

**Др Драгана КОЛАРИЋ\***

**Др Саша МАРКОВИЋ\*\***

## **АНАЛИЗА ДОСАДАШЊЕ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА О СПРЕЧАВАЊУ НАСИЉА У ПОРОДИЦИ**

*У анализи која је предмет овог рада проучаваћемо податке о примени Закона о спречавању насиља у породици у периоду 2018–2020. Применом статистичке методе, анализе садржаја, компаративне и формалнологодичке анализе, у раду су анализирани подаци Министарства унутрашњих послова Републике Србије, јавног тужилаштва и суда који се односе на насиље у породици.*

*Афирмативни ефекти примене Закона о спречавању насиља у породици требало би да буду превенција – смањење догађаја насиља у породици, смањење броја кривичних дела насиља у породици, буђење свести о пријављивању насиља, боља сарадња надлежних државних органа у спречавању и сузбијању насиља у породици, утицај на доследнију примену одредаба других закона усмерених на супротстављање насиљу у породици.*

---

\* Редовна професорка, Криминалистичко-полицијски универзитет у Београду, Србија; судија Уставног суда Републике Србије, Србија, [dragana.kolaric@kpu.edu.rs](mailto:dragana.kolaric@kpu.edu.rs).

\*\* Ванредни професор, Криминалистичко-полицијски универзитет у Београду, Србија, [sasa.markovic@kpu.edu.rs](mailto:sasa.markovic@kpu.edu.rs).

*Идентификовано је да надлежни државни органи неједнако примењују законске одредбе, због чега жртве насиља у породици немају исте могућности да остваре право на заштиту. Као кључни узрок описаног проблема потврђена је различита пракса поступања надлежних органа у супротстављању насиљу у породици.*

**Кључне речи:** *Насиље у породици. – Спречавање. – Хитне мере. – Могући учинилац. – Жртва.*

## 1. УВОД

Анализом Закона о спречавању насиља у породици<sup>1</sup> уочили смо да доминирају три функције: *спречавање* насиља у породици, *заштита жртва* насиља и, коначно, *подршка жртвама* претрпљеног насиља. Као претходно питање појављује се терминолошко објашњење кључног појма који се употребљава у називу ЗСНП. То је „спречавање“.

Спречавање је исто што и превенција. Под превенцијом, у изворном и уобичајеном значењу, подразумевамо поступање чији је циљ да се избегне или спречи настанак неке појаве (Игњатовић 2008, 14). Дакле, све што се предузима са тим циљем може се означити термином превенција. Закон представља један вид контроле, покушаја државе да се избори са негативном појавом – насиљем у породици. Израз превенција посматраћемо искључиво као деловање пре догађаја који се жели избећи.<sup>2</sup>

Назив ЗСНП упућује на то да је реч о закону чији је циљ превенција насиља у породици (Коларић 2021, 184). Међутим, узимајући у обзир овлашћења појединих државних органа, јасно је да постоје и одређене репресивне мере: довођење, задржавање и изрицање и спровођење

<sup>1</sup> Закон о спречавању насиља у породици – ЗСНП или Закон, *Службени гласник РС* 94/2016.

<sup>2</sup> У кривичном законодавству (које представља скуп кривичноправних прописа који важе у једној земљи) важи правило да оно ступа на сцену *post delictum* и због тога има сва обележја репресивног деловања. Међутим, и поред израженог репресивног карактера, кривично право гледа и у будућност утицајем на учиниоца да убудуће не врши кривична дела (специјална превенција) и утицајем на остала лица да се уздрже од вршења кривичних дела (генерална превенција). Дакле, израз превенција има двоструко значење: осим деловања пре догађаја, превенција подразумева и потискивање непожељних понашања предузимањем активности после њиховог извршења са намером да се она у будућности не понављају. Упор. Игњатовић 2008, 14; Стојановић 2019, 6.

хитних мера. Када је у питању карактер хитних мера, у теорији постоји став да су то „квазиказне“ које, за разлику од кривичних санкција које изриче суд у кривичном поступку, полиција изриче квазиучиниоцу у поједностављеној квазипроцедури (Ристивојевић 2018, 137–141). Оне заиста подсећају на кривичну санкцију – меру безбедности забране приближавања или комуникације са оштећеним, па се постављало питање оправданости дуплирања санкција у правном поретку (Ристивојевић 2018, 137–141). У сваком случају, хитне мере су мере *sui generis*, које по својој природи представљају ограничавање одређених слобода и права (не могу бити кривичне санкције *sui generis* јер нису прописане Кривичним закоником,<sup>3</sup> тако да су назване квазикривичне санкције). Све то доводи у питање превентивну димензију ЗСНП. Као средње решење наметнуло се посматрање Закона као нормативног текста заснованог на концепту *pre-crime* (Коларић, Марковић 2021, 266). Под њим се подразумева тренд савремених кривичноправних система да се све више фокусирају на спречавање конкретних кривичних дела која још нису извршена и можда никада и не би била извршена (Лазивић, Ненадић 2017, 493). Криминологија се бави тим приступом који надлежним државним органима даје шире надлежности у односу на оне које имају у традиционалном концепту *post-crime*. Док, с једне стране, кривично право реагује након извршеног дела и почива на логици закључивања и деловања на основу чињеница, нови концепт почива на логици превентивног закључивања и деловања на основу предвиђања/претпоставки. Правним нормама се усредсређујемо на претпостављени злочин који треба да се деси и поступамо као да се већ десио (Лазивић, Ненадић 2017, 493). Очигледно, налазимо се између онога што превенција изворно означава и кривичног права као изразито репресивне гране права.

Тренд снажног јачања правног положаја жртве уочљив је у многобројним земљама под утицајем праксе Европског суда за људска права, Директиве о успостављању минималних стандарда права и заштите жртава кривичних дела за државе чланице ЕУ (Ivičević Karas 2020, 147) и међународних уговора које доноси Савет Европе (Марковић 2020, 289). И наш законодавац настоји да успостави систем превенције, мултиресорне сарадње и да унапреди систем мера заштите и подршке жртвама насиља. Тешко је не приметити да законодавац, инсистирајући на превенцији, у прва три члана више пута, у различитим формулацијама,

<sup>3</sup> Кривични законик – КЗ, *Службени гласник РС* 85/05, 88/05 – испр. 107/05 – испр. 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19.

ставља до знања да је основна опредељеност законодавца превенција. Та темељна теза провејава и у образложењу ЗСНП,<sup>4</sup> иако због појединих одредаба постоје другачија гледишта. Наиме, очигледно је да се велики број примедба стручне јавности односи управо на репресивне мере које су полицијски службеници дужни и овлашћени да предузму према могућем учиниоцу насиља у породици. Наравно, и неки најрепресивнији закони имају превентивно дејство, што показује да је подела на репресивна и превентивна средства релативног карактера.<sup>5</sup> Један од циљева репресије је усмереност ка будућности, односно деловање на учиниоца и утицање на друге да не чине казнена дела. Системски закони намењени сузбијању казnenих дела по својој природи су репресивни, али је њихов крајњи циљ – превенција. Полицијско хапшење, задржавање и мере за обезбеђење присуства окривљеног у кривичном поступку по Законнику о кривичном поступку<sup>6</sup>, кривичне санкције прописане Кривичним закоником, као и лишење слободе, прекршајне санкције и мере по Закону о прекршајима<sup>7</sup> имају и превентивну сврху и на плану генералне и на плану специјалне превенције. У поменутим законским текстовима не постоји проблем да се делује репресивним мерама јер се оне предузимају *post delictum* према окривљеном, што је генерички појам за осумњиченог, окривљеног, оптуженог и осуђеног, па је примена репресивних мера оправдана.

Међутим, лишење слободе – довођење и задржавање<sup>8</sup> могућег учиниоца ради вођења поступка и изрицање хитних мера јесу мере репресије. Законодавац је настојао да одредбама ЗСНП успостави ефикасан систем како би се спречило насиље у породици. Прописује низ мера и радњи које предузимају надлежни државни органи (надлежни полицијски службеници, јавно тужилаштво, суд, центар за социјални

<sup>4</sup> Предлог Закона о спречавању насиља у породици са образложењем, 2016, интернет страница Народне скупштине. [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2675-16.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2675-16.pdf), последњи приступ 14. јула 2021.

<sup>5</sup> Крајњи циљ кривичног права, као основног средства у сузбијању криминалитета, осим изражене репресивне компоненте, јесте превенција. Сврха казне је, између осталог, утицај на учиниоца да убудуће не врши кривична дела и на друга лица да се уздрже од чињења кривичних дела.

<sup>6</sup> Законик о кривичном поступку – ЗКП, *Службени гласник РС* 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 – одлука УС, 62/2021 – одлука УС.

<sup>7</sup> Закон о прекршајима – ЗП, *Службени гласник РС* 65/13, 13/16, 98/16 – одлука УС, 91/19 и 91/19 – др. закон.

<sup>8</sup> Упор. предмете *Остендорф против Немачке*, апликација бр. 15598/08, одлука од 7. јуна 2013, и *М. А. против Кипра*, апликација бр. 41872/10, одлука од 23. јула 2013.

рад) са циљем откривања непосредне опасности од насиља у породици, као и активности након што је таква опасност откривена. Могли бисмо да препознамо „сукоб“ између назива ЗСНП, онога што доминира у првих неколико чланова (спречавање) и мера које се могу предузети по ЗСНП (репресија). Наиме, ако је реч о типичним превентивним мерама и активностима, као што су мере које се односе на образовање, подизање животног стандарда, сузбијање неких негативних друштвених појава (алкохолизам), не постоји никаква сметња да се таква средства активирају пре него што се недозвољено понашање догоди (*ante delictum*), то је чак и пожељно и очекује се таква реакција од друштвене заједнице. Али ако је реч о лишењу слободе које законодавац назива довођење и задржавање у надлежној организационој јединици полиције ради вођења поступка (процене ризика и евентуалног доношења наређења о изрицању хитних мера), онда треба пронаћи легитимитет за такве радње. Дакле, овде се све помера у једну фазу пре, када још ништа није ни извршено ни покушано.<sup>9</sup>

Разлика између поменутих законских текстова (КЗ, ЗКП, ЗП) и ЗСНП постоји у погледу времена када делују надлежни државни органи. Када је реч о мерама које се предузимају према могућем учиниоцу, због непосредне опасности од насиља у породици која произилази из његовог понашања и других околности које показују „да је он спреман у времену које непосредно предстоји да *први пут* учини насиље“,<sup>10</sup> у правном систему Републике Србије треба пронаћи оправданост за таква овлашћења, поготово имајући у виду да већ постоји могућност изрицања мера заштите према одредбама Породичног закона.<sup>11</sup>

Легитимитет за ЗСНП видимо у ретком подношењу тужби у парничном поступку по ПЗ, недовољно ефикасној сарадњи надлежних државних органа, али и потреби брзог реаговања и заштите жртве. Због тога је ПЗ заснован на за нас новом концепту *pre-crime*. Цео поступак, од тренутка довођења, са проценом ризика, може трајати најдуже осам часова. Ако упоредимо те одредбе са одредбама ПЗ, можемо прихватити да је тај поступак бржи јер се могући учинилац и жртва одмах раздвајају и

<sup>9</sup> У кривичном праву је правнодогматски и криминалополитички спорно чак и кажњавање припремних радњи. И ту се веома ретко и изузетно прибегава кривичноправној заштити тзв. удаљених угрожавања заштитног објекта. Основни критеријуми су вредност заштитног објекта и интензитет његовог угрожавања.

<sup>10</sup> ЗСНП, чл. 3, ст. 2.

<sup>11</sup> Породични закон – ПЗ, *Службени гласник РС* 18/05, 72/11 – др. закон и 6/15.

брзо се доноси наређење по коме хитне мере трају 48 часова, а постоји и могућност да их суд, на предлог тужиоца, продужи још 30 дана. Али морамо водити рачуна о томе да се и овде грешке и пропусти не претворе у главне слабости ЗСНП.

У савременим демократским друштвима приватна сфера појединца представља основно право грађана које се састоји од више посебних права. Право на поштовање приватног и породичног живота подразумева да свако има право на поштовање свог приватног живота, дома и преписке (чл. 8, ст. 1 Европске конвенције о људским правима). У доктрини се истиче да је приватност неопходан услов да се процеси који доприносе друштвеној посебности и цивилизованости одвијају у складу с људским достојанством (Илић 2020, 132). У кривичном праву, на пример, заштита се не сме поставити тако да се неке инкриминације односе на учиниоца као извор опасности по заштитни објекат и где се већ најранији спољни знаци његове опасности по заштићено добро обухватају криминалном зоном. То би делимично значило и посредно увођење одавно компромитованих и одбачених пределиктних мера (Стојановић 2019, 216–221). То је у складу са *ultima ratio* схватањем кривичног законодавства. Међутим, у ЗСНП, који је очигледно *prima ratio*, законодавац је пошао од чињенице да је понашање појединца у ситуацијама насиља у породици релевантно и за друге и да излази ван њихове приватне сфере.

Време у коме живимо захтева од сваког од нас темељно преиспитивање сопственог живота јер правила понашања, мишљења и суђења каква су важила у прошлости више нису актуелна, а у границама таквих размишљања о прошлости, садашњости и будућности човечанства, пре свега хришћанског, питање породице, породичног васпитања, односа полова у породици и њиховог појединачног и заједничког односа према деци најсавременије је могуће питање (Бугарски 2018, 96). Једно од онтолошки најважнијих питања у тим односима јесте став према насиљу у породици. Проактивно законодавство о насиљу у породици добија све већу подршку у многим земљама (Марковић 2018, 417).

## 2. ПРАКТИЧНА ПРИМЕНА ЗАКОНА О СПРЕЧАВАЊУ НАСИЉА У ПОРОДИЦИ

У чл. 2 ЗСНП истакнут је циљ да се на општи и јединствен начин уреди организацију и поступање државних органа и установа и тиме омогући делотворно спречавање насиља у породици и хитна, благовремена и делотворна заштита и подршка жртвама насиља у породици.

Циљ овог истраживања је да утврдимо да ли је практична примена ЗСНП остварила циљ који је законодавац истакао у чл. 2, а односи се на делотворно и благовремено спречавање насиља у породици. Основна питања која се намећу су да ли је практична примена ЗСНП довела до смањења догађаја насиља у породици и смањења броја поднетих кривичних пријава за насиље у породици и да ли је ЗСНП уједначио поступање надлежних државних органа.

У раду ћемо, након анализе података Министарства унутрашњих послова Републике Србије<sup>12</sup>, Министарства правде<sup>13</sup> и Републичког јавног тужилаштва<sup>14</sup> који се односе на ЗСНП, применом статистичке методе, анализе садржаја, компаративне и формалногичке анализе донети одређене закључке.

Поступак који се води по ЗСНП јесте посебан, специфичан „полицијско-судски поступак“ који се састоји из две целине које повезују поступање јавног тужиоца. Прво, имамо поступање надлежног полицијског службеника (НПС) који може донети наређење којим се изриче једна или обе хитне мере. Без њега нема оног дела поступка који можемо назвати судски. Суд разматра да ли ће на предлог јавног тужиоца продужити полицијску одлуку, делимично или у целини, а има могућност и да одбије предлог јавног тужиоца. Јавни тужилац, дакле, након поступка пред НПС, има могућност да предлаже продужење једне или обе хитне мере које је изрекао НПС, али је могуће да такав предлог постави за само једну хитну меру па је суд, као што смо раније истакли, везан предлогом јавног тужиоца. Могуће је и да суд продужи једну хитну меру, а да одбије да продужи другу. Одлука суда је подложна жалбеном поступку. Из тога закључујемо да је поступак у полицији независан од судског поступка, док је, с друге стране, судски зависан од полицијског. Иако је у чл. 20, ст. 6 прописано да се на поступак одлучивања о продужавању хитне мере сходно примењује закон којим се уређује парнични поступак, ако овим законом није другачије одређено, видимо да се овде нека правила парничног поступка ипак не примењују. Тако је, на пример, чланом 191 Закона о парничном поступку предвиђено да „парнични поступак покреће се тужбом“, а чл. 4 да „суд одлучује о тужбеном захте-

<sup>12</sup> Подаци о укупном броју догађаја насиља у породици евидентирани су у јединственом информационом систему МУП-а. Та евиденција се електронски води од 1. јануара 2018. Министарство унутрашњих послова, допис бр. 072/1-217/21-1, 2. 3. 2021.

<sup>13</sup> Министарство правде РС (2021), допис бр. 7-00-00085/2021-32, 5. 5. 2021.

<sup>14</sup> Републичко јавно тужилаштво РС (2021), допис ПИ. бр. 29/21, 6. 5. 2021.

ву по правилу на основу усменог, непосредног и јавног расправљања“. Међутим, у том поступку се не подноси тужбени захтев, а не води се ни усмена расправа. Наиме, јасно је да је тешко у кратком периоду заказати, одржати усмену расправу и донети одлуку. Вероватно је зато у овом закону истакнуто да суд доноси решење о предлогу без одржавања рочишта, након разгледања списка, у року од 24 часа од пријема предлога да се хитна мера продужи.

Надлежни полицијски службеник доноси наређење којим се изричу хитне мере (мера привременог удаљења учиниоца из стана и мера привремене забране учиниоцу да контактира са жртвом насиља и прилази јој) лицу које је доведено и задржано, када процена ризика указује на то да постоји непосредна опасност од насиља у породици. У тој фази поступка хитне мере трају 48 часова. Полиција је, дакле, у надлежност добила нова овлашћења. Хитне мере суд може продужити на предлог јавног тужилаштва на још 30 дана. ЗСНП, очигледно, даје шире надлежности и јавном тужилаштву. Пратећи образложење ЗСНП и многобројне јавне расправе из периода када је требало да буде усвојен, у којима се инсистирало на схватању хитних мера као искључиво превентивних мера са циљем спречавања насиља у породици и заштите жртава, као и слово Устава у којем се истиче да је јавно тужилаштво самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости,<sup>15</sup> поставља се питање да ли је ЗСНП проширио надлежност јавног тужилаштва јер предвиђа да јавно тужилаштво, осим репресивне, има и превентивну улогу – надлежно је за спречавање насиља у породици. При томе, треба имати у виду да је јавно тужилаштво, као што смо већ поменули према ПЗ, овлашћено да подноси тужбе за одређивање мера заштите у парничном поступку.

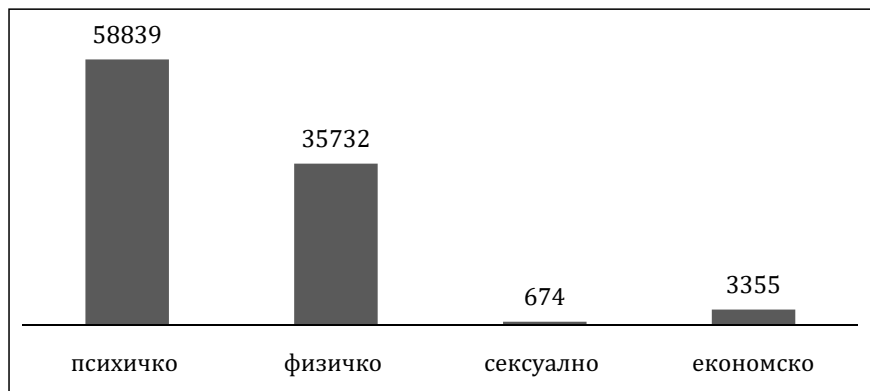
У овом делу ћемо урадити истраживање које се односи на: факторе ризика који су најчешће узимани у обзир приликом процене ризика, хитне мере мере које су изречене, то јест однос између пријављених догађаја насиља у породици, изречених и продужених хитних мера у периоду 2018–2020. Важним елементом за закључна разматрања сматрамо и анализу улоге јавног тужилаштва у поступку по ЗСНП, као што ћемо и, у контексту активности тог државног органа у супротстављању насиљу у породици, утврдити однос између броја предлога за продужење хитних мера и тужби поднетих по ПЗ.

<sup>15</sup> Вид. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* 98/2006, чл. 156.



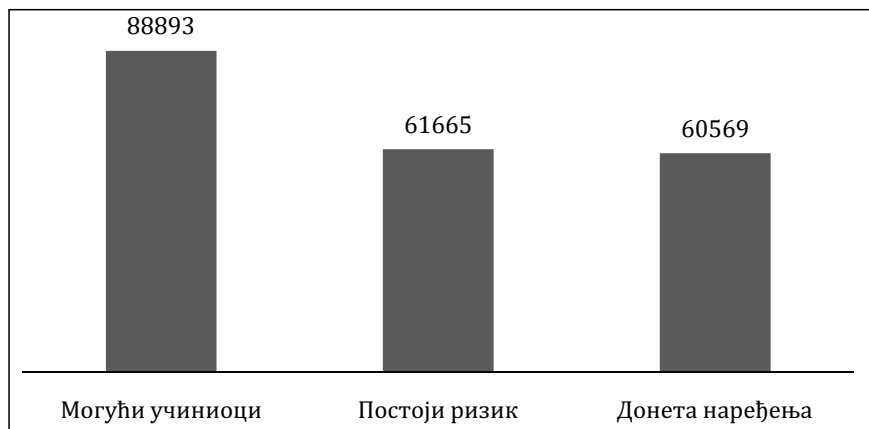
Насиље у породици, у смислу ЗСНП, јесте „акт физичког, сексуалног, психичког или економског насиља учиниоца према лицу са којим се учинилац налази у садашњем или ранијем брачном или ванбрачном или партнерском односу или према лицу са којим је крвни сродник у правој линији, а у побочној линији до другог 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“. Дакле, морају бити испуњена два услова. Први је остваривање неког од алтернативно прописаних облика насиља у породици: физичко, сексуално, психичко или економско насиље, а други је постојање одређене везе између учиниоца и саме жртве (садашњи или ранији брачни или ванбрачни или партнерски однос или сродство по крви у правој линији, у побочној линији до другог степена или тазбинско сродство до другог степена, однос усвојиоца и усвојеника, храниоца и храњеника или однос према лицу са којим живи или је живео у заједничком домаћинству).

Графикон 1.  
Облици насиља у породици према ЗСНП, 2018–2020.



Из графикона 1 видимо да је у Србији у периоду 2018–2020. укупно евидентирано 58.839 случајева у којима доминира психичко насиље. Према тој типологији, која у суштини представља набрајање криминалошких врста насиља (Ристивојевић 2017), најмање је сексуалног насиља.

Графикон 2.  
Пријављени могући учиниоци, 2018–2020.

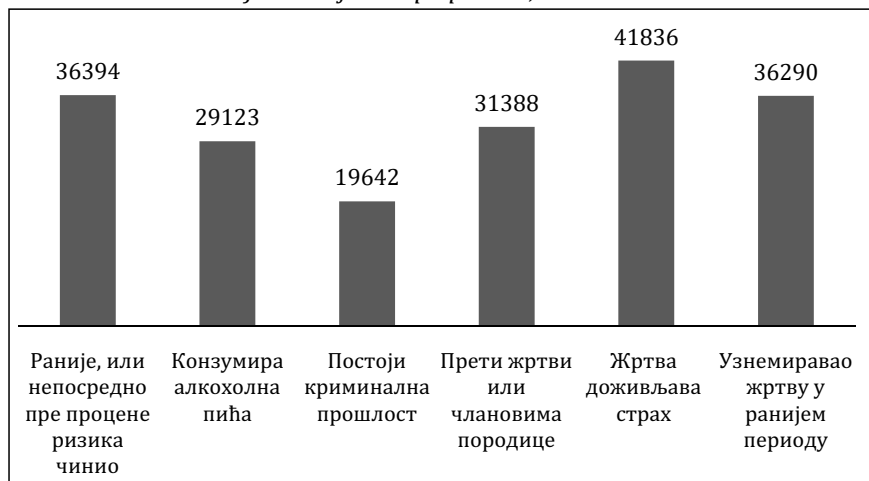


Графикон 2 показује да је у анализираном периоду било укупно 88.893 пријављених за које се сматра да су могући учиниоци<sup>16</sup> насиља у породици по ЗСНП. Након процене ризика, установљена је непосредна опасност од насиља у породици у 61.665 случајева. Укупно је донето 60.569 наређења којима су изречене хитне мере. Поставља се питање одакле разлика између броја могућих учинилаца код којих је утврђено да постоји непосредна опасност од насиља у породици и броја наређења којима су изречене хитне мере. Наиме, хитне мере се могу изрећи само лицу које је доведено у надлежну организациону јединицу полиције. Уколико лице не може бити доведено јер није доступно надлежним државним органима из различитих разлога (у иностранству је, у болници, крије се и сл.), процењује се ризик, али се хитне мере не могу изрећи.

Ризик се процењује у сваком догађају насиља у породици о коме постоји сазнање. Према чл. 3, појам тог ризика се одређује као непосредна 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 да га понови у времену које непосредно постоји. При процени ризика од насиља у породици, када се утврди ризик и дође до релевантних сазнања, у другој фази – фази анализе ризика, утврђују се фактори ризика који су прописани ЗСНП и на крају се, у трећој фази, вреднује ризик и закључује да ли постоји непосредна опасност од насиља у породици.

<sup>16</sup> О појму могућег учиниоца вид. Коларић, Марковић 2019, 71; 2018, 57–58.

Графикон 3.  
Најчешћи фактори ризика, 2018–2020.



Према графикону 3, најчешће заступљен и утврђен фактор ризика је страх жртве, њена перцепција. Као што суд узима у обзир, када одређује мере заштита, да ли жртва има страх од туженог, са посебном пажњом тај фактор разматра и НПС (Коларић, Марковић 2019, 177–178). Приликом избора мера заштите по ПЗ, суд мора да узме у обзир и максимално уважи мишљење саме жртве о нивоу опасности која јој прети јер је управо жртва та којој се заштита пружа, тако да је њена субјективна процена, заснована на искуству, кључни фактор приликом избора мере заштите која ће у конкретном случају бити одређена. Нема разлике ни у изрицању и продужавању хитних мера. Тако, у периоду 2018–2020. од укупно 88.893 случаја, при чему је постојање ризика од насиља у породици процењено код 61.665 могућег учиниоца, жртве су се изјасниле у 41.836 или у 67% случајева да осећају страх од могућег учиниоца насиља у породици.

Следећи, по броју доминантан фактор ризика јесте да је могући учинилац раније или непосредно пре процене ризика чинио насиље. За потребе процене ризика тај услов се тумачи у најширем смислу. Није неопходно да је могући учинилац осуђен за неко казнено дело. Довољно је увидом у полицијске или друге евиденције (судске – казнене, центра за социјални рад и сл.) утврдити да је у претходном периоду био пријављен за насиље у породици. Према подацима МУП-а, у периоду 2018–2020. од укупно 61.665 лица за која је процењено да су изложена ризику од насиља у породици у непосредној будућности, тај фактор ризика евидентиран је код 36.394 лица или у 59% случајева.

Законодавац у чл. 16 експлицитно помиње претњу убиством или самоубиством као фактор ризика, али је МУП на обрасцу на којем ради процену ризика додао и фактор ризика који се састоји у претњи упућеној жртви или члановима породице (Коларић, Марковић 2019, 180). У периоду 2018–2020. од укупно 61.665 лица за која је процењено да су изложена ризику од насиља у породици, тај фактор ризика евидентиран је код 31.388 лица или у 50% случајева. Посебна пажња се мора посветити оним случајевима насиља у породици у којима се дође до сазнања да могући учинилац упућује квалификовану претњу. У пракси има примера који доводе до закључка да надлежне институције нису предузеле ефикасне и ефективне мере да спрече насиље и заштите жртве иако су имале сазнања да је учинилац претио жртви лишењем живота. Последице су биле трагичне: троструко убиство десетак дана након изрицања и продужавања хитних мера. Могући учинилац је лишио живота супругу (жртву насиља којој је била непосредно упућена претња) и њене родитеље код којих је боравила са заједничком малолетном децом (Коларић, Марковић 2019, 180). Хитне мере су само једна у низу мера које су предвиђене законским прописима. У случајевима у којима је учињено кривично дело са елементима насиља које се гони по службеној дужности, након изрицања хитних мера, ако су испуњени услови за одређивање притвора, полиција треба да ухапси осумњиченог и да га уз кривичну пријаву доведе јавном тужиоцу. У поменутом случају су постојали елементи бића кривичног дела угрожавања сигурности. Поставља се питање да ли би наступила последица смрти три лица да је полиција ухапсила осумњиченог и суд одредио притвор. Велики значај у таквим случајевима има и Група за координацију и сарадњу која би морала да сачини план заштите жртве, који би, зависно од процене опасности по жртву, укључивао и физичку заштиту када се осумњичени нађе на слободи. Тај фактор ризика је веома чест у пракси. У случају квалификоване претње да ће се напасти на живот или тело, то јест стављања у изглед жртви да ће применом физичког насиља доћи до такве последице чији исход може бити лишење живота или повреда тела могу постојати и елементи бића неког кривичног дела и о томе полиција и тужилаштво морају да воде рачуна.

Из табеле 1 видимо да су у посматране три године изречено укупно 86.773 хитне мере. Наређењем се могу изрећи обе или једна хитна мера. Због тога се број наређења којим су изречене хитне мере и број хитних мера не поклапају.

*Табела 1.  
Бројно стање и кретање хитних мера према врсти  
изречене хитне мере, 2018–2020.*

	2018.	2019.	2020.	Укупно
Број наређења	19.171	20.887	20.511	60.659
Број наређења којим су изречене обе хитне мере	8.035	9.083	9.036	26.154
Број изречених хитних мера	27.230	29.978	29.565	86.773
Хитна мера привременог удаљења учиниоца из стана	8.113	9.130	9.082	26.325
Хитна мера забране могућем учиниоцу да контактира жртву насиља и прилази јој	19.117	20.848	20.483	60.448

Како се показало у досадашњој пракси, мера привременог удаљења учиниоца из стана није се никада самостално изрицала већ увек уз меру привремене забране учиниоцу да контактира жртву насиља и прилази јој. Логично је да је, ако учиниоца насиља удаљимо из породичног стана, домаћинства или стамбеног објекта у којем жртва има боравиште или пребивалиште, неопходно да му забранимо и могућност контакта и приласка жртви насиља у породици. У скоро свим случајевима у којима су доносили наређење НПС су изрицали привремену меру забране контакта и приласка жртви (табела 1).

*Графикон 4.  
Врсте изречених хитних мера, 2018–2020.*

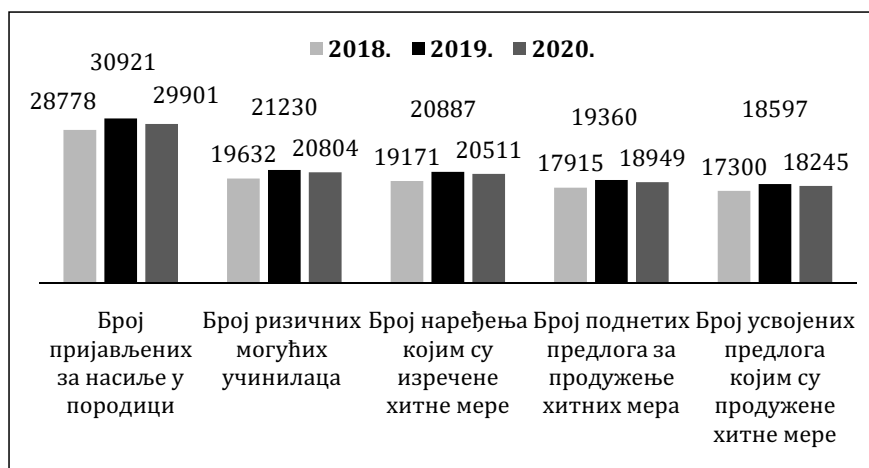


Заступљеност и однос две хитне мере према укупном броју изречених мера приказан је у графикону 4.

Графикон 5 показује однос између броја пријављених за насиље у породици, броја лица код којих је утврђено да постоји ризик, броја наређења која је донела полиција, броја предлога за продужење хитних мера које је поднео јавни тужилац и броја предлога које је усвојио суд.

Графикон 5.

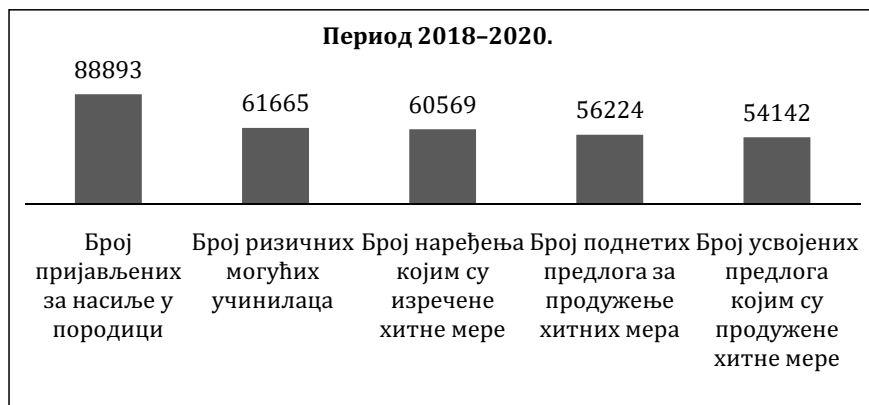
Однос између броја пријављених за насиље у породици и броја предлога јавног тужилаштва за продужење хитних мера које је усвојио суд на годишњем нивоу, 2018–2020.



Закључујемо да је 2019. године било највише пријављених догађаја насиља у породици, односно највише изречених и продужених хитних мера. Раст пријављених догађаја, у односу на 2018, био је за 7%, након чега је у 2020. дошло до благог пада, али је број пријављених догађаја насиља у породици и даље остао већи за око 4% у односу на 2018. годину. Ако упоредимо прве две године анализираног периода са трећом, видећемо да је 2020. године за један проценат порастао број продужених хитних мера у односу на број пријављених догађаја. Наиме, 2018. и 2019. је у 60%, а 2021. године у 61% пријављених догађаја дошло до продужења хитних мера.

Графикон 6.

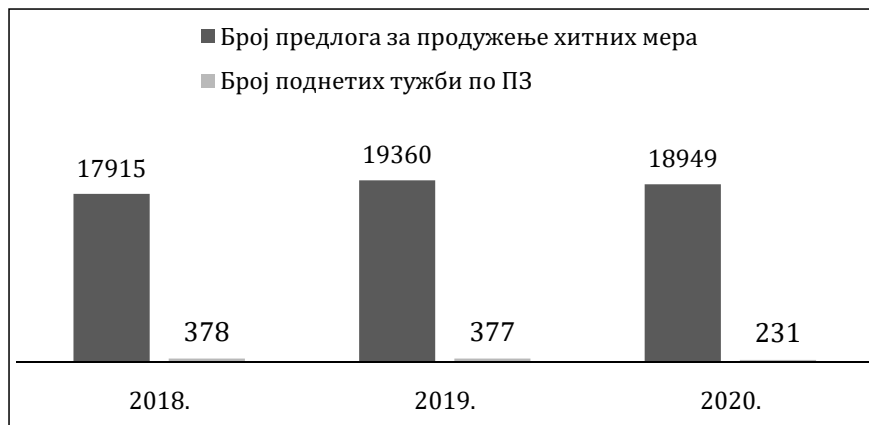
Однос између броја пријављених за насиље у породици, броја предлога јавног тужилаштва за продужење хитних мера и броја предлога које је усвојио суд, 2018–2020.



Графикон 6 нам показује да је од укупног броја пријављених за насиље у породици (88.893) проценом ризика утврђено да оно постоји у 61.665 случајева. Притом је донето 60.569 наређења. Тужилац је дао предлог за продужење хитних мера у 56.224 случаја. Суд је је усвојио предлоге у 54.142 случаја.

Прво, уочавамо да је број пријављених за насиље у породици значајно већи од броја у којем је проценом ризика утврђено да је он позитиван. Наиме, у 69% пријављених догађаја утврђен је ризик од насиља у породици. И друго, тужилац је, након вредновања процене ризика НПС, у 93% случајева предложио продужење хитних мера. Захваљујући тим подацима, једна од главних примедби на примену ЗСНП у пракси не може да опстане, то јест нису тачне тврдње да се у сваком пријављеном случају насиља у породици одређују и продужавају хитне мере. Суд је од 60.569 донетих наређења продужио хитне мере у 89% случајева, односно од пријављена 88.893 догађаја, у 61% су донета судска решења којим су продужене хитне мере.

Графикон 7.  
Однос предлога ОЈТ за продужење хитних мера и тужби за одређивање  
мера заштите према ПЗ, 2018–2020.



У графикону 7 је приказан однос броја предлога за продужење хитних мера и броја тужби за одређивање мера заштите од насиља у породици које подносе основна јавна тужилаштва (ОЈТ). Након спроведеног истраживања утврђено је да је суд примио само 6.300 тужби за одређивање мера заштите од насиља у породици по ПЗ и то: 2.479 2018, 2.161 2019. и 1.660 2020. године. Занимљиво је, имајући у виду улогу тужилаштва, да су 2018. године основна јавна тужилаштва поднела 378 тужби за одређивање мера заштите, 2019. 377, док је у 2020. био значајан пад јер је поднета само 231 тужба.<sup>17</sup> Центри за социјални рад у још мањем проценту подносе тужбе него јавно тужилаштво (Марковић 2019, 1085–1087). Закључујемо да је највећи број тужби, преко 80%, поднет од чланова породице који су жртве насиља и њихових пуномоћника.

Ако погледамо број тужби које су сва овлашћена лица укупно поднела за одређивање мера заштите 2018–2020. године и број који је поднело само јавно тужилаштво, видећемо да те бројке опадају из године у годину, при чему су 2020. године биле значајно мање. Разлоге можемо

<sup>17</sup> Министарство правде, допис бр. 7-00-00128/2021-32 од 29. 6. 2021. и 7-00-0055/2021-32 од 5. 5. 2021. Напомена: Републичко јавно тужилаштво је доставило другачији податак за 2018. годину, па је тако у допису ПИ бр. 29/21 од 6. маја 2021. наведено да су основна јавна тужилаштва поднела укупно 297 тужби за одређивање мера заштите од насиља у породици, што је за 81 мање у односу на податак који нам је доставило Министарство правде. Остали подаци се потпуно поклапају у оба дописа.



да препознамо у једноставнијем и бржем поступку који се спроводи по ЗСНП. Такође, јавни тужилац у парници за заштиту од насиља у породици јесте странка која *може* поднети тужбу, док приликом продужења хитних мера он има обавезу подношења предлога за продужење хитних мера ако утврди да постоји ризик од непосредне опасности од насиља у породици, уз претњу дисциплинске одговорности. Међутим, има елемената за прихватање ЗСНП као једне карике у ланцу заштите која се одвија на више колосока, наравно, ако су испуњени услови за вођење и других поступака, где се хитно и брзо раздвајају жртва и могући учинилац до доношења пресуде у парницама за заштиту од насиља у породици. Мере заштите трају годину дана и могу се продужити неограничен број пута ако је захтев за продужење поднет у време њиховог трајања. Хитне мере трају најдуже 32 дана (48 часова полиција и још 30 дана суд) и не могу се поново продужавати, осим ако полиција не дође до нових сазнања о насиљу у породици када се ради нова процена, односно спроводи се поступак у целини.

На овом месту скрећемо пажњу на то да неуједначено деловање надлежних државних органа, у овом случају основних јавних тужилаштва, у породичноправној заштити жртава насиља у породици, то јест приликом подношења тужби за одређивање мера заштите, доводи до неједнаког приступа према жртвама те то поступање треба што пре уједначити. Одређена основна јавна тужилаштва преузимају улоге у парничним поступцима који се воде због породичноправне заштите жртава насиља у породици, док у осталим те активности нема уопште или у веома малом броју. Тако су 2018. године, према подацима Републичког јавног тужилаштва (РЈТ), највише тужби поднела ОЈТ у Зрењанину 77, ОЈТ у Лесковцу 59, ОЈТ у Шапцу 39, ОЈТ у Врбасу 35, ОЈТ у Сремској Митровици 21 и ОЈТ у Чачку 20. Током 2019. највише је поднело ОЈТ у Лесковцу 97, ОЈТ у Зрењанину 92, ОЈТ у Врбасу 73, ОЈТ у Чачку 21, ОЈТ у Горњем Милановцу 19, а 2020. године ОЈТ у Лесковцу 68, ОЈТ у Ваљеву 53, ОЈТ у Врбасу 26, ОЈТ у Зрењанину и ОЈТ у Сремској Митровици по 20. Занимљиво је то што је ОЈТ у Ваљеву прве тужбе поднело у августу 2020, а те исте године је било друго по броју поднетих тужби, одмах иза ОЈТ у Лесковцу. Анализирајући податке РЈТ закључујемо да многа основна јавна тужилаштва, од којих су нека и највећа у Србији, нису подносили тужбе за одређивање мера породичноправне заштите од насиља у породици (нпр. ОЈТ у градовима Београд, Нови Сад, Ниш, Краљево, Крагујевац, Панчево итд.).<sup>18</sup>

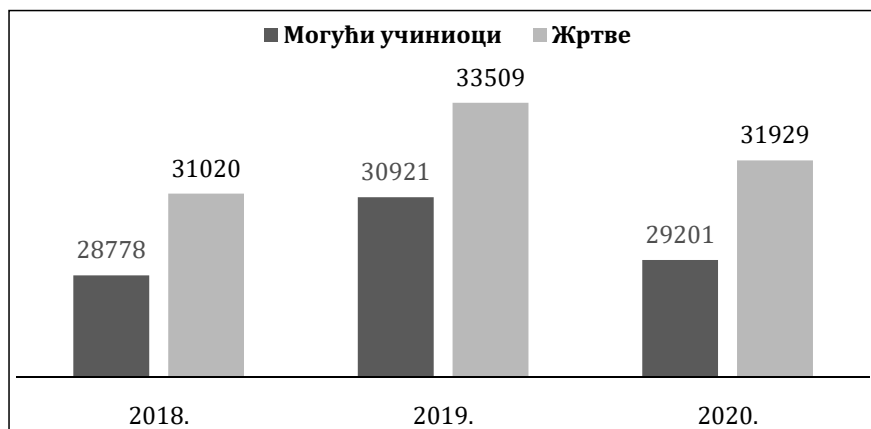
<sup>18</sup> Републичко јавно тужилаштво, допис ПИ бр. 29/21 од 6. маја 2021.

## 2.1. Могући учиниоци

У Закону о спречавању насиља у породици користи се нов појам „могући учинилац“. Поставља се питање шта значи термин „могући учинилац“ насиља у породици. Он се може дефинисати, имајући у виду одредбе ЗСНП, као лице од којег прети опасност да први пут учини насиље, али и оно лице које је већ учинило насиље у породици и постоји опасност да га понови (Коларић, Марковић 2019, 14–16).

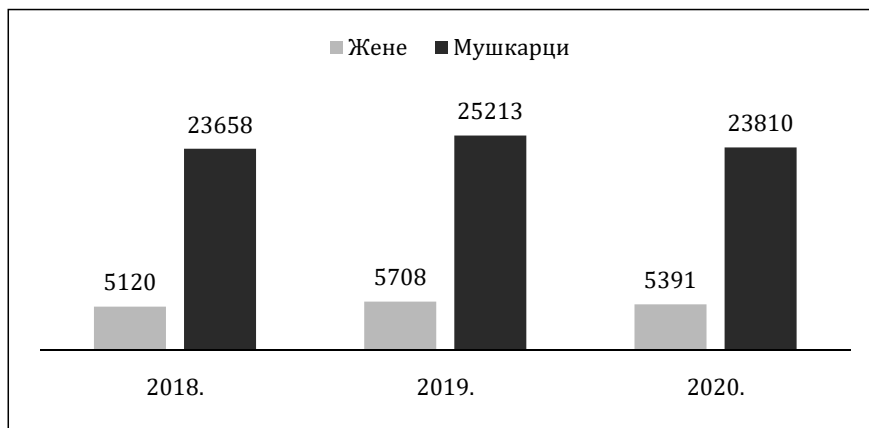
Графикон 8.

Број жртава и могућих учинилаца насиља у породици, 2018–2020.



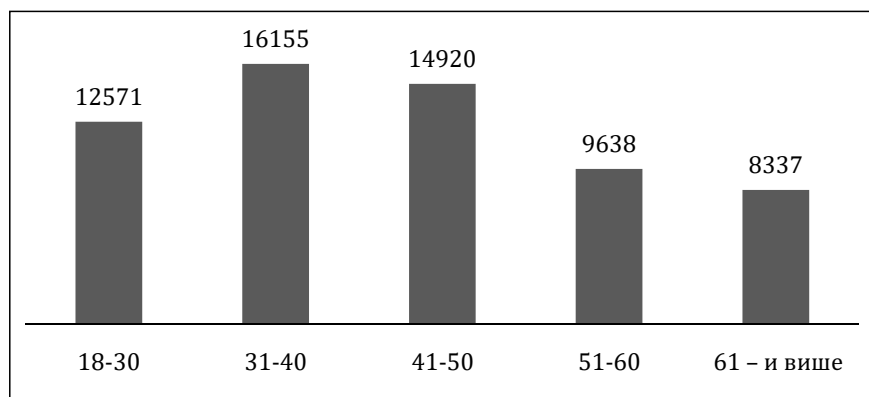
Из графикона 8 закључујемо да је мањи број могућих учиниоца насиља у породици него жртава, што се објашњава могућношћу да у једном догађају насиља у породици буде више жртава. Као што видимо, 2019. године је видно повећан број и једних и других у односу на преостале две посматране године. Обично у почетку примене неког закона долази до прогресије, раста свих бројки, па у једном тренутку имамо ескалацију, а онда следи опадање.

*Графикон 9.  
Бројно стање и кретање могућих учинилаца према полу, 2018–2020.*



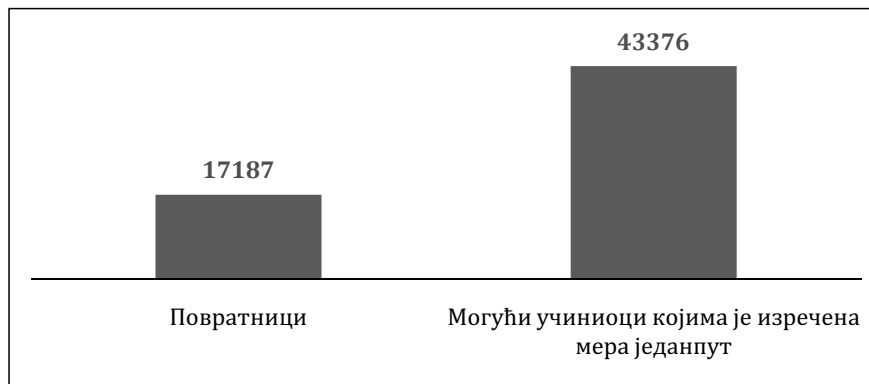
Графикон 9 показује полну структуру могућих учинилаца. У трогодишњем периоду било је укупно 88.900 могућих учинилаца насиља у породици, и то 72.681 или 81% мушког пола. Жена могућих учинилаца било је 16.291.

*Графикон 10.  
Старосна структура могућих учинилаца, 2018–2020.*



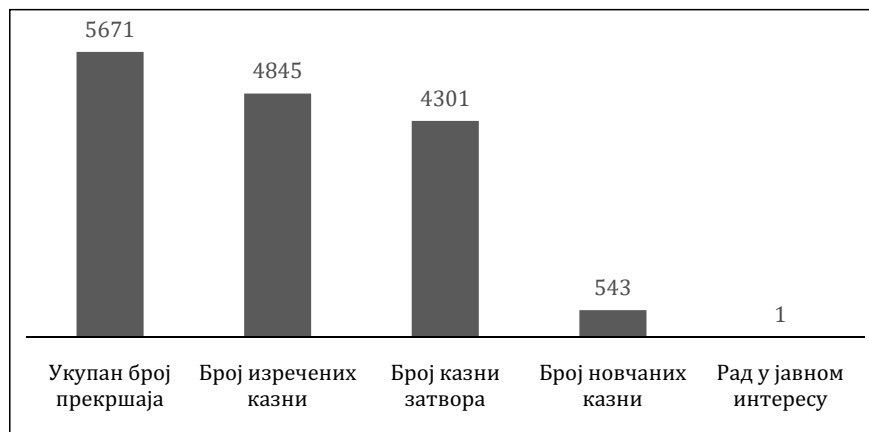
Из графикона 10 видимо да су могући учиниоци најчешће старости од 31 до 40 година живота. Затим следе они који припадају категорији од 41 до 50 година. Можемо закључити да међу могућим учиниоцима доминирају мушкарци старости од 31 до 50 година живота.

Графикон 11.  
Повратници – могући учиниоци, 2018–2020.



Из графикона 11 видимо да број повратника – могућих учинилаца<sup>19</sup> износи чак 39% од укупног броја могућих учинилаца евидентираних у посматране три године. Поставља се питање који су разлози. Ефикасност ЗСНП се може посматрати и кроз број повратника. За одговор на постављено питање важан нам је и податак о томе колико је могућих учинилаца гоњено за прекршај из чл. 36, ст. 1 ЗСНП, то јест колико је укупно било прекршаја, које су казне изречене и да ли су и у ком броју предлагане заштитне мере прописане Законом о прекршајима.

Графикон 12.  
Број прекршаја из чл. 36, ст. 1 ЗСНП, 2018–2020.



<sup>19</sup> Иако „повратник – могући учинилац“ звучи као правни *no sense*, користимо законску терминологију.

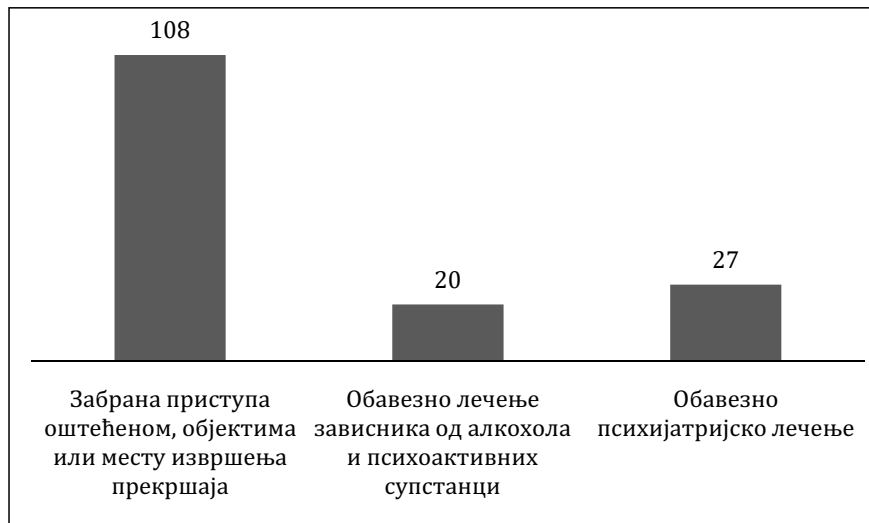
Законодавац у чл. 36, ст. 1 прописује да ће се лице које прекрши хитну меру казнити казном затвора до 60 дана.

Графикон 12 нам показује да је у периоду 2018–2020. био укупно 5.671 прекршај. Изречена је 4.301 казна затвора и 543 новчане казне. У тим случајевима изречене хитне мере нису довољно утицале на лица да акт насиља не чини поново, односно да се не приближавају и не контактирају са жртвом и да не приступају стану из којег су привремено удаљени. Да ли је могуће предузети и друге мере у тим случајевима? Надлежни органи могу да предузму и друге мере да би спречили ново насиље. Подносилац захтева за покретање прекршајног поступка има могућност да предложи заштитне мере прописане Законом о прекршајима. Такође, јавни тужилац или центар за социјални рад могу да поднесу тужбе за одређивање мера заштите према одредбама ПЗ. Закон о прекршајима, између осталих, прописује заштитну меру „забрана приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја“, која се изриче ради спречавања учиниоца да понови прекршај или да настави да угрожава оштећеног (жртву). Та мера се изриче на писмени предлог подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка или на усмени захтев оштећеног, истакнут при саслушању у прекршајном поступку. Суд мора да одлучи о предлогу подносиоца захтева, а ако то не учини, учиниће битну повреду одредаба прекршајног поступка (чл. 247, ст. 2).

На територији појединих полицијских управа (ПУ), приликом подношења захтева за покретање прекршајног поступка из чл. 36, ст. 1, подносилац захтева, када су за то испуњени услови, обавезно тражи изрицање заштитне мере „забрана приступа оштећеном, објекту или месту извршења прекршаја“ сходно чл. 61 Закона о прекршајима. Према подацима Министарства унутрашњих послова, у двогодишњем периоду (од 1. јуна 2017. до 1. јуна 2019), од укупно 59 заштитних мера „забрана приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја“, на територији ПУ Ваљево изречено је 35. У истом периоду, та заштитна мера је изречена на територији ПУ Београд 16 пута, Нови Сад 6 и Шабац 1. При томе, у ПУ Ваљево кажњена су 93 лица, што значи да је према 38% лица одређена заштитна мера, у ПУ Београд су кажњена 234 лица, а заштитна мера одређена за 7%, у ПУ Нови Сад су кажњена 282, а заштитна мера одређена за 2% кажњених за прекршај из чл. 36, ст. 1.<sup>20</sup> Размена добре праксе је веома важна и у случају примене ЗСНП.

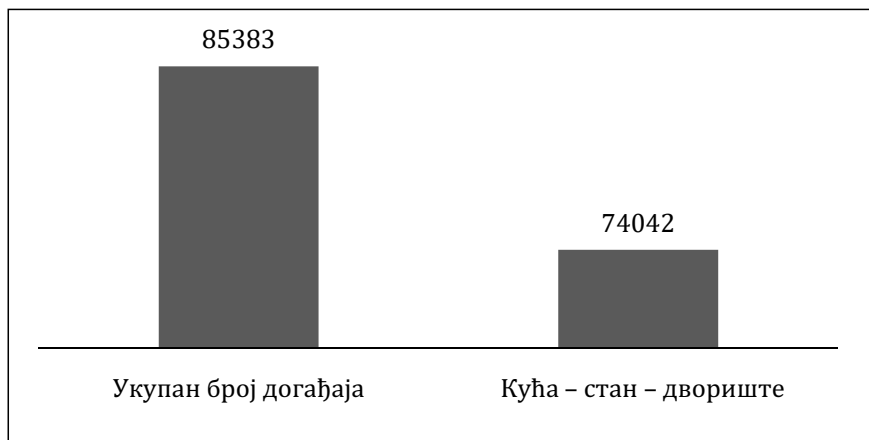
<sup>20</sup> Допис Министарства унутрашњих послова 0.513 број 235–50619/19–1 од 17. 6. 2019.

Графикон 13.  
Врсте изречених заштитних мера према Закону о прекршајима  
за прекршај из члана 36. ЗСНП, 2018–2020.



Из графикона 13 видимо да је, од укупно изречених 155 заштитних мера, у посматраном периоду, забрана приступа оштећеном изречена 108, обавезно лечење алкохоличара и наркомана 20 и обавезно психијатријско лечење 27 пута. Прекршајни суд у Ваљеву је изрекао 75 или готово половину од укупног броја заштитних мера. Од тог броја, 73 су заштитне мере забране приступа оштећеном, што износи 70% од укупног броја изречених мера. Ако томе додамо да се заштитна мера забране приступа оштећеном не може изрећи без писаног предлога подносиоца захтева или усменог захтева оштећеног истакнутог на усменој расправи и да је циљ изрицања те мере спречавање учиниоца да понови прекршај или да настави да угрожава оштећеног, можемо закључити да су подносиоци захтева за покретање прекршајног поступка мало користили ту законску могућност.

Графикон 14.  
Место извршења догађаја насиља у породици, 2018–2020.



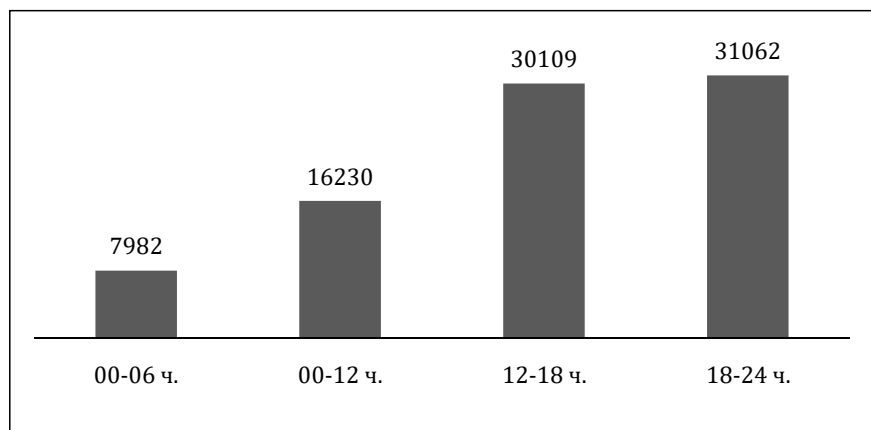
Из графикона 14 видимо да као место извршења догађаја насиља у породици највише доминира стан или кућа (двориште). Насиље у породици се најчешће врши на месту које није јавно. Зато, прикупљањем сазнања, проценом ризика и проактивним деловањем на могућег учиниоца, полиција треба да предвиди и спречи вршење насиља у породици.

Изнетии подаци могу да буду значајни због евентуалне примене Закона о јавном реду и миру јер је њиме предвиђена одређена врста прекршаја који за последицу имају нарушавање јавног реда, а може се десити да извршилац и оштећени буду чланови породице. Законом о јавном реду и миру из 2016. године, као и претходним<sup>21</sup> из 1992. године, прописани су одређени прекршаји који се чине облицима насиља (упор. чл. 9 ЗЈРМ из 2016. и чл. 6 ЗЈРМ из 1992. године), али се често дешава да се, и када постоје елементи бића кривичног дела, осумњичени за насиље у породици прекршајно гоне. Као проблем у овим ситуацијама уочавамо то што се осуђено лице за прекршај, ако се односи на исто понашање и суштински исте чињенице, не може гонити за кривично дело „насиље у породици“ (Коларић 2018, 73–74). Такође, лица која су раније осуђивана за прекршаје са елементима насиља учињене према члановима породице суд у кривичном поступку третира као да су неосуђивана, па им се то чак може сматрати олакшавајућом околношћу

<sup>21</sup> Закон о јавном реду и миру – ЗЈРМ, *Службени гласник РС* 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 85/05, 101/05 – престао да важи.

приликом доношења пресуде у кривичном поступку.<sup>22</sup> Тако, када се против учиниоца који је више пута вршио насиље према члановима породице и који је прекршајно осуђиван покрене кривични поступак због новог насиља у породици, суд његов ранији живот и чињеницу да је неосуђиван у кривичном поступку, по правилу, сматра олакшавајућим околностима. Иначе, интересантно је да је нови ЗЈРМ<sup>23</sup> дефинисано „јавно место“,<sup>24</sup> при чему се прекршаји из тог закона могу учинити само на јавном месту. На тај начин оштећени, у великом броју догађаја насиља у породици који нису учињени на јавном месту (пракса показује да су у ранијем периоду санкционисани у прекршајном поступку), могу бити упућени на приватне тужбе у кривичном поступку (увреда, уништење и оштећење туђе ствари и сл.), а ако се утврди да постоје сви елементи законског описа бића кривичног дела из чл. 194 КЗ, јавни тужилац ће преузети кривично гоњење.

Графикон 15.  
Време извршења насиља у породици, 2018–2020.



<sup>22</sup> Када је у питању ранији живот учиниоца, важна околност која се узима у обзир приликом одмеравања казне јесте однос учиниоца према друштвеним и моралним нормама који је испољио у свом животу пре извршења кривичног дела, а нарочито да ли је вршио кривична дела или није. С тим у вези, ранија неосуђиваност се по правилу сматра олакшавајућом околношћу (Стојановић 2019, 320).

<sup>23</sup> Закон о јавном реду и миру, *Службени гласник РС* 6/2016, 24/2018.

<sup>24</sup> Јавно место је простор доступан неодређеном броју лица чији идентитет није унапред одређен, под истим условима или без посебних услова. Вид. ЗЈРМ, чл. 3, ст. 1, тач. 3.



Из графикана 15 видимо да се насиље у породици највише врши између 12 и 24 часа. То је податак од значаја за полицијске управе због организације дежурстава НПС. Логично је да у том периоду треба предвидети већи број полицијских службеника.

У неким државама које су много раније од нас почеле да се баве тим проблемом постоје специјализовани тимови састављени од заменика јавних тужилаца, полиције (високообразованих стручњака који имају дугогодишње искуство у полицијском раду), психолога, правника и других стручних лица из центара за социјални рад. Ти тимови се баве само том врстом посла – супротстављањем насиљу у породици, имају свој буџет, довољно материјалних ресурса и потпуну самосталност у раду – односно чланови тима директно одговарају само јавном тужиоцу. Обука је континуирана и стална. Зависно од процене руководиоца тима (заменика јавног тужиоца), примењују се и репресивне мере уколико су неопходне за спречавање насиља, а свим надлежнима се издају налози са мерама које треба да предузму за заштиту жртава (нпр. полицији да врши обезбеђење жртве и објекта где станује).

Тумачећи ЗСНП, можемо закључити да је начелник полицијске управе одговоран за организовање рада и поступања надлежних полицијских службеника на подручју полицијске управе, односно за ефикасност и ефективност супротстављања полиције насиљу у породици.

Поступање надлежних институција треба да буде координирано, то јест деловање једног органа/установе треба да се надовезује на рад друге. Као пример добре праксе у побољшању делотворности, применом координираног поступања у спречавању насиља у породици и заштити жртава може послужити начин организовања и рада полиције у Сједињеним Америчким Државама. У многим полицијским управама направљене су посебне специјализоване јединице које се баве насиљем у породици и које су, осим посебне специјализације за та кривична дела, уместо традиционалног реактивног применили проактиван приступ решавања проблема насиља у породици, то јест применили су мултисекторски приступ решавању проблема.<sup>25</sup> Тако организоване специјализоване јединице пружају могућност развоја и побољшања до-

---

<sup>25</sup> На пример, Полицијска управа Остин у Тексасу, где су на једном месту смештене, осим полицијске јединице која се бави сузбијањем насиља у породици, све остале владине и невладине организације које пружају подршку, заштиту и правну помоћ и подршку жртвама насиља у породици. У тиму су и адвокати који бесплатно дају правне савете и заступају жртве насиља пред судом. Тај тим је доступан жртвама насиља у Остину од 1997. године. Вид. Марковић 2018, 394.

бре праксе и тренинг службеника, што на крају доводи до повећања ефикасности, ефективности, кохезије међу службеницима и побољшања радног морала. У многим окрузима и градовима у појединим савезним државама САД<sup>26</sup> примењени су програми – модели рада повезивања полиције са локалном заједницом да би се обезбедили добро координирани мултисекторски одговори полиције, судова, служби за помоћ жртвама-сведоцима и социјалним службама на насиље у породици. Након промена државних закона, службе за помоћ жртвама, здравствени радници, школе, службе за социјално старање о деци, тужиоци, судије и други окупали су се да би заједно иницирали програме превенције и интервенције. Закључили су да полиција не може сама смањити стопу насиља и да су заједничка мултисекторска превенција и рана ефикасна интервенција вероватно кључ за прекид „циклуса насиља“ (Roberts, Swanger 2002, 114). Такође, један од начина сузбијања насиља у породици у САД јесте и примена нових технологија. Наиме, жртве насиља су добијале мобилне телефоне или наруквице, односно привеске, који су били бежично повезани са полицијским управама, при чему се притиском на „паник“ тастер одмах успоставља линија са дежурном службом полиције. Притиском на „паник“ тастер, на полицијском монитору би се читао и положај где се жртва налази, тако да је полиција знала где треба да интервенише. То је умногоме допринело превенцији и смањењу насиља над жртвама насиља у породици (Roberts, Swanger 2002, 117).

Код нас све надлежне институције треба да пруже помоћ и подршку жртви насиља у породици у сваком контакту са њом. Жртву треба упознати са одредбама ЗСНП. Тако, на пример, полиција може жртвама да пружи информације да ће бити обавештене о изрицању и продужењу хитних мера, да могу да поднесу и кривичну пријаву за насиље у породици ако постоје обележја кривичног дела, да могу самостално или посредством пуномоћника да поднесу тужбу за изрицање мера породичноправне заштите, да за то имају овлашћење и јавни тужилац и центар за социјални рад. Тај центар или одговарајуће невладине организације жртве могу да сместе у „сигурне куће“, упуте их да се ради заштите јавне надлежном полицијском службенику или јавном тужиоцу који председава Групом за координацију и сарадњу ради прецизирања мера које ће бити одређене у индивидуалном плану заштите и сл.

---

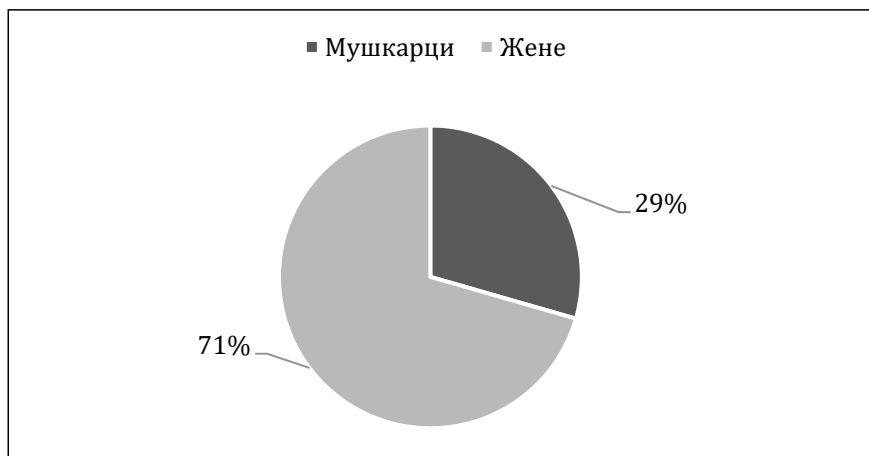
<sup>26</sup> *Baltimore County, Maryland; Quincy, Massachusetts; Duluth and Minneapolis, Minnesota; Boulder and Denver, Colorado; Memphis, Tennessee; Milwaukee, Wisconsin; Lincoln, Nebraska; Seattle, Washington.* Вид. Марковић 2018, 394.

## 2.2. Својства жртава

Положај жртава кривичних дела мењао се током историје. У том смислу у теорији се препознају три периода (Игњатовић 2020, 319). Рано доба цивилизације, када је жртва држала *ius puniendi* у својим рукама, потом следи раздобље када јавна власт одузима право на кажњавање од актера криминалног догађаја и треће раздобље, које се повезује са завршетком Другог светског рата, када постаје јасно да кривичне науке, пре свега криминологија, треба да обрате већу пажњу на место и положај жртава криминалитета (Игњатовић 2020, 319). Као што смо већ приметили, ЗСНП је заснован на модерном *pre crime* концепту који је изворно настао у криминологији, кривичној науци која све више пажње посвећује положају жртве. Период пружања подршке жртвама се предано и убрзано развија од почетка XXI века и повезан је са интензивним напорима међународне заједнице (Ковачек Станић, Самарцић 2014, 95–100) да жртвама појединих кривичних дела, у нашем случају насиља у породици, пружи хитну, благовремену и делотворну заштиту.

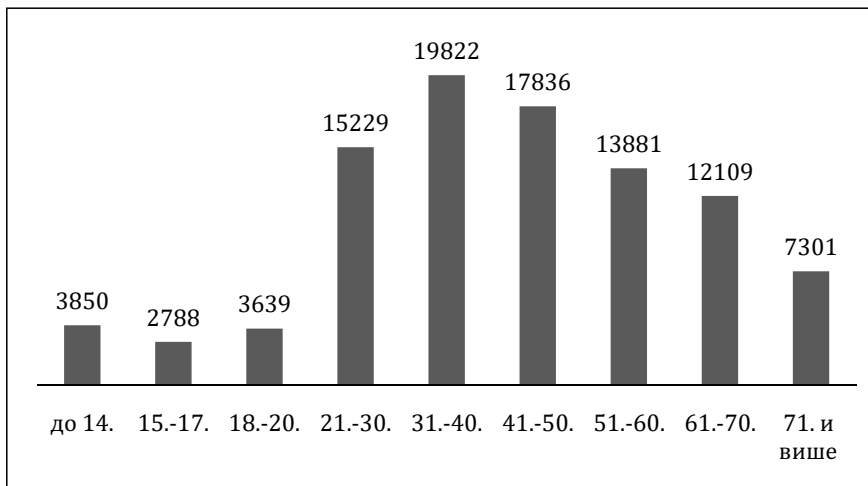
Закон о спречавању насиља у породици користи термин жртва, али не садржи одређење жртве насиља у породици. На основу његових одредаба можемо закључити да је жртва насиља у породици лице коме прети „непосредна опасност од насиља“.

Графикон 16.  
Полна структура жртава, 2018–2020.



Посматрајући полну структуру жртава на претходном графикону, уочавамо да је у посматраном периоду евидентирано укупно 96.458 жртава насиља, и то 29% мушког и 71% женског пола.

Графикон 17.  
Старосна структура жртава, 2018–2020.



Према старосној структури, малолетних жртава је било 6.638 или 6,88%. До 14 година старости евидентирано је 3.850 жртава, од 15 до 17 година 2.788, од 18 до 20 година 3.639, од 21 до 30 година 15.229, од 31 до 40 година 19.822, од 41 до 50 година 17.836, од 51 до 60 године 13.881, од 61 до 70 године 12.109 и преко 71 године 7.301 жртва. Раније смо закључили да су могући учиниоци најчешће мушкарци старости од 31 до 50 година живота, док из два претходна графикона видимо да су жртве најчешће жене истих година живота.

Највећи број жртава су супруге и то у 34.354 случаја, мајке – 8.836 случајева, очеви – 7.380, а партнерски однос постоји у 7.942 случаја. Берке су биле мање пута жртве од синова и то у 5.492 случаја, а синови у 6.215 случајева. Слично примећујемо и у односу према сестри и брату. Наиме, сестре се појављују као жртве у 2.714, а браћа у 3.911 случајева. Снаје су заступљене у 2.284 случаја, а свекрве 1.109. Бројке које се односе на рођаке, бабе, таште, таста, зетове, деде, свекаре, унукe, храњенике, усвојенике, усвојиоце, хранитеље нисмо приказивали. Такође, увек постоји одређени мали број неспецифицираних и осталих.

Графикон 18.  
Бројно стање жртава према сродству са могућим учиниоцем,  
2018–2020.



### 3. УТИЦАЈ ЗАКОНА О СПРЕЧАВАЊУ НАСИЉА У ПОРОДИЦИ НА БРОЈНО СТАЊЕ И КРЕТАЊЕ КРИВИЧНИХ ПРИЈАВА ЗА КРИВИЧНО ДЕЛО НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ

Период од инкриминисања кривичног дела насиље у породици у кривичном законодавству Србије можемо поделити на два дела: први који обележава тренд раста броја кривичних дела насиље у породици и други који обележава пад. Занимљиво је да је врх криве који дели та два периода обележен почетком примене ЗСНП. Постепен раст броја извршених кривичних дела насиља у породици уочавамо до 2014. године (Марковић 2018, 193), онда уочавамо нагли скок који траје до 2017. када је евидентирано максималних 7.108 кривичних дела. Затим, од 2018. године долази до наглог пада. Сматрамо да је прекид деценијског тренда раста броја кривичних дела насиља у породици први позитиван ефекат новог стратешког усмерења рада полиције и других надлежних државних органа у тој области. Сузбијање насиља у породици је замењено мерама за његово спречавање, што је у складу са *ultima ratio* схватањем кривичног права. Кривично право и његове одредбе, иако веома корисне у супротстављању криминалитету, имају ограничени карактер, што уосталом произилази из основних карактеристика кривичног права које указују на то да је оно акцесорног, фрагментарног и супсидијарног карактера. Штити правна добра која су већ конституисана и одређена другим гранама права, и то само од одређених

облика напада на њих. Нормативна регулатива брачних и породичних односа примарно подразумева примену одговарајућих уставноправних, породичноправних, грађанскоправних и административних прописа. Супсидијарно, брак и породица штите се и кривичним правом (Стојановић, Делић 2013, 94).

У периоду 2013–2020. полиција је евидентирала укупно 42.556 извршених кривичних дела насиља у породици.

*Графикон 19.*  
*Бројно стање и кретање кривичних дела насиље у породици,*  
*2013–2020. (подаци МУП-а, 2021)*



На основу графикона 19 можемо да утврдимо да прекретницу означава почетак примене ЗСНП. Године 2017. имамо ескалацију кривичних дела насиља у породици, и то чак 7.108 случајева, следи период значајног опадања, тако да је 2018. било 5.978 кривичних дела, а тренд смањења се наставио 2019. године са 5.403 случаја и 2020. са 5.042 случаја насиља у породици.

Што се тиче броја осуђених лица за кривично дело насиље у породици видимо да је он значајно мањи од броја учињених кривичних дела и поднетих кривичних пријава. Један од разлога је и чињеница да велики број кривичних пријава бива одбачен због недостатка доказа. Наиме, у великом броју случајева успех у кривичном поступку јавног тужиоца зависи од оштећеног, који је најчешће у улози привилегованог сведока и не мора да сведочи пред органом поступка. Не треба занемарити ни

чињеницу да се значајан број поступака окончава ослобађајућом пресудом зато што оштећени, користећи своје право и после сведочења у предистражном поступку, на главном претресу ускрати сведочење, а јавно тужилаштво претходно није прикупило довољно материјалних доказа да утемељи оптужницу. Јавни тужилац у таквим и сличним ситуацијама приликом доказивања насиља у породици мора имати у виду да се кривично дело насиља у породици гони по службеној дужности и да гоњење не зависи искључиво од сарадње са оштећеним (приливегованим сведоком), а треба имати у виду и став судија Врховног касационог суда Републике Србије, усвојен на седници Кривичног одељења од 15. марта 2017. године, да се „у процесној ситуацији када привилеговани сведок, сходно одредби чл. 94 ЗКП користи своје право да не сведочи, може (се) користити као доказ на коме се може засновати пресуда – исказ сведока који сведочи о ономе што му је привилеговани сведок рекао о кривичноправном догађају који је предмет кривичног поступка, јер сведок на тај начин само сведочи о чињеницама које је својим чулима опазио, а одредбама ЗКП није прописано да се овакав исказ не може користити у поступку“ (Синановић 2017, 91–108). Можемо да закључимо да је квалитет доказа достављених уз кривичну пријаву веома важан и да се не сме сводити само на исказе оштећених.

Податке о броју осуда за 2020. годину још увек немамо, али видимо да је мањи број осуда 2019. него 2018. године. Очекујемо да ће тај број 2020. године бити мањи него 2019.

Табела 2.

*Број подигнутих оптужница и осуда за насиље у породици  
(подаци Републичког завода за статистику)*

Члан 194 КЗ	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Оптужења	2.104	2.386	3.077	3.385	2.984
Осуде	1.778	2.065	2.713	2.974	2.627

#### 4. ЗАКЉУЧАК

И поред бројних критика које су у претходних неколико година пупућене правнотехничким мањкавостима, номотехници законодавца и неприхватљивости појединих појмова у ЗСНП истичемо неколико његових позитивних ефеката.

Успостављени су координација надлежних државних органа и мултисекторски приступ решавању проблема насиља у породици на територији целе Србије.<sup>27</sup>

Омогућено је хитно реаговање и раздвајање жртве и могућег учиоца. На хитност поступања свих надлежних органа и установа, пре свега полиције, ради заштите жртава јасно указује велики број чланова ЗСНП у којима се, у различитим језичким и граматичким облицима, користе термини: „хитне мере“, „хитност“, „одмах“, „брзо“, „без одлагања“, „неодложно“, „благовремено“. Тако се термин хитне мере користи 44 пута у 39 чланова Закона (Стевановић, Субошић, Кекић 2018, 158).

Број евидентираних кривичних дела насиља у породици почео је да се смањује почетком примене ЗСНП. Такође, опада и број осуда за кривично дело насиља у породици. То утиче и на квоту криминалитета за насиље у породици која је на најнижем нивоу у последњих шест година била 2020. године.

Међутим, пажњу изазива забрињавајућа бројка која се односи на број лица лишених живота у породичном насиљу. Наиме, број тих лица је остао на сличном нивоу и након почетка примене ЗСНП.

На графикону 20 је показано да се број жена лишених живота смањује од 2018. године, када је живота лишено 47 лица (34 жена и 13 мушкараца), што је исто као и 2017. када је, такође, лишено живота 34 жена и 13 мушкараца. Током 2019. године у 48 засебних догађаја евидентираних су 53 жртве које је живота лишио члан породице, и то 31 жена и 22 мушкараца, а 2020. године 28 жена и 20 мушкараца. Претходних

---

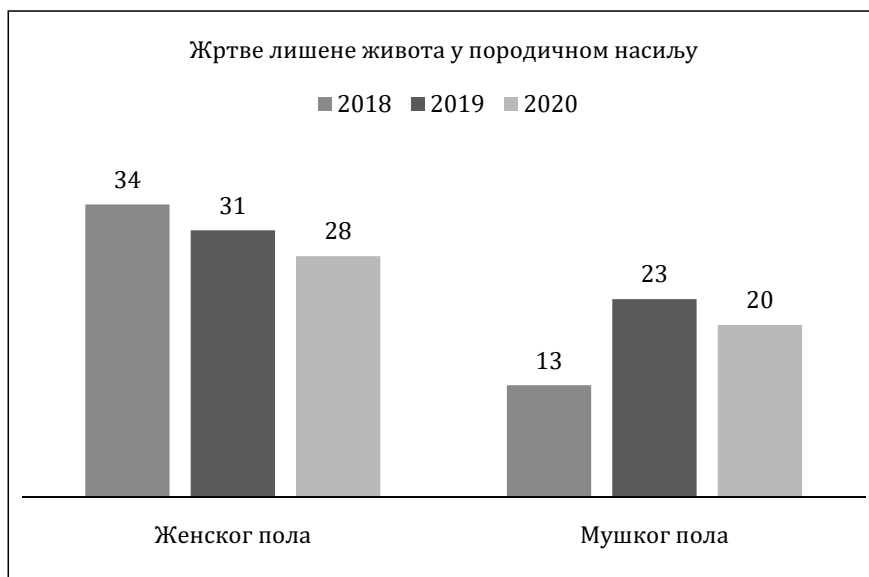
<sup>27</sup> И пре тог закона у појединим подручјима је била развијена таква сарадња. Координирана заштита и сарадња на нивоу локалне заједнице надлежних државних органа (представника тужилаштва, подручних полицијских управа, центра за социјални рад и суда), у Зрењанину, на пример, постоји већ десет година, по узору на Дулут модел. Зрењанински модел заштите од насиља у породици настао је 2007. године. Сарадња се реализује на састанцима који се одржавају једанпут недељно и којима присуствују представници Основног јавног тужилаштва, Полицијске управе, Центра за социјални рад, суда. Разматрајући заједнички сваку пријаву догађаја насиља у породици, представници тих институција на основу свеобухватне анализе процењују да ли ће бити покренут кривични, прекршајни поступак и/или парнични поступак. Али то није све. Ради превенције и заштите од насиља у породици у Зрењанину је 2. јула 2014. потписан споразум о сарадњи институција у заштити жртава насиља у породици и жена у партнерским односима на подручју града Зрењанина. Дакле, сарадња је негде била успостављена, али имајући у виду да је она била спорадична, показала се потреба за планском, ефикаснијом и ефективнијом сарадњом међу институцијама на целом подручју Србије (Коларић, Марковић 2019, 42).



година број жртава лишених живота у породичном насиљу кретао се у сличним оквирима: највећи број је био 2013. (73 жртве породичног насиља које су убијене – 42 жене и 31 мушкарац), а најмање 2014. (43 жртве – 28 жена и 15 мушкараца). Током 2015. године у породичном насиљу је лишено живота 47 лица (35 жена и 12 мушкараца), а 2016. године 54 лица (38 жена и 16 мушкараца).

Графикон 20.

Полна структура жртава лишених живота у породичном насиљу



У случајевима упућене квалификоване претње, када имамо и све елементе кривичног дела, велики значај има Група за координацију и сарадњу. Индивидуални план заштите би могао да обухвати и физичку заштиту жртве када се осумњичени нађе на слободи. Учили смо да жртве веома ретко или уопште не присуствују састанцима на којима се разматрају предмети насиља у породици, процењује њихова безбедност и утврђују мере заштите. Да ли заменик јавног тужиоца који председава Групом за координацију и сарадњу даје могућност жртви да одлучи да ли ће учествовати у изради плана? Према одредбама ЗСНП, „у изради индивидуалног плана заштите и подршке жртви учествује и жртва, ако то жели и ако то дозвољава њено емотивно и физичко стање“. Тешко је прихватљиво да жртве масовно одбијају да учествују у изради индивидуалних планова. Реч је о њиховој безбедности, па им је превасходни интерес да се заустави постојеће насиље и спречи

могућност његовог понављања. Вероватније је да се не позивају на састанке. Законска процедура се спроводи, али суштина и ефекти мера из планова показују да се након неколико месеци од изрицања хитних мера у одређеном броју случајева насиље понавља уз тешке последице. Ефективност предузетих мера се не проверава иако је одредбама ЗСНП предвиђено да се „индивидуалним планом заштите и подршке жртви одређују извршиоци конкретних мера и рокови за њихово предузимање, као и план праћења и процене делотворности планираних и предузетих мера“.

Такође, мере породичноправне заштите треба да буду више заступљене, што захтева већу активност јавног тужилаштва и ЦСР. Циљ изрицања и продужења хитних мера није само да се учиниоцу насиља одреде одређене забране које ће спречити насиље у породици у наредна 32 дана већ да се надлежним органима омогући довољно времена да размотре случај и донесу одговарајуће мере трајнијег карактера. Некада ће то бити кривичне санкције, некада породичноправне мере. Већ смо утврдили да јавна тужилаштва неуједначено поступају у примени ПЗ, мада се може догодити да истовремено постоје и једне и друге мере. Слично је примећено у случају кршења хитних мера када постоји прекршај и постоји могућност да се у захтеву за покретање прекршајног поступка предложи изрицање заштитних мера по Закону о прекршајима.

У чл. 5 ЗСНП, посматрано легислативно-технички, изражен је приоритет одредаба ЗСНП у односу на друге законе. Дакле, он је *lex specialis* за тему коју уређује, односно примењује се приоритетно на спречавање насиља у породици и у поступцима против учинилаца кривичних дела одређених тим законом и на пружање заштите и подршке жртвама насиља у породици и жртвама кривичних дела одређених тим законом. Тај закон се, дакле, примарно примењује, док се секундарно, ако тим законом није другачије одређено, примењују Кривични законик, Законик о кривичном поступку, Закон о парничном поступку (ЗПП), Породични закон и Закон о полицији.

Одредба чл. 5 је посебно важна са становишта поступања полиције у случајевима када постоји основ сумње да је учињено кривично дело прописано Кривичним закоником или прекршај из области Закона о јавном реду и миру, а истовремено је дошло до насиља у породици у смислу чл. 3, ст. 3 Закона.

Да ли основи сумње да је учињено кривично дело одгађају примену одредаба тог закона? Дакле, ако су испуњени услови да се изврши хапшење и задржавање и евентуално одређивање притвора по ЗКП, с једне стране, и поступање по ЗСНП (довођење и задржавање могућег учиниоца у надлежној организационој јединици полиције и доношење

наређења о примени хитних мера), с друге стране, поставља се питање чему дати предност или постоји могућност примене оба законска текста (Коларић, Марковић 2019, 84).

У чл. 15 је експлицитно наведено да надлежни полицијски службеник могућем учиниоцу који је доведен у надлежну организациону јединицу полиције *мора* да пружи прилику да се изјасни о свим битним чињеницама, да прикупи потребна обавештења од других полицијских службеника, да *одмах* процени ризик непосредне опасности од насиља у породици и да, под условима одређеним ЗСНП *изрекне хитну меру* за спречавање насиља у породици.

Требало би, ако пратимо текст ЗСНП, у сваком случају догађаја насиља у породици прибегавати примени најпре тог законског текста, хитно, благовремено и делотворно раздвојити жртву и могућег учиниоца, што тај закон омогућава и, ако су испуњени услови, тек онда ући у поступак по ЗКП и КЗ. Нажалост, иако је један од циљева ЗСНП било уједначено поступање надлежних државних органа, и даље бележимо да стратегије нису исте.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Бугарски, Тања. 1/2018. Борба против насиља у породици у пракси надлежних органа у Новом Саду. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 52: 95–123.
- [2] Ђурђевић, Душанка, Гордана Ковачек Станић. 2/2014. 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* 48: 93–115.
- [3] Игњатовић, Ђорђе. 2008. Превенција криминалитета као сврха кривичног законодавства. 13–29. *Казнено законодавство и превенција криминалитета*, ур. Лепосава Крон. Палић: Институт за криминолошка и социолошка истраживања.
- [4] Игњатовић, Ђорђе. 2020. Виктимизација у 21. веку. 319–345. *Оштећено лице и кривичноправни инструменти заштите*. Златибор: Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу.
- [5] Илић, Горан. 2020. Узимање ДНК узорака и право на приватност у кривичном поступку. 131–147. *Казнена реакција у Србији X део*, ур. Ђорђе Игњатовић. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

- [6] Ivičević Karas, Elizabeta. 2020. Posebno ranjive kategorije žrtava kaznenih djela u hrvatskom kaznenom procesnom pravu – normativni okvir i praksa. 145–161. *Žrtva krivičnog dela i krivičnopravni instrumenti zaštite*, ur. Bejatović, Stanko. Београд: Мисија OEBS-а у Србији.
- [7] Коларић, Драгана. 2018. Уставносудска заштита у кривичној ствари – осврт на заштиту права која чине 'тврдо језгро' људских права. 47–82. *Организација правосуђа и ефикасност судске заштите*, ур. Станко Бејатовић. Златибор: Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу.
- [8] Коларић, Драгана. 2021. Један осврт на примену Закона о спречавању насиља у породици у Републици Србији. 182–198. *Казнена реакција у Србији XI део*, ур. Ђорђе Игњатовић. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- [9] Коларић, Драгана, Саша Марковић. 1/2018. Поједине недоумице у примени Закона о спречавању насиља у породици. *Анали Правног факултета у Београду* 66: 45–72.
- [10] Коларић, Драгана, Саша Марковић. 2019. *Коментар Закона о спречавању насиља у породици*. Београд: Службени гласник.
- [11] Kolarić, Dragana, Saša Marković. 3/2021. Posamezni učinki uporabe Zakona o preprečevanju nasilja v družini kot enega izmed vidikov kriminalistično-strateškega nasprotovanja nasilja v družini v Republiki Srbiji. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo* 72: 264–279.
- [12] Лазић, Радован, Светлана Ненадић. 2017. Јавно тужилаштво пред изазовима Закона о спречавању насиља у породици. 491–503. *Реформски процеси и Поглавље 23 (годину дана после) – кривичноправни аспекти*, ур. Станко Бејатовић. Златибор: Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу.
- [13] Марковић, Саша. 2018. *Спречавање и сузбијање насиља у породици*. Београд: Службени гласник.
- [14] Марковић, Саша. 2019. Стратегија супротстављања насиљу у породици. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 53: 1081–1099.
- [15] Марковић, Саша. 2020. Кривично дело насиље у породици и заштита жртава насиља у породици. 285–299. *Оштећено лице и кривичноправни инструменти заштите*. Златибор: Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу.

- [16] Ристивојевић, Бранислав. 2017. Насиље у породици и над породицом. *Нова српска политичка мисао*. Јун 2017. <http://www.nspm.rs/kuda-ide-srbija/nasilje-u-porodici-i-nasilje-nad-porodicom.html>, последњи приступ 14. јула 2021.
- [17] Ристивојевић, Бранислав. 2018. Да ли је Закон о спречавању насиља у породици заказао. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 52: 137–153.
- [18] Roberts, R. Albert, Karel Kurst-Swanger. 2002. Police Responses to Battered Women, Past, Present, and Future. *Handbook of Domestic Violence Intervencion Strategies, Policies, Programs, and Legal Remedies*, ed. Albert R. Roberts. New York: Oxford University Press.
- [19] Синановић, Биљана. 2/2017. Заштита права жртава насиља у породици у кривичном поступку и поступку за спречавање насиља у породици. *Билтен Врховног Касационог суда*: 91–108.
- [20] Стевановић, Обрад, Дане Субошић, Далибор Кекић. 2018. Специфичне карактеристике Закона о спречавању насиља у породици. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 52: 153–169.
- [21] Стојановић, Зоран. 2019. *Кривично право – општи део*. Београд: Правна књига.
- [22] Стојановић, Зоран, Наташа Делић. 2013. *Кривично право – посебни део*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Правна књига.

## **Dragana KOLARIĆ, PhD**

Full Professor, University of Criminal Investigation and Police Studies,  
Serbia

Judge, Constitutional Court of the Republic of Serbia, Serbia

## **Saša MARKOVIĆ, PhD**

Associate Professor, University of Criminal Investigation and Police  
Studies, Serbia

### **ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF THE LAW ON PREVENTION OF DOMESTIC VIOLENCE**

#### Summary

In this paper we examine data related to the implementation of the Law on Prevention of Domestic Violence, between 2018 and 2020, provided by the Ministry of Interior of the Republic of Serbia, the Public Prosecutor's Office, and the courts.

The positive effects of the implementation of the Law on Prevention of Domestic Violence should be preventive – reducing incidents, reducing the number of crimes, raising awareness regarding the reporting of violence, better cooperation between state authorities in prevention and suppression of domestic violence, more consistent implementation of provisions of other laws directed at fighting domestic violence.

It has been noted that the competent state authorities implement legal provisions unequally, which causes the victims of domestic violence not to have the same possibilities in exercising their right to protection. A key cause of this issue has been varying practices by competent authorities in fighting domestic violence.

**Key words:** *Domestic Violence. – Prevention. – Urgent Measures. – Possible Perpetrator. – Victim.*

Article history:

Received: 14. 7. 2021.

Accepted: 2. 12. 2021.