Група за координацију и сарадњу*, најмање једном у 15 дана, одржава састанке на којима, поред осталог, разматра: 1) сваки случај насиља у породици који није окончан правоснажном судском одлуком, као и 2) случајеве када треба да се пружи заштита и подршка жртвама насиља у породици и жртвама кривичних дела из *Закона о спречавању насиља у породици* (чл. 25 ст. 2 и 3).

На значај сарадње и координације активности између органа и установа надлежних за спровођење *Закона*, указују и одредбе чл. 24 ст. 4, чл. 27 тог *Закона*, према којима министри надлежни за унутрашње послове, послове правосуђа и послове породичне заштите, споразумно: 1) прописују начин размењивања обавештења и података између лица одређених за везу и 2) доносе правилник о сарадњи којим се уређују обавезе и сарадња државних органа и установа при спречавању насиља у породици и пружању заштите и подршке жртвама насиља у породици.

Како је предвиђено одредбама *Закона* (чл. 25 ст. 2 и 3), одговарајућим пословницима о раду група за координацију и сарадњу ближе ће се уредити начин рада и одлучивања на састанцима тих група, чиме ће се додатно формализовати координација активности између државних органа и установа надлежних за спречавање насиља у породици. Реализовањем тако формализоване координације између надлежних државних органа и установа, уз могућност коришћења података из одговарајуће централне електронске евиденције коју, према *Закону* (чл. 32-34), води Републичко јавно тужилаштво, у значајној мери биће превазиђен раније изражен проблем преклапања и/или јаза у структурирању њихове одговорности.

## ЗАКЉУЧЦИ

Синтезом резултата спроведеног истраживања, као посебно значајне карактеристике *Закона* о спречавању насиља у породици, идентификоване

<sup>31</sup> Према теорији организације, сарадња се одређује као врста координације, због чега законска формулација „координација и сарадња“, представља плеоназам.

<sup>32</sup> Упоредити са: Г. Б. Ковачек Станић, стр. 133.

су: 1) усмереност *Закона* на превентивно деловање (*превенција*) и на заштиту жртава насиља (*пројекција*), 2) формализација поступка процене ризика и изрицања хитних мера (*процесуирање*), 3) прописаност вишег нивоа стручности службених лица за примену *Закона* (*компетиентност*) и 4) обавезне сарадње као вида координације активности, између надлежних органа и установа у његовој примени (*интеграција*).

Фокусираношћу *Закона* на *превенцију*, приоритет у поступању осталих надлежних органа и установа, суштински се преноси са традиционално тежишног прикупљања доказа о насиљу у породици извршеном у прошлости на спречавање насиља које се може догодити у будућности. Приоритетном усмереношћу *Закона* на заштиту (*пројекцију*) и подршку жртвама насиља у породици, приоритет се преноси са традиционалног фокуса на трагање за учиниоцем или могућим учиниоцем, на предузимање мера заштите и подршке жртви (или могућој жртве) тог насиља.

Традиционални неформализовани поступак процењивања ситуације и доношења одлука о поступању по пријави насиља у породици, *Законом* је формализован тако да подразумева процес у оквиру којег надлежни полицијски службеник: 1) утврђује, да ли у конкретном (пријављеном) случају, постоји или не постоји *нејасредна опасност од насиља у породици* и 2) наређењем изриче прописане *хитне мере* могућем учиниоцу, када проценом ризика утврди да непосредна опасност од тог насиља постоји. Фокусом законских решења на *стручност* службених лица за примену *Закона*, створене су правне претпоставке за управљање квалитетом у његовој примени. Прописаном обавезом надлежних органа и установа, да међусобно сарађују и координирају своје активности, обезбеђени су услови за њихову неопходну *интеграцију* и за постизање синергијског ефекта у спровођењу *Закона*.

Таквим конципирањем законских решења, створени су услови за превазилажење неких од раније изражених проблема спречавања насиља у породици. Најзначајнији од њих су: 1) проблем „тамне бројке“ као последице изостанка пријављивања и процесуирања насиља, због општепознатих стереотипа и предрасуда, 2) проблем правног и безбедносног вакуума у заштити жртава, 3) проблем недовољне компетентности и одсуства сарадње између носилаца спречавања насиља у породици и 4) проблем преклапања и/или јаза у структурирању одговорности за заштиту жртава тог насиља. Тиме су, истовремено, створене претпоставке за повећање укупног учинка, односно правовремености (ефикасности) и делотворности (ефективности) у спречавању насиља у породици и у заштити жртава тог насиља.

*Obrad M. Stevanović, Ph.D., Full Professor*  
*The Academy of Criminalistic and Police Studies*  
*Belgrade*  
*obrad.stevanovic@kpa.edu.rs*

*Dane R. Subošić, Ph.D., Full Professor*  
*The Academy of Criminalistic and Police Studies*  
*Belgrade*  
*dane.subosic@kpa.edu.rs*

*Dalibor D. Kekić, Ph.D., Assistant Professor*  
*The Academy of Criminalistic and Police Studies*  
*Belgrade*  
*dalibor.kekic@kpa.edu.rs*

### **Specific Characteristics of the Law on the Prevention of Domestic Violence**

**Abstract:** *The current Law on the Prevention of Domestic Violence basically regulates the organization, goals and manner of acting of competent state authorities and institutions in preventing this type of violence and in protecting victims and supporting victims of this violence in the Republic of Serbia. Experiences of competent police officers, prosecutors and judges acquired during their specialized training and nine-month practical implementation of the Law on Prevention of Domestic Violence, confirmed some of the specific characteristics, but also pointed out some problems in the implementation of the Law. Starting from this, the research whose results were presented in the work was aimed at identifying, systematizing and scientifically describing the characteristics of the Law on the Prevention of Domestic Violence that are of particular importance for understanding its essence and for its effective and efficient implementation.*

*The results of such directed research, as particularly important characteristics of this Law, have been identified in the paper as well: 1) targeted the Law on preventive action (**prevention**) and higher level of expertise of officials for the application of protection of victims of violence (**protection**), 2) formalization of the risk assessment procedure and pronouncement of urgent measures (**processing**), 3) the statutory law (**competence**) cooperation and coordination of activities between competent authorities and institutions in its implementation (**integration**).*

*Such a conception of legal solutions, conditions have been created to overcome some of the previously expressed problems of preventing domestic violence.*

*Најзначајнији од њих су: The most significant of these are: 1) the problem of “dark figures” as a consequence of the absence of reporting and processing of domestic violence, 2) the problem of legal and security vacuum in the protection of victims, 3) the problem of insufficient competence and the lack of cooperation between providers of prevention of domestic violence and 4) the problem of overlap and / or gap in the structure of responsibility for the protection of victims of this violence.*

**Keywords:** *violence, family, victim, offender, prevention, protection, assessment, risk, expertise, coordination.*

Датум пријема рада: 10.04.2018.