

# **MAPIRANJE PRAZNE**

Nezavisni nadzor nad sprovođenjem Zaključnih komentara i preporuka UN  
Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena državi Srbiji

– državni i lokalni nivo delovanja –

## **MAPIRANJE PRAZNINE**

Nezavisni nadzor nad sprovođenjem Zaključnih komentara i preporuka UN Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena državi Srbiji

– državni i lokalni nivo delovanja –

*Autorke:*

Nataša Jovanović  
Jelena Višnjić  
Tanja Ignjatović  
Bobana Macanović

*Izdaje:*

Autonomni ženski centar, Beograd  
Program razvoja dobrih praksi u oblasti nasilja u porodici

*Lektura i korektura:*

Jelena Stevanović

*Dizajn i priprema*

Nataša Radić

*Štampa:*

MarDox

*Tiraž:*

300

## SADRŽAJ

- 05 **Uvod**
- 09 **Sumarni prikaz nalaza analize i preporuke**
- 20 **Proces praćenja i metodologija**
- 25 **A. Javne politike u oblasti nasilja nad ženama i nasilja u porodici – analiza sadržaja**
- 26..... Strategija razvoja socijalne zaštite
- 28..... Strategija održivog razvoja
- 30..... Strategija za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti
- 33..... Nacionalna strategija o starenju
- 33..... Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji
- 35..... Strategija za unapređenje položaja Roma
- 36..... Strategija za sprečavanje nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja u APV 2008 - 2012. god.
- 39 **B. Tendencije u izmenama zakonske regulative u oblasti nasilja u porodici**
- 40..... Krivično zakonodavstvo
- 45..... Porodično zakonodavstvo
- 46..... Model Zakona o nasilju u porodici
- 47..... Primena zakona u oblasti nasilja u porodici
- 56 **C. Dokumentovanje, prikupljanje i analiza podataka i informacija o nasilju prema ženama**
- 58 **D. Edukacije stručnjaka**
- 63 **E. Socijalne usluge u oblasti zaštite žena od nasilja u porodici**
- 67 **F. Politika i praksa prema marginalizovanim grupama žena**
- 70 **G. Kampanje za podizanje svesti o nasilju nad ženama**
- 72 **H. Finansiranje programa za suzbijanje nasilja nad ženama**
- 75 **I. Rodna perspektiva u lokalnim politikama i akcionim planovima**
- 87 **Izvori informacija**
- 88 **Literatura**
- 89 **Summary Presentation of Analysis Findings and Recommendations**

## SKRAĆENICE

- APV** – Autonomna pokrajina Vojvodina  
**AŽC** – Autonomni ženski centar  
**CEDAW** – Convention on Elimination of all forms of Diskriminacije Against Women/ Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena  
**CEDAW Komitet** – Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju diskriminacije žena  
**CSR** – Centar za socijalni rad  
**DCI** – Development Cooperation Ireland/ Irski program razvoja saradnje  
**EU** – Evropska unija  
**FSI** – Fond za socijalne inovacije  
**IPA** – Instrument for pre-accession assistance / Pretpristupni fondovi  
**ISC** – Institute for SustainableCommunities / Institut za održive zajednice  
**KOCD** – Kontakt organizacije civilnog društva  
**KZ** – Krivični zakonik  
**LS** – Lokalna samouprava  
**MF** – Ministarstvo finansija  
**MK** – Ministarstvo kulture  
**MLjMP** – Ministarstvo za ljudska i manjinska prava  
**MP** – Ministarstvo pravde  
**Mpr** – Ministarstvo prosvete  
**MRSP** – Ministarstvo rada i socijalne politike  
**MUP** – Ministarstvo unutrašnjih poslova  
**MZ** – Ministarstvo zdravlja  
**NAP** – Nacionalni akcioni plan  
**NRA** – Nacionalna radiodifuzna agencija  
**NVO** – Nevladine organizacije  
 **OCD** – Organizacije civilnog društva  
**OSI** – Osobe sa invaliditetom  
**PZ** – Porodični zakon  
**RJT** – Republičko javno tužilaštvo  
**RS** – Republika Srbija  
**RZS** – Republički zavod za statistiku  
**PU** – Policijska uprava  
**SDC** – Swiss Agency for Development and Cooperation, Municipal Support Programme/ Švajcarska agencija za razvoj i saradnju, Podrška opštinskim programima  
**SE** – Savet Evrope  
**SKGO** – Stalna konferencija gradova i opština  
**SRP** – Savet za ravnopravnost polova Vlade Republike Srbije  
**SSS** – Strategija za smanjenje siromaštva  
**UG** – Udruženje građana/ki  
**UN** – Ujedinjene nacije  
**UNDP** – United Nations Development Programme / Program Ujedinjenih nacija za razvoj  
**UNIFEM** – United Nations Development Fund for Women / Razvojni fond Ujedinjenih nacija za žene  
**UNTF** – United Nation Trust Fund / Fond Ujedinjenih nacija za podršku akcijama protiv nasilja nad ženama  
**URR** – Uprava za rodnu ravnopravnost  
**VDS** – Viktimološko društvo Srbije  
**ZID** – Zakon o izmenama i dopunama  
**ŽIC** – Ženski istraživački centar

# UVOD

Srbija je nakon petooktobarskih promena, koje su dobrim delom iznele žene, svojom brojnošću na izborima, ali i kroz aktivnosti, znanja i veštine u političkim partijama, feminističkim organizacijama, medijima i sindikatima, pokazala političku spremnost i volju da se rodna ravnopravnost implementira u sve politike i na svim nivoima vlasti, kao i da se transformišu dominantne vrednosne matrice o položaju žena u društvu. Jedan od koraka u tom procesu bilo je i uspostavljanje institucionalnih mehanizama za unapređivanje položaja žena, kao odgovor na inicijativu ženskih grupa i kao zahtev priključenja međunarodnoj zajednici. To je podrazumevalo uvođenje rodnih aspekata u glavne institucionalne tokove i politike<sup>1</sup> na šta se Srbija obavezala potpisivanjem međunarodnih ugovora, priključenjem Ujedinjenim nacijama i Savetu Evrope, kao i težnjom da se uključi u Evropsku uniju.

Ipak, istorijski je važno da se zna ko su bile prve. Ženske grupe na civilnoj sceni u Srbiji, još od devedesetih godina, jedan su od najvažnijih faktora u procesu demokratizacije, a njihov odnos prema institucijama uslovljen je političkim kontekstom. *Feministkinje na ovim prostorima predstavljaju jednu od rijetkih neprovincijalnih i transnacionalnih institucija. Njihova relativna "nevidljivost" potpuno je disproporcionalna njihovim velikim rezultatima u domaćem javnom životu i govori ne samo o krutosti patrijarhalnih društvenih struktura, nego i o krutosti patrijarhalnih mozgova, čak i njihovih kolega koji bi morali biti svjesni važnosti neposrednih implikacija položaja žena na sve drugo. Marginalizovanost ženskih NVO i inicijativa jeste temperatura demokratičnosti društva<sup>2</sup>.*

Feminističke grupe u Srbiji i nakon 2000. godine imaju ključni uticaj u procesu senzibilisanja javnog prostora za politike rodne ravnopravnost, formatirajući svoj rad u skladu sa dokumentima Ujedinjenih nacija, pre svega sa Konvencijom o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, Pekinškom deklaracijom i Platformom za akciju. U periodu između 2000. i 2009. godine Republika Srbija je uspostavila mehanizme rodne ravnopravnosti na držav-

---

1 Todorović, D. (2008) Direktive Evropske unije u oblasti ravnopravnosti polova, u: Evropska unija i rodna ravnopravnost (prir. Šijački, Z.), Pokrajinski zavod za ravnopravnost polova, Novi Sad

2 Iveković, R. (1998), Što je to feminizam, u: Kruh i ruže, Ženska infoteka, Zagreb

nom, pokrajinskom i lokalnom nivou. Vlada Republike Srbije je donela set zakona i strategija, u kojima je prisustvo žena formalno-dekorativnog karaktera i rezultat je pre„spoljnog pritiska”nego vladajućeg rodno osetljivog vrednosnog sistema. Zakon o rodnoj ravnopravnosti još uvek nije usvojen<sup>3</sup>. Srbija je poslednja zemlja u regionu u kojoj je tek 2009. godine donešen Zakon protiv diskriminacije<sup>4</sup>. Zakonski okvir, kao ni postojanje mehanizama za rodnu ravnopravnost nisu uspeli da obezbede stvarnu ravnopravnost žena i muškaraca u savremenom srbijanskom društvu.

Publikacija **Mapiranje praznine** je nastala u okviru projekta Autonomnog ženskog centra (AŽC) *Nadzor nad sprovođenjem Zaključnih komentara i preporuka UN Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena državi Srbiji*, koji je finansijski podržan od Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) i projekta Za smanjenje siromaštva: civilno društvo i odgovorna Vlada, koji se izvodi u saradnji s Institutom za održive zajednice (ISC) uz finansijsku podršku Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Norveške.

Komiteo Ujedinjenih nacija za eliminaciju diskriminacije žena, na 38. sednici, održanoj od 14. maja do 1. juna 2007. godine, razmotrio je inicijalni izveštaj Republike Srbije o stanju ženskih ljudskih prava u Srbiji za period 1992 - 2003. godina. Na osnovu uočenih problema<sup>5</sup> u izveštaju i odgovora predstavnica/ka Srbije<sup>6</sup>, Komiteo je doneo *Zaključne komentare i preporuke državi Srbiji*, koja je obavezna da ih sprovede i izvesti Komiteo o napretku u narednom periodičnom izveštaju 2010. godine.

Stoga, svrha (nezavisnog) nadzora je doprinos u podizanju nivoa odgovornosti Vlade za sprovođenje rodno osetljivih politika, a fokus ove studije usmeren je na oblast nasilja nad ženama i nasilja u porodici, što predstavlja višegodišnji delokrug rada Autonomnog ženskog centra.

*Zaključci i preporuke Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena koje se*

---

3 Nacrt zakona „čeka” na usvajanje od 2005. godine, a sa svakom novom Vladom predlog postaje sve redukovaniiji i besmisleniji.

4 Ne treba zaboraviti da je usvajanje ovog zakona u skupštinskoj proceduri prvi put zaustavila Srpska pravoslavna crkva.

5 Spisak uočenih problema i pitanja Komiteta sadržan je u dokumentu CEDAW/C/SCG/Q/1. Dostupno na [http://www.womenngo.org.rs/images/CEDAW/issues\\_and\\_questions.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/CEDAW/issues_and_questions.pdf)

6 Odgovori Vlade Srbije se nalaze u dokumentu CEDAW/C/SCG/Q/1/Add.1. Dostupno na [http://www.womenngo.org.rs/images/CEDAW/responses\\_serbia\\_cedaw.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/CEDAW/responses_serbia_cedaw.pdf)

odnose na nasilje nad ženama i nasilje u porodici iskazane su paragrafima od 21 do 24 (CEDAW/C/SCG/CO/1).

### ***Zaključci obuhvataju:***

- podršku merama koje je država preduzela radi borbe protiv nasilja nad ženama (svrstavanje nasilja u krivično delo i uvođenje mera zaštite od nasilja u porodično zakonodavstvo);
- zabrinutost zbog rasprostranjenosti nasilja nad ženama i devojkicama;
- zabrinutost zbog smanjenja kazni za nasilje u porodici i ukidanje inkriminacije seksualnog uznemiravanja;
- zabrinutost zbog ograničenog broja dostupnih podataka o nasilju prema ženama;
- zabrinutost zbog slučajeva diskriminacije Romkinja kojima pretili nasilje u porodici, posebno u odnosu na pristup „sigurnim kućama“.

### ***Preporuke obuhvataju:***

- postavljanje eliminacije svih vidova nasilja nad ženama (posebno u porodici), kao prioriteta državne politike;
- usvajanje sveobuhvatnih mera za rešavanje problema, saglasno Opštoj preporuci broj 19;
- usvajanje bez odlaganja Nacrta nacionalnog plana aktivnosti za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti;
- stvaranje kapaciteta za sprovođenje zakona i standarda, istraživanja i vođenja evidencije;
- uspostavljanje sistematskog i redovnog prikupljanja i analize podataka o svim vidovima nasilja nad ženama;
- praćenje trendova i dostupnost nalaza široj javnosti;
- razmatranje usvajanja zakona o nasilju u porodici koji bi objedinio značajne elemente iz Krivičnog zakonika i Porodičnog zakona;
- obezbeđivanje pristupa direktnoj pomoći i zaštiti predviđenih Porodičnim zakonom;
- obezbeđivanje dovoljnog broja skloništa dostupnih svim žrtvama i finansiranih od Vlade Republike Srbije;
- krivično gonjenje i adekvatno kažnjavanje počinioca;
- sprovođenje obuka za zaposlene u pravosuđu i državnim organima, zaposlene u policiji i zdravstvenim službama;
- dalje sprovođenje kampanje za podizanje svesti javnosti o neprihvatljivosti nasilja nad ženama;

- razvoj i uspostavljanje programa savetovanja i rehabilitacije<sup>7</sup> za počiniocice nasilja nad ženama;
- preispitivanje i praćenje primene kriterijuma za prihvatanje žrtava u sigurne kuće, kako bi se obezbedilo da ne isključuju Romkinje.

Kako su *Zaključni komentari* doneti juna 2007. godine, fokus praćenja koje je sproveo AŽC se najvećim delom odnosi na 2008. kao godinu u kojoj je bilo za očekivati da se preporuke CEDAW Komiteta sprovode i da se informacije o tome nalaze u zvaničnim izveštajima državnih organa iz domena njihove nadležnosti. Jula 2008. je osnovana i Uprava za rodnu ravnopravnost (URR) pri Ministarstvu rada i socijalne politike (MRSP)<sup>8</sup>, sa direktnim nadležnostima za sprovođenje preporuka CEDAW Komiteta i izradu analiza, izveštaja i informacija u toj oblasti.

---

<sup>7</sup> Umesto termina rehabilitacija koristićemo termin resocijalizacija uvek kada se radi o programima namenjenim počiniocima nasilja. Naime, termin rehabilitacija ima značenje vraćati ili povratiti izgubljena prava; vratiti u ranije stanje; vratiti dobar glas, čast, ugled, dok je resocijalizacija planski i sistematski programiran proces korigovanja društveno neprilagođenih stavova, uverenja, sistema vrednosti i asocijalnog ponašanja. Videti u Ivan Vidanović Rečnik socijalnog rada.

<sup>8</sup> Zakon o ministarstvima, Službeni glasnik RS, br. 65/08 od 5.7.2008.

# SUMARNI PRIKAZ NALAZA ANALIZE I PREPORUKE

## A. Javne politike u oblasti nasilja prema ženama i nasilja u porodici

Državne strategije odabrane za analizu prepoznaju nasilje prema ženama/nasilje u porodici kao jednu od važnih kategorija i/ili strateških pravaca delovanja države u cilju njegovog suzbijanja. Autonomna Pokrajina Vojvodina ide nekoliko koraka unapred i donosi posebnu *Strategiju za suzbijanje nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja u APV za period od 2008. do 2012. godine*, a sličan poduhvat može se očekivati narednih godina i na državnom nivou.<sup>1</sup>

Uočljivo je da strateški dokumenti međusobno nisu dovoljno usaglašeni, što može biti posledica: hiperprodukcije ovih dokumenata u odsustvu generalnog plana sa jasnim prioritetima reforme i razvoja društva; razlika u dostupnosti sredstava za izradu ovih dokumenata (najčešće poreklom iz stranih donacija); razlike u interesima za teme i oblasti reforme društva (nastalih i usled preferenci donatora); neujednačenih kapaciteta ministarstava i sektora koji učestvuju u njihovim izradama i teškoća u koordinaciji između većeg broja resora.

„Rodna neutralnost“ (neosetljivost) *Strategije razvoja socijalne zaštite* ima, po našem mišljenju, značajne implikacije na praksu: aktivnosti i sredstva, na državnom i lokalnom nivou, ne fokusiraju se na žene kao ciljnu grupu<sup>2</sup>, čak ni u oblasti zaštite od zlostavljanja i nasilja u porodičnom kontekstu. Ignorišući pol, ni zaštita dece, tema kojom se MRSP sistematski bavi od 2003. godine, ne može biti adekvatno sprovedena – ne obraća se potrebna pažnja na zaštitu devojčica od nasilja koje potiče iz običajnih praksi. Iako postoji nesumnjivo veliko preklapanje, nasilje prema deci tretira se kao odvojena pojava od nasilja prema ženama – njihovim majkama, iz čega proističe čitav niz pogrešnih pretpostavki, procena i intervencija u službama koje donose

---

1 Usvojena Strategija za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti

2... što je vidljivo iz analiza na oba nivoa, a posebno se odražava na oblast pružanja usluga.

odluke<sup>3</sup>. Premda bi se na osnovu „rodno neutralnih“ odredbi posredno moglo doći do zaključka da su određeni aspekti Opšte preporuke br. 19 sadržani u ovoj Strategiji<sup>4</sup>, niska svest profesionalne javnosti o rodnoj prirodi fenomena nasilja u porodici, rasprostranjenost predrasuda i favorizovanje tradicionalističkih i religijskih vrednosti društva, onespokojavaaju.

Analizirani strateški dokumenti se razlikuju i u odnosu na nivo operacionalizacije, što direktno određuje mogućnost praćenja implementacije predviđenih mera i aktivnosti. Istovremeno, čak i u akcionim planovima, nedostaje davanje prioriteta merama i aktivnostima, zasnovanim na jasnoj politici države i na „snimku“ stanja u ovoj oblasti. To je, uz međusobnu nepovezanost strategija, najveća slabost javne politike.

Strategije usmerene na posebne ciljne grupe prepoznaju rodne aspekte problema kojima se bave, ali je za sada malo podataka u zvaničnim državnim izveštajima o njihovoj implementaciji, a posebno o efektima preduzetih aktivnosti.

Posebnu pažnju „ženske javnosti“ privlači proces i ishodi izrade Akcionog plana za *Strategiju za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti*. Treba napomenuti da Srbija od 1995. godine, kada je na IV svetskoj konferenciji žena doneta *Pekinška deklaracija i Platforma za akciju*, nije uspela da usvoji nijedan Nacionalni plan akcije za žene<sup>5</sup>. Pored komentara ženskih organizacija na proces izrade Akcionog plana, u kojima se marginalizacija ovih organizacija od Uprave za rodnu ravnopravnost (URR) opisuje kao: „neuvažavanje dugogodišnjeg rada i ekspertize ženskih organizacija na pitanjima poboljšanja položaja žena i rodne ravnopravnosti, fiktivna participativnost procesa bez stvarne mogućnosti uticaja i oduzimanje moći ženskim organizacijama u odnosu na državne strukture“, sam dokument (prvi nacrt) je izazvao značajnu reakciju ženskih organizacija<sup>6</sup>.

---

3 Ignjatović, T., (2004): Iz evidencije o nasilju u porodici, u: *Od dobrih namera do dobre prakse*, Autonomni ženski centar, Beograd i Ignjatović, T., (2007): Implicitne teorije o rodnim i roditeljskim ulogama – uticaj na profesionalni stav i postupanje u situacijama nasilja u porodici, u: *Za život bez straha*, Autonomni ženski centar, Beograd

4 ... na primer, obaveza obuke profesionalaca u oblasti nasilja, razvoj službi pomoći, zaštite i podrške za žrtve nasilja, civilna pomoć žrtvama nasilja.

5 ... postojala su dva nacrta, 2000. i 2006. godine, koja nikada nisu usvojena.

6 Dokument dostupan na [http://www.womenngo.org.rs/images/Vesti\\_09/NAP\\_Komentari.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/Vesti_09/NAP_Komentari.pdf)

Kada je u pitanju oblast nasilja prema ženama, iznete su brojne zamerke ovom dokumentu, a najznačajniji opšti komentari su:

1. Aktivnosti predviđene u okviru pojedinačnih ciljeva pisane su kao da se usvajanjem ovog dokumenta „počinje od nule“, što ignoriše dosadašnje aktivnosti, rezultate i znanja (posebno u oblasti zakonodavstva, operacionalizacije procedura, protokola o saradnji, evidencija, edukacija, istraživanja, usluga i sl.).

2. Upadljivo je isključivanje ili minimiziranje uloge ženskih NVO na sledeće načine:

a) nepominjanje ove grupe organizacija u okviru organizacija civilnog društva/udruženja građana;

b) neuvažavanjem njihove ekspertize u oblastima istraživanja i kreiranja politike, a posebno isključivanje iz oblasti pružanja usluga, što je suprotno Strategiji razvoja socijalne zaštite, koja je rađena u okviru istog ministarstva (MRSP), kao i budućem Zakonu o socijalnoj zaštiti.

Posledica ovakve politike je:

a) stvaranje (lažnog) uverenja da se ekspertiza lako stiže i da se predviđenim aktivnostima (kreiranje zakona, procedura, protokola, evidencija, pružanje usluga, istraživanje i sl.) mogu baviti svi (uključujući i sve organizacije civilnog društva);

b) stvaranje konfuzije među nacionalnim strategijama.

3. Dobar deo očekivanih rezultata i/ili indikatora ne odgovara tipu aktivnosti za koji su definisane/i. Umesto indikatora koji se odnose na efekte predviđenih aktivnosti, pojavljuju se indikatori koji su često administrativnog tipa (zapisnici, broj sastanaka i sl.).

4. "Projektni tim za rodno zasnovano nasilje" pojavljuje se i kao samostalni državni organ i kao alternativa za URR, ali i kao nezavisni realizator aktivnosti, što predstavlja davanje preširokih ovlašćenja uskom krugu ljudi<sup>7</sup>.

Dakle, iako politika države izražena u navedenim dokumentima obuhvata širok opseg ciljeva i akcija, kada se radi o nasilju prema ženama, nedostaje

---

<sup>7</sup> Ibid; do dana izrade izveštaja nemamo informaciju o tome da li su konsultantkinje angažovane za izradu dokumenta usvojile komentare 44 ženske organizacije iz Srbije.

jasan koncept i glavni strateški cilj politike koji bi odredili i sve druge, operativne ciljeve, koji usmeravaju izgradnju sistema intervencija, uključujući i pretpostavke za njegovo funkcionisanje i postupanje profesionalaca. Definisani strateški pravci ne upućuju na red prioriteta ciljeva i akcija, što direktno utiče na sistem zaštite, koji je u ovom trenutku nekoherentan, nesinhronizovan i fragmentaran<sup>8</sup>.

### **B. Zakonska regulativa u oblasti nasilja u porodici**

Da bi se zaustavilo i sprečilo nasilje, nužno je sistem zaštite koncipirati na paradigmi da žrtva ima pravo da bude zaštićena, odnosno da država ima obavezu da izgradi sistem zakonskih instrumenata kojima se štiti pravo na život, slobodu i ličnu sigurnost građana/ki, odnosno, da spreči (aktuelno i potencijalno) nasilje gde god da se ono dešava. Iako postojeći zakonodavni okvir u Srbiji predstavlja relativno dobar mehanizam za zaštitu žrtava nasilja u porodici i kažnjavanje učinilaca, neophodne su dalje izmene zakonskih normi i popunjavanje pravnih praznina, kako bi zaštita žrtava nasilja u porodici, bila što potpunija i efikasnija. Pored zakonskih normi, nužna su i (obavezujuća) tumačenja, kako bi se pravna praksa ujednačila, a građani/ke uživali jednaku zaštitu na celoj teritoriji države. U ovom trenutku u Srbiji neki od vodećih pravnih profesionalaca (pisci udžbenika i priručnika i članovi radnih grupa koje kreiraju zakonska rešenja) pokazuju postojani otpor prema međunarodnim preporukama i standardima u ovoj oblasti, što nesumnjivo nepovoljno utiče na primenu zakona.

Način na koji se u Srbiji kreiraju novi zakoni i izvode izmene i dopune postojećih zakonskih rešenja, po našem mišljenju, predstavlja ozbiljan problem. Zakonska rešenja, kao i njihove izmene i dopune, nužno je osloniti na pokazatelje iz pravne prakse i međunarodne standarde i preporuke, kako bi (p)ostali nezavisni od „ličnih jednačina“ (i interesa) uskog kruga pravnih profesionalaca, privilegovanih da kreiraju zakonodavnu politiku države.

Iako su izmenama Krivičnog zakonika iz 2009. povećane kazne za krivično delo nasilje u porodici, novo određenje „člana porodice“ predstavlja „korak u nazad“ u odnosu na prethodno stanje, jer isključuje veliki broj lica kojima je

---

<sup>8</sup> Ignjatović, T. (2009), Pretpostavke za uspostavljanje modela zaštite od nasilja u partnerskim odnosima, Socijalna misao, XVI, jul-septembar, str. 85-101, Beograd

ranijim rešenjima garantovana zaštita po službenoj dužnosti. To je svakako oblast na koju ženske organizacije usmeravaju svoje akcije, u nameri da i to pitanje bude rešeno saglasno preporukama i dobrim praksama. Posebna pažnja ženskog civilnog sektora je posvećena i najavljenom procesu izrade (jedinstvenog) zakona za sprečavanje nasilja u porodici, kako bi se sprečila zakonska rešenja koja, umesto da pojednostave procedure i ponude širok opseg mera odgovarajućih za situacije različite složenosti, doprinose neujednačenosti zaštite i konfuziji u postupanju pravnika i drugih profesionalaca<sup>9</sup>.

Kada se zaštita od nasilja prema ženama postavlja kao pitanje (ljudskih) prava, onda se policijsko-pravni sistem mora staviti u prvi plan zaštite i učiniti maksimalno efikasnim i sinhronizovanim, uz potpunu svest o važnosti podrške drugih sistema<sup>10</sup>, koji akcijom slede odmah po zaustavljanju nasilja i uspostavljanju sigurnosti/bezbednosti žrtve. Stoga, orijentacija države u zakonskoj regulativi i primeni zakona mora biti usmerena na zaštitu bezbednosti žrtve, zaustavljanje aktuelnog i sprečavanje budućih incidenata nasilja<sup>11</sup>.

Malobrojna istraživanja policijske, tužilačke i sudske prakse i nedostatak javno dostupnih podataka ovih organa, ali i njihova međusobna neuporedivost, onemogućava da se o primeni zakona i merama za njihovo unapređenje diskutuje i odlučuje imajući u vidu objektivne, valjane i proverene činjenice. Sistematsko prikupljanje podataka o prijavama nasilja u porodici, optuženjima, osuđenjima i vrstama kazni, povezano sa podacima o žrtvi i učiniocu, koje obavezno uključuje njihovu međusobnu relaciju (aktuelnu i bivšu) jeste jedna od nužnih pretpostavki za praćenje fenomena i efekata državne i zakonodavne politike.

### **C. Dokumentovanje, prikupljanje i analiza podataka o nasilju prema ženama**

Ne postoje valjani i pouzdani službeni podaci o obimu i karakteristikama nasilja prema ženama, uključujući nasilje u porodičnom kontekstu, koji bi sadžali podake: o tipu nasilja, karakteristikama žrtve i učinioca, intervencija-

<sup>9</sup> [http://www.womenngo.org.rs/images/Vesti\\_09/Opsti\\_komentari\\_na\\_Model\\_zakona.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/Vesti_09/Opsti_komentari_na_Model_zakona.pdf)

<sup>10</sup> ... u prvom redu socijalnog i zdravstvenog, kao i specijalizovanih službi u okviru nevladinog ili privatnog sektora

<sup>11</sup> Ibid

ma javnih službi i o njihovim efektima, potom, podatke o posledicama nasilja i finansijskim troškovima za pojedinca i državu. Postojeći državni podaci o nasilju prema ženama i nasilju u porodici su nedovoljni, nekoherentni i međusobno neuporedivi. Dolaženje do specifičnih podataka je dug proces koji ne garantuje uspeh (što potvrđuju rezultati preduzetih analiza na državnom i lokalnom nivou). Istraživanja o rasprostranjenosti nasilja prema ženama u porodičnom kontekstu još uvek su (dominantno) israživanja ženskih organizacija<sup>12</sup>, kao i najveći broj istraživanja pravne prakse<sup>13</sup>.

Primarni zadatak državnih organa jeste da se uspostavi standard za dokumentovanje nasilja prema ženama i u porodici, u svim relevantnim javnim službama, kao i da se temeljno razmotri politika prikupljanja podataka. Ona bi morala da nađe rešenja za prikupljanje i sistematsku periodičnu obradu (najmanje) sledećih kategorija indikatora: raspon različitih tipova nasilja prema ženama (nasilje u porodičnom kontekstu je samo jedna od kategorija), različitih tipova učinilaca, prevalencu i/ili incidencu događaja, mere za procenu težine/ozbiljnosti i uticaja nasilja, vremenski period i podgrupe za koje se podaci predstavljaju. Zahtev za prikupljanje podataka o ličnim svojstvima učinioca/žrtve sadrži obavezu da se reši pitanje naročito osetljivih ličnih podataka građana i građanki<sup>14</sup>, u koje spadaju i podaci o nacionalnosti/etnicitetu, zdravstvenim statusima i slično. Istovremeno, jasno je da policy aktivnost države (ili opštine) ne može da se planira, organizuje, prati i unapređuje ako nedostaju osnovni podaci koji se odnose na žene sa sela, Romkinje, žene sa invaliditetom, izbegle, raseljene i druge grupe žena.

### **D. Edukacija profesionalaca**

U Srbiji nije organizovana adekvatna i sistematska edukacija zaposlenih u javnim službama nadležnim za postupanje u ovakvim situacijama i za zaštitu žrtava nasilja. Trenutno, ona je fragmentarna, bez podataka o obuhvatu, ali i o efektima (stečenim znanjima i veštinama), kao i bez po-

---

12 Istraživanja Viktimološkog društva Srbije, Beograd, Ženskog istraživačkog centra, Niš, Auonomnog ženskog centra, Beograd, Iz kruga, Beograd i istraživanja manjeg obima drugih ženskih organizacija iz Srbije.

13 Udruženje sudija za prekršaje je jedino strukovno udruženje koje je sprovedo opsežno istraživanje nasilja u porodici u prekršajnom postupku za 2003. i 2004. godinu.

14... prema zahtevima Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (Sl. glasnik RS, br. 97/08).

dataka o praćenju primene novih znanja<sup>15</sup>. To je svojevrsno rasipanje (i onako skromnih) resursa, ali je i odraz neplanskog sprovođenja politike koja nema jasna usmerenja. Jasna politika bi morala da sadrži i usmerenja za obuku zasnovanu na vodećim koncepcijama razumevanja fenomena, međunarodnim standardima i preporukama, kao i na primerima njihovih dobrih operacionalizacija (primeri „dobrih praksi“).

Edukativni sadržaji u okviru redovnog školovanja profesionalaca na većini viših škola i fakulteta koji obrazuju za „pomažuće struke“<sup>16</sup> još uvek ne uključuju relevantne informacije o rodnoj ravnopravnosti i rodno zasnovanom nasilju, kao ni procedure postupanja u slučajevima porodičnog nasilja i svih ostalih oblika nasilja koje pogađa žene. I većina pravnih fakulteta nema predmete i/ili nastavne sadržaje u okviru postojećih predmeta koji bi se odnosili na pitanja ravnopravnosti između polova i rodno zasnovano nasilje<sup>17</sup>. Takođe, ne postoje programi i sadržaji u redovnom obrazovanju dece i mladih na temu rodno zasnovanog nasilja (sa izuzetkom fragmenata u školskom predmetu građansko vaspitanje, koji ne pohađaju svi učenici).

## **E. Socijalne usluge u oblasti zaštite žena od nasilja u porodici**

Ključna karakteristika sistema zaštite od nasilja u porodici je nestandardizovanost postupanja u službama i njihova međusobna nepovezanost, što umanjuje delotvornost i efikasnost zaštite, a žrtve izlaže sekundarnoj traumatizaciji kroz institucionalne procese koji dugo traju i koji nedovoljno uvažavaju potrebe/prava žrtve. Ne postoje standardizovani protokoli o postupanju policije, stručnih radnika u centrima za socijalni rad i medicinskog osoblja u zdravstvenim ustanovama, kao ni uputstva za tretman žrtve u tužilačko-sudskim procesima, koja se odnose na odrasle/punoletne žrtve nasilja u porodici, među kojima su žene najbrojnije. AŽC je od 2003. godine, kroz participativan proces, izradio uputstva o postupanju (protokol

15 Postojeće programe obuke bi trebalo proveriti u odnosu na to da li uključuju operacionalizovano znanje za procenu, posebno za procenu rizika i prepoznavanje hitnih/kriznih situacija i za pravilno postupanje u njima, koje bi poboljšalo prihvat žrtava, njihovo saslušanje i savetovanje, znanja za planiranje i sprovođenje intervencija i znanja za praćenje i procenu efekata.

16 ... socijalni rad, psihologija, pedagogija, specijalna edukacija, škole za učitelje i nastavnike, medicinske struke i sl.

17 Pozitivan izuzetak je Pravni fakultet u Nišu na kojem su ovi sadržaji integrisani u veći broj nastavnih predmeta, i u kojem eksperimentalno radi „pravna klinika“ koja u najvećem broju slučajeva pruža pravne savete žrtvama porodičnog nasilja.

za policijske službenike i stručne radnike u centru za socijalni rad, kao i formular za dokumentovanje nasilja u porodici za zdravstvene radnike. Iako su ovi dokumenti oslonjeni na međunarodne standarde i preporuke, do sada nije bilo političke volje za njihovim razmatranjem i usvajanjem.

Nema dovoljno *specijalizovanih* službi/usluga finansiranih od države za pružanje podrške ženama i drugim žrtvama nasilja u porodici, uključujući i besplatnu pravnu pomoć i zastupanje na sudu<sup>18</sup>. Usluge ženskih organizacija gotovo su isključivo zavisne od stranih donacija. Izdvajanje sredstva iz budžeta za nevladine organizacije koje se bave problemom nasilja nad ženama i nasilja u porodici sasvim je sporadično i nesistematsko (češća na lokalnom i pokrajinskom, nego na državnom nivou), a iznosi su nedovoljni za organizaciju kontinuiranog i kvalitetnog rada. Projekti razvoja socijalnih usluga koje je finansirao Fond za socijalne inovacije, realizovani u saradnji između javnih socijalnih službi i lokalnih NVO<sup>19</sup> (npr. SOS telefoni i sigurne kuće), nisu ni razmatrali razliku u pozicijama ovih sektora, a samim tim ni razliku u vrsti i kvalitetu usluga koje svaki od njih može da pruži. U izveštaju o realizaciji ovih aktivnosti nismo našle podatke o standardima, principima rada, obuci institucionalnog osoblja za ovu temu, kao ni o kvalitetu učinaka ovih službi<sup>20</sup>. Država sistematski zanemaruje činjenicu da specijalizovane usluge za žene žrtve nasilja, uključujući i nasilje u porodici, ne mogu biti „unete“ u javni servis, zbog očigledne razlike u pristupima, ali to ne znači da ne mogu postati integralni deo sistema usluga prevencije i zaštite.

Nesumnjivo, država bi trebalo, sledeći međunarodne preporuke o minimalnim standardima za vrste i dostupnost usluga u ovoj oblasti<sup>21</sup>, da podrži specijalizovane usluge za žrtve nasilja, uključujući one koje već realizuju ženske nevladine organizacije, kao i da svojom politikom doprinese jasnom razgraničenju između ovih i usluga koje pruža javni sektor kao redovnu institucionalnu zaštitu. Bazični principi specijalizovanih usluga za žene žrtve nasilja nisu deo državnih strategija (uključujući i aktuelne aktivnosti

---

18 Institut besplatne pravne pomoći koji postoji pri nekim opštinama je nedovoljan, osoblje je neobučeno, a pravnici nemaju zakonsko pravo da se pojavljuju na sudu kao pravni zastupnici.

19 ... o prirodi ovih partnerstava nećemo diskutovati na ovom mestu, ali treba videti iskustva u Opštini Leskovac.

20 Vuković, D. i sar. (2006), Socijalna zaštita u lokalnoj zajednici – Naučene lekcije, preporuke i faktori održivosti, Socijalna misao, XIII, oktobar-decembar, str. 7-101, Beograd

21 ... na primer, Preporuku Rec(2002)5 Komiteta ministara državama članicama Saveta Evrope ili preporuke Radne grupe Saveta Evrope za borbu protiv nasilja prema ženama, uključujući i nasilje u porodici (EG-TFV, 2008).

na uspostavljanju standarda usluga<sup>22</sup>). Ne razmatra se pitanje kvaliteta i dostupnosti ovih usluga, kao ni pitanje autonomije pružalaca usluga. Nije dovoljno preduzeti mere za uspostavljanje „mobilnih timova“ i/ili „pasivnog dežurstva“ u CSR, a zbog nesvodivosti pristupa, kontradiktorno je inicirati SOS telefone ili „sigurne kuće“ u okviru CSR<sup>23</sup>, koji na ovaj način ulaze u specifični, potencijalni sukob interesa između institucionalnih i uloga osnaživanja i zastupanja interesa žrtve. U tom smislu trebalo bi otvoriti javnu diskusiju i uključiti ženske organizacije u reviziju postojećih i izgradnju novih standarda, uključujući i kriterijume za akreditaciju i licen-ciranje specijalizovanih usluga. O ovome postoji dosta međunarodnog iskustva, te bi ga trebalo sistematski iskoristiti<sup>24</sup>.

Nema sistematskih istraživanja o iskustvima žrtava u sistemu javnih usluga, ali sve što o ovome znamo ukazuje da institucije imaju visok stepen predrasuda u postupanju, posebno u odnosu na očekivanu/poželjnu ulogu žene/partnerke i majke, i posebno u odnosu na njenu ulogu u zaštiti dece<sup>25</sup>.

Konačno, budući programi za rad sa nasilnicima, ukoliko se ne usvoje jasni koncepti i ne uspostave jasna pravila, nose rizik neefikasnosti, a moguće i štetnost po žrtve: olake zamene programa resocijalizacije za restrikciju i sankciju, organizovanje programa bez nadzora i bez povezanosti sa pravosudnim sistemom, primoravanje (direktno ili indirektno) žrtve da se pridruži programu i „podrži svog nasilnika u promeni“<sup>26</sup>, angažovanje pružalaca usluga koji nemaju specijalizovana znanja i iskustva u radu sa nasilnicima, samo su neki od potencijanih problema sa kojima se tek možemo susresti.

## **F. Politika i praksa prema marginalizovanim grupama žena**

Više puta je u ovom tekstu ponovljeno da ne postoje podaci i specijalizo-

---

22 Standardi kvaliteta usluga trebalo bi da su direktno povezani sa fenomenom rodno zasnovanog nasilja, holističkim pristupom osnaživanj u žrtve, sa jasnim principima postupanja i sa specijalizovanim znanjima iz ove oblasti.

23 ... mada ih je nesumnjivo lakše kontrolisati, ali to nije „najbolji interes“ u zaštiti žena žrtava nasilja.

24 Brankvić, B. (2009), Odgovor na neme krike: Mapiranje usluga koje pružaju NVO u Srbiji u oblasti rodno zasnovanog nasilja, UNDP Srbija

25 Ignjatović, T., (2004): Iz evidencije o nasilju u porodici, u: Od dobrih namera do dobre prakse, Autonomni ženski centar, Beograd

26 ... po ugledu na porodične i partnerske terapije, medijaciju i druge forme posredovanja i mirenja partnera.

vana znanja o iskustvima višestuko marginalizovanih grupa žena, ne samo u odnosu na različite forme nasilja, već i u odnosu na institucionalno nasilje kojem su izložene. Bez sistematskih podataka i znanja o ovome, nezamislivo je organizovati rad javnih službi, kao i programe podrške, koji bi bili dostupni za žene izložene većem riziku od viktimizacije: Romkinje, žene sa invaliditetom, žene koje žive u siromaštvu, izbegle i raseljene, žene sa sela, strankinje, žene sa psihički izmenjenim ponašanjem, lezbejke i druge, kojima je nužna kontinuirana dugoročna podrška. Iskustvo žena koje pripadaju tim zajednicama/grupama je presudno, te je nemoguće ignorisati specifičan doprinos koji politici i njenoj implementaciji mogu da pruže specijalizovane ženske organizacije.

### **G. Kampanje za podizanje svesti o nasilju nad ženama**

Srbija nema medijsku strategiju u odnosu na nasilje u porodici i druge oblike rodno zasnovanog nasilja. Mediji nasilje predstavljaju senzacionalistički, najčešće bez istraživačkog pristupa i preispitivanja odgovornosti javnih službi. Država do sada nije organizovala nijednu nacionalnu kampanju protiv nasilja nad ženama<sup>27</sup>. Kampanje sa nacionalnom pokrivenošću organizuje Mreža ženskih NVO, uglavnom bez finansijske podrške države, ali uz značajno medijsko sponzorstvo i učešće lokalnih institucija i samouprava. Može se konstatovati da su ženske organizacije u Srbiji uspele da javnosti nametnu temu nasilja u porodici i nasilja prema ženama, te da ona dobija sve više medijske pažnje. Ostaje da se vidi kako će se u narednim godinama s ovim pitanjem nositi URR, kao zastupnik države, a u vezi sa realizacijom aktivnosti trogodišnjeg projekta "Borba protiv seksualnog i rodno zasnovanog nasilja" čije je sprovođenje počelo u drugoj polovini 2009. godine.

### **H. Finansiranje programa za suzbijanje nasilja nad ženama**

Činjenica da Srbija još uvek nema programske budžete onemogućava izračunavanje obima i praćenje utroška sredstava opredeljenih za ovu oblast. U republičkom budžetu za sada ne postoje sredstva opredeljena za

---

<sup>27</sup> Izuzetak je Autonomna pokrajina Vojvodina, Sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova, koja nekoliko godina unazad organizuje i finansira aktivnosti u okviru kampanje „16 dana aktivizma protiv nasilja nad ženama“.

suzbijanje nasilja prema ženama, iako se neki programi (ili njihovi delovi) verovatno finansiraju i iz ovih izvora. Vodeći programi za nasilje u porodici koje trenutno realizuje država, ali i nevladin sektor i strukovna udruženja, potiču iz stranih donacija. O tome kako se sredstva troše i kakve efekte imaju projekti iz oblasti rodne ravnopravnosti i rodno zasnovanog nasilja nema sistematskih izveštaja. Sve dok Vlada Republike Srbije i opštinske uprave ne budu svoje poslovanje zasnivale na principu da javnost ima pravo da zna kako je potrošen svaki dinar iz bužeta, teško da ćemo moći da nadziremo sprovođenje državne i lokalne politike, uključujući i sprovođenje preporuka CEDAW Komiteta.

## **I. Rodna perspektiva u lokalnim politikama i akcionim planovima**

Na lokalnom nivou, realni uticaj žena u dokumentima i strategijama je gotovo nevidljiv. Žene se u ovim dokumentima pojavljuju najčešće u statističkim pregledima ili retkim „afirmativnim akcijama“, koje ne poseduju realne kapacitete transformacije stvarnosti. Patrijarhalna strategija proizvodnje manipulabilne žene, zamenjena je strategijom proizvodnje nevidljive žene. Ženski identiteti danas, više nego ikad ranije, su kompleksni, fragmentarni i hibridni. U dokumentima na lokalnom nivou koji su bili predmet ove analize ništa od te „egzistencijalne raznolikosti“ nije vidljivo. Strategije su „jednopolnog“ karaktera i ne postoji potvrda o ženama kao aktivnim učesnicama u društvenim promenama.

## PROCES PRAĆENJA I METODOLOGIJA

Kako bismo na najkompletniji način doprinele povećanju odgovornosti Vlade u implementaciji *Zaključnih komentara CEDAW* Komiteta državi Srbiji, neophodno je bilo poći od postojećih javnih politika i analize strateških dokumenata kojima je država na sebe preuzela obavezu da doprinese povećanju rodne ravnopravnosti, zaštiti žene od svih vidova nasilja, uključujući nasilje u porodici i socijalnog isključivanja, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou.

Za analizu ciljeva i mera koje uključuju rodnu dimenziju i nasilje nad ženama/nasilje u porodici *na državnom nivou*, po ključnim rečima su pretraženi svi državni dokumenti, objavljeni na zvaničnoj Internet prezentaciji Vlade Republike Srbije (ukupno 65 usvojenih strategija<sup>1</sup>). *Odabrano je 7 usvojenih državnih strateških dokumenata koji uključuju položaj žena, nasilje nad ženama, kao i položaj manjinskih ženskih grupa (žene sa invaliditetom, Romkinje, stare žene, žene sa sela).*

- 1 Strategija razvoja socijalne zaštite
- 2 Strategija održivog razvoja
- 3 Strategija za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti,
- 4 Nacionalna strategija o starenju
- 5 Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji,
- 6 Strategija za unapređenje položaja Roma
- 7 Strategija za sprečavanje nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja u APV za period 2008 -2012. godine

Usledila je *analiza sadržine strategija* čiji je cilj bio da se identifikuju svi ciljevi, mere i aktivnosti koje se odnose na zaštitu žena od nasilja u porodici, kako bi se na osnovu toga izveo zaključak da li država postavlja eliminaciju svih vidova nasilja nad ženama kao prioritet, na koji način to čini, uolikoj meri su preporuke CEDAW Komiteta sadržane u merama države, kao i ko je nadležan za implementaciju.

---

<sup>1</sup> [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678) na dan 18.11.2009. godine.

Analiza javnih politika podrazumeva i prikaz tendencija i aktivnosti za *izmene zakonske regulative* za zaštitu žena od nasilja u porodici tokom 2008. i 2009. godine. Iako formalno nije bio uključen u ove aktivnosti, Autonomni ženski centar, u saradnji sa Ženskim istraživačkim centrom (ŽIC) iz Niša, Viktimološkim društvom Srbije (VDS) i Kancelarijom Zaštitnika građana, samoinicijativno i aktivno je učestvovao u njima, snažno argumentujući stavove i predloge.

Analiza postojećih strateških dokumenata i zakonske regulative nužno nas je odvela ka pitanjima implementacije ovih dokumenata – ka *istraživanju primene predviđenih mera i zakona*, što je uključivalo analizu zvaničnih izveštaja državnih organa nadležnih za implementaciju javnih politika o aktivnostima u oblasti nasilja nad ženama, sprovedenim tokom 2008. godine kao i upit različitim javnim službama po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za informacije koje nisu bile dostupne u zvaničnim državnim izveštajima<sup>2</sup>.

Prilikom istraživanja izveštaja državnih organa nadležnih za implementaciju javnih politika o aktivnostima sprovedenim tokom 2008. godine susrele smo se sa tri tipa situacija:

1. izveštaji koji su dostupni javnosti preko zvaničnih Internet prezentacija državnih institucija i koji sadrže tražene podatke;
2. izveštaji koji su dostupni javnosti preko zvaničnih Internet prezentacija državnih institucija, ali ne sadrže tražene podatke;
3. izveštaji koji nisu dostupni javnosti preko zvaničnih Internet prezentacija državnih institucija.

Za situacije u kojima izveštaji nisu bili javno dostupni, kao i ukoliko izveštaji nisu sadržali podatke koji bi ukazivali na implementaciju CEDAW preporuka, napravljena je *lista pitanja* koja su postavljena institucijama na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

U *zakonom predviđenom roku* od 15 dana pristigle su informacije od 5 institucija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo pravde, Republički zavod za statistiku, Ministarstvo finansija i finansijski plan Ministarstvo rada

---

<sup>2</sup>Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik RS br. 120 od 5. 11. 2004.

i socijalne politike. U naknadnom roku, a nakon intervencije Poverenika za informacije od javnog značaja, dobijene su informacije i od Fonda za socijalne inovacije.

*Nisu dobijeni odgovori* od Ministarstva rada i socijalne politike u vezi sa izdatim merama zaštite od nasilja u porodici, kao i traženi odgovori od 3 strukovna udruženja: Udruženje sudija Srbije, Udruženje tužilaca Srbije, Udruženje sudija za prekršaje<sup>3</sup>.

Na sličan način su analizirane i *lokalne strategije i akcioni planovi*. Kao polazna tačka za analizu je poslužila baza podataka *Mapiranje opštinskih strategija i planova 2008. godine* koju je izradio Tim potpredsednika vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva<sup>4</sup>. Cilj izrade ove baze bio je „da se kroz proces registrovanja različitih tipova strateških planova u opštinama i gradovima u Srbiji, partnerima i institucijama koje rade na lokalnom nivou omogući da bolje prioritizuju, planiraju i efikasnije koordiniraju svoje aktivnosti na lokalnom nivou, kao i da unapredi i olakša proces donošenja i sprovođenja lokalnih strateških planova“<sup>5</sup>.

Najpre su mapirane ženske nevladine organizacije koje su participirale u projektu Kontakt organizacije civilnog društva (KOCD) za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva, da bi se izabrali gradovi-opštine (ukupno 23 grada i opštine)<sup>6</sup>. Nakon selekcije gradova-opština, *prikupljene* su lokalne strategije. Za sva dokumenta, koja nisu bila dostupna u bazi podataka, poslali su zahtevi prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja - u 16 lokalnih samouprava za 27 nedostajućih strategija. U

---

3 U 2008. godini 92% predmeta u radu Poverenika odnosi se na žalbe zbog nepostupanja organa po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja ili odbijanja zahteva bez donošenja rešenja, a samo 7,86% žalbi je izjavljeno na doneta rešenja o odbijanju zahteva tražioca informacije. Videti Izveštaj poverenika za informacije od javnog značaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za 2008. godinu, str. 7.

4 U vreme izrade ovog izveštaja dostupno na strani Tima [http://www.prsp.sr.gov.yu/baze\\_podataka.jsp](http://www.prsp.sr.gov.yu/baze_podataka.jsp) i Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) <http://www.skgo.org/code/navigate.php?ld=11632>.

5 <http://www.skgo.org:8080/> U 167 opština u Republici Srbiji u navedenom vremenskom periodu je realizovano ili se realizuje 401 strateški plan.

6 Projekat KOCD za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva je realizovan u periodu 2007 - 2008. godine, ali kao dobar mehanizam komunikacije i saradnje između civilnog sektora i vladinih institucija nastavljen je i po završetku projekta kroz različite aktivnosti. Gradovi iz kojih su ženske grupe koje su učestvovala na projektu su: Beograd, Kragujevac, Vranje, Leskovac, Niš, Kikinda, Kraljevo, Kruševac, Novi Sad, Novi Pazar, Subotica, Vršac, Prijepolje, Tutin, Požega, Bačka Topola, Vlasotince, Loznica, Novi Bečej, Zrenjanin, Velika Plana, Priboj i Užice.

zakonom predviđenom roku AŽC-u je dostavljeno 14 odgovora <sup>7</sup>, čime je dopunjena analiza lokalnih strateških dokumenata za 23 opštine.

Pregledano je ukupno 29 lokalnih strateških dokumenata klasifikovanih prema sadržaju na: *strategije za socijalnu zaštitu, socijalnu politiku, lokalni planovi za smanjenje siromaštva*, a prema oblastima, relevantnim za izabranu temu: **nasilje u porodici, zdravlje, socijalna politika, obrazovanje**. Napravljen je pregled vremenskog perioda za realizaciju strateških dokumenata, predviđenih budžetskih sredstava i službi naznačenih kao odgovorne za implementaciju akcija. *Analiza sadržaja* navedenih strategija obavljena je u odnosu na definisane analitičke kategorije kao što su: *žene, rod, nasilje nad ženama, ravnopravnost*. Na osnovu analize dokumenata formulisane su *liste pitanja* za ženske grupe i/ili mehanizme za rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou o implementaciji mera iz dokumenta, implicitno i prema preporukama CEDAW Komiteta.

Istovremeno, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja zatraženi su i *finansijski planovi* za 2008. i 2009. godinu, *odluke o budžetu* za 2008. godinu, *revizije budžeta i završni računi* iz 8 opština i gradova, kako bi se izvršila analiza implementacije usvojenih rodno osetljivih politika. Dobijeni su odgovori iz 7 gradova i opština<sup>8</sup>.

Ženske organizacije su na lokalnom nivou prikupile informacije u 4 grada.  
*Žene za mir, Leskovac*  
*Ženski centar, Užice*  
*Alternativni krug, Kragujevac*  
*Akademija ženskog preduzetništva, Kikinda.*

Na osnovu sprovedenih analiza pripremljen je sumarni prikaz nalaza i niz preporuka državnim organima za poboljšanje sprovođenja rodno osetljivih politika i CEDAW preporuka u oblasti nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Sam proces dolaženja do podataka na državnom i lokalnom nivou bio je dugotrajan i težak. Informacije nisu lako dostupne, nisu tematski integrisane, sveobuhvatne i kompletne, nisu međusobno uporedive (kada su izvori veći broj službi), ili ih uopšte nema, dok je deo državnih organa neosetljiv na zahteve za informacijama od javnog značaja. I na državnom i na lokalnom

<sup>7</sup> Niš i Prijepolje nisu poslali odgovor na zahtev.

<sup>8</sup> Kruševac, Kikinda, Užice, Bačka Topola, Kragujevac, Kraljevo, Leskovac.

## MAPIRANJE PRAZNINE

nivou najteže je bilo doći do informacija o implementaciji mera, a sam naslov ove publikacije odražava opšti utisak autorki o aktivnostima države u oblasti rodne politike i politike protiv nasilja prema ženama.

## A. JAVNE POLITIKE U OBLASTI NASILJA NAD ŽENAMA I NASILJA U PORODICI

U poslednjih nekoliko godina u Srbiji postoji hiperprodukcija strateških dokumenata, koji su na različitom nivou operacionalizacije. Neki od ovih dokumenata imaju razrađene akcione planove i izdvajaju se određena sredstva za njihovo sprovođenje, dok drugi, rekne bismo, predstavljaju samo „mrtvo slovo na papiru“.

*Cilj analize državnih strategija bio je da se identifikuju svi ciljevi, mere i akcije koje se odnose na zaštitu žena od nasilja u porodici, te da se na osnovu toga izvede zaključak da li je država postavila eliminaciju (svih vidova) nasilja nad ženama kao prioritet, na koji način to čini, u kolikoj meri su preporuke CEDAW Komiteta sadržane u merama države, kao i koje institucije su nadležne za njihovu implementaciju.*

Odabrane strategije i prateći akcioni planovi su u prikazu organizovane prema *teritorijalnoj i sektorskoj važnosti* kao:

- **državne „krovne“** (Strategija razvoja socijalne zaštite i Strategija održivog razvoja);
- **državne sektorske** (Strategija za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti);
- **državne za određene ciljne grupe** (Nacionalna strategija o starenju, Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji, Strategija za unapređenje položaja Roma) i
- **pokrajinska sektorska, ciljana i konkretna** (Strategija za sprečavanje nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja u APV 2008 -2012. godine).

Strategija za smanjenje siromaštva, iako važna za oblast rodne ravnopravnosti, nije ušla u izbor za analizu, s obzirom da je njena implementacija, zaključno sa 2007. godinom, završena. Izveštaji o implementaciji ove Strategije su korišćeni kao izvor informacija o stanju siromaštva žena u Srbiji.

Kako je određeni broj ovih strateških dokumenata usvojen pre donošenja CEDAW preporuka, nije bilo mogućnosti da se ove preporuke ugrade u sve državne dokumente. Međutim, neke strategije su više godina čekale na

usvajanje (kao npr. Strategija za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti – od 2006. ili Strategija za unapređenje položaja Roma - od 2002. godine), te je bilo dovoljno vremena da se CEDAW preporuke u njih ugrade. Sa druge strane, neke strategije predviđaju periodičnu reviziju mera i aktivnosti (na primer, Strategija za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom, Strategija socijalne zaštite), pa i u ovom slučaju ima prostora za intervenisanje i integrisanje obavezujućih odredbi u sadržinu strategija.

## STRATEGIJA RAZVOJA SOCIJALNE ZAŠTITE

Strategija se ne poziva na Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije prema ženama (CEDAW) kao merodavan dokument<sup>1</sup>, a *Zaključni kometari* CEDAW komiteta nisu mogli biti u nju ugrađeni zbog perioda nastanka, mada je Strategijom predviđeno da će najmanje svake dve godine MRSP sprovesti evaluaciju postignutih strateških aktivnosti i ostvarenih rezultata, te je postojao prostor za implementaciju preporuka. Ostaje otvoreno pitanje da li je Ministarstvo sprovelo evaluaciju implementacije Strategije, pošto u zvaničnom izveštaju Ministarstva za 2008. godinu o tome nema reči.

Strategija *nije rodno osetljiva*. U njoj se prepoznaje nasilje u porodici, ali ne i nasilje prema ženama (rodna dimenzija nasilja, ili pol kao faktor rizika za određene vrste nasilja). S obzirom da se Strategija bavi, pre svega, reformom sistema socijalne zaštite, nasilje u porodici se ne postavlja eksplicitno kao prioritet, ali od ukupno 5 strateških pravaca razvoja, *spominje* se u dva pravca, čime se ono ne isključuje ni iz ostalih strateških pravaca.

U strateškom pravcu razvoja: *Izgradnja nove politike i zakonodavne aktivnosti predviđa* se izrada *usaglašenih strateških i akcionih planova*, koji se odnose na *žrtve nasilja u porodici*, čime se prevenira, između ostalog, i generacijski prenos nasilja.

U strateškom pravcu razvoja: *Jačanje profesionalnih kapaciteta zaposlenih u socijalnoj zaštiti<sup>2</sup>*, među navedenim oblastima se *izdvaja i zaštita od zlostavljanja i zanemarivanja dece, odraslih i starih i nasilja u porodici*, bez nazna-

---

1 ... ali uključuje Milenijumske ciljeve razvoja i Preporuke sa IV svetske konferencije žena.

2 ... koji će se ostvariti putem kontinuirane edukacije, izrade i akreditacije obrazovnih paketa, povećanjem odgovornosti za vođenje slučaja, strateškog planiranja i međusektorske saradnje...

A. JAVNE POLITIKE U OBLASTI NASILJA NAD ŽENAMA I NASILJA U PORODICI  
čavanja svojstava koja ove grupe čine „ranjivim“, ili vrsta nasilja kojima su u većoj meri izložena.

Nasilje u porodici se kao kategorija prepoznaje i kod navođenja učesnika u reformi sistema socijalne zaštite, naglašavajući neophodnost saradnje i zajedničkog delovanja. Kao naročito važni akteri u oblasti nasilja u porodici uz MRSP, ističu se Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo pravde, sa kojima će biti dogovoreni okviri radi zaključenja protokola o saradnji, formiranja koordinacionih tela, multiresorskih i multidisciplinarnih timova (na lokalnom nivou), utvrđeni mehanizmi razmene informacija o počiniocima krivičnih dela u kojima su žrtve maloletna lica, kao i onih dela u kojima se maloletna lica javljaju kao počinioci i obaviti druge potrebne aktivnosti u cilju realizacije ciljeva ove Strategije.

Polazeći od opšteg cilja, Strategija predviđa dva pravca delovanja (dve grupe posebnih ciljeva). U okviru posebnog cilja *Unapređenje zaštite najsiromašnijih građana* (koji se realizuje preko 2 pojedinačna cilja), žene se kao ciljna grupa nigde *ne spominju*, iako statistički podaci govore da spadaju u siromašniju kategoriju stanovništva.

*Iako Anketa o životnom standardu ukazuje na jednaku stopu siromaštva žena i muškaraca, niz drugih pokazatelja govori o nepovoljnijem ekonomskom i ukupnom položaju žena u Srbiji: veći je udeo žena bez redovnih ličnih prihoda; žene, zbog nižih kvalifikacija i kraćeg radnog staža, u proseku imaju za 15% nižu zaradu od muškaraca; žene duže čekaju i teže nalaze posao; postoji veća verovatnoća da će žene biti izložene siromaštvu u starosti zbog manjih prihoda, zato što posle razvoda dominantno ili u celini izdržavaju decu, kao i zbog vanbračnog rađanja. Najveći rizik siromaštva javlja se kod starih žena na selu, samohranih majki, domaćica, Romkinja, izbeglica, neobrazovanih i nezaposlenih žena, bolesnih i žena sa invaliditetom, žena žrtava nasilja (Strategija za smanjenje siromaštva; naša podvlačenja).*

U okviru posebnog cilja *Razvijanje mreže usluga u zajednici* nijedan od 3 pojedinačna cilja se ne odnosi isključivo na nasilje u porodici, ali se ova tema može uklopiti u sva tri, a naročito u treći, u zadatak broj 3 - *razvoj usluga neodložnih intervencija*.

Iz izveštaja Vlade za period jul-decembar 2008. godine može se videti da je od ukupno 21 projekta koje je Ministarstvo realizovalo u tom periodu, 7 realizovano na osnovu ove Strategije, a *nijedan* se ne odnosi na nasilje u porodici i/ili nasilje nad ženama. Ukupno utrošena sredstva za ovih 7 projekata iznose 11.481.912 dinara iz budzeta RS i 1.147.902 evra, 371.424 britanskih funti i 235.440.000. dinara iz donacija (Vlade Kraljevine Norveške, DFID, Japana). Kroz projekat akreditacije programa obuke za pružaoce socijalnih usluga akreditovano je 5 edukativnih programa za nasilje u porodici i rodno zasnovano nasilje.

## STRATEGIJA ODRŽIVOG RAZVOJA

Ova Strategija, usvojena 2008. godine za period implementacije od 2009 – 2017. navodi niz dokumenata koje treba poštovati, i/ili koje treba usvojiti da bi se doprinelo povećanju rodne ravnopravnosti, među kojima je i CEDAW, naglašavajući da je:

*prioritet Republike Srbije u oblasti rodne ravnopravnosti usklađivanje i dosledna primena do sada usvojenih programa, strategija i zakona koji tretiraju rodnu dimenziju... kao i usvajanje nacionalnog akcionog plana za poboljšanje položaja žena, donošenje zakona protiv diskriminacije i zakona o rodnoj ravnopravnosti. Pomenuti institucionalni okvir treba dosledno da prati evropske i međunarodne standarde za rodnu ravnopravnost i pravo na razvoj.*

U pogledu rodne ravnopravnosti i nasilja nad ženama, u ovu Strategiju su, s obzirom na period kada je rađena i konačno usvojena, mogle biti ugrađene preporuke CEDAW Komiteta, što je i učinjeno. Nasilje u porodici je jedan od prioriteta Strategije, kako to preporučuje CEDAW Komitet.

Strategija održivog razvoja je *rodno osetljiva* i u delu IV – *Društveni i ekonomski uslovi i perspektive*, gde se pod tačkom 1. *Društvene vrednosti, kvalitet života i društveno blagostanje*, obrađuje tema nasilja, pa i nasilja u porodici.

*Podaci o učestalosti porodičnog nasilja iz 2001. godine alarmantni su: među anketiranim ženama 30,6 % izjavilo je da je pretrpelo fizičko nasilje,*

## A. JAVNE POLITIKE U OBLASTI NASILJA NAD ŽENAMA I NASILJA U PORODICI

*46,1 % da je trpelo psihičko nasilje, dok je 8,7 % navelo da je bilo seksualno zlostavljano. Pretpostavlja se da je tzv. „tamna brojka nasilja“ veća.*

Žrtve porodičnog nasilja su u Strategiji prepoznate kao posebno osetljiva kategorija stanovništva i u oblasti socijalne sigurnosti i socijalne zaštite, zapošljavanja, kao što je prepoznata i višestruka marginalizacija žena sa invaliditetom, Romkinja i sl.

*Postojeća mreža ustanova socijalne zaštite ne odgovara stvarnim potrebama korisnika i ne obezbeđuje odgovarajuće usluge... Najznačajnije mere usmerene su ka poboljšanju položaja najranjivijih kategorija populacije: pojedinaca i porodica koji ne ostvaruju osnovnu socijalnu sigurnost, lica sa invaliditetom, starih, dece bez roditeljskog staranja, žrtava porodičnog nasilja itd.*

Žene su prepoznate kao ekonomski ugroženija grupa (nezaposlenost, slabije kvalifikacije, rad u ekonomski neproduktivnijim sektorima, niža zarada, naplaćen kućni rad i ograničen pristup finansijskim resursima), a prepoznata je i dominacija „patrijarhalnog vrednosnog sistema“ u radnim, partnerskim i porodičnim odnosima.

*Riziku siromaštva posebno su izložene starije žene u seoskim područjima, samohrane majke, domaćice, Romkinje, izbeglice, neobrazovane i nezaposlene žene, žene sa invaliditetom i žene žrtve nasilja.*

Posebno poglavlje Strategije posvećeno je rodnoj ravnopravnosti, a kao jedan od važnih ciljeva u oblasti rodne ravnopravnosti se, između ostalih, navodi i *prevencija, suzbijanje nasilja i zaštita žena od nasilja.*

*Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije održivog razvoja* usvojen je 13. marta 2009. Dokument, u odnosu na nacrt iz juna 2008., sadrži 3 nove mere (br. 1, 6, 7) u oblasti prevencije, suzbijanja i zaštite žena od nasilja, koje su u potpunosti u skladu sa CEDAW zaključnim komentarima, tačnije, to su konkretne CEDAW preporuke ugrađene u dokument.

***Prevencija, suzbijanje i zaštita žena od nasilja: Sistemsko i redovno prikupljanje podatka i informacija o svim vidovima nasilja nad ženama; Standardizovanje procedura i usvajanje protokola o postupanju u sluča-***

*jevima nasilja prema ženama; Kontinuirana obuka kadrova; Program informisanja i senzibilizacije javnosti o uzrocima i posledicama nasilja nad ženama; Program obrazovanja žena da prepoznaju nasilje i upoznavanje sa mehanizmima zaštite; Obezbeđenje dovoljnog broja sigurnih kuća koje bi bile dostupne za sve žrtve nasilja u porodici i obezbeđenje sredstva za tekuće troškove sigurnih kuća na svim nivoima; Kontinuirano praćenje primene kriterijuma za prihvatanje žrtava nasilja u porodici koji se koriste u sigurnim kućama za žrtve nasilja.*

Akcioni plan predviđa i niz mera za *uklanjanje rodnih stereotipa i promociju rodne ravnopravnosti u javnosti*, kao i mere za *kreiranje adekvatne politike rađanja i brige o mladima*. Takođe, dokumentom su predviđene i mere koje se tiču *marginalizovanih grupa žena*, u cilju postizanja socijalne intergracije kroz obrazovanje, tržište rada i učešće u odlučivanju o javnoj politici.

*Iskorenjivanje nepismenosti među seoskim ženama i Romkinjama; Potpuni obuhvat Romkinja osnovnim obrazovanjem i mere pozitivne akcije za njihovo uključivanje u više nivoe obrazovanja; Mere pozitivne akcije (stipendiranje, kampanje i sl.) za školovanje ženske dece i omladine iz ranjivih grupa; Pokretanje posebnih programa ekonomskog osnaživanja i zapošljavanja Romkinja, žena sa invaliditetom, žena u statusu izbeglica i žena interno raseljenih sa Kosova, žena sa sela, kao i samohranih majki nepovoljnog socijalnog položaja; Osnaživanje žena pripadnica marginalizovanih grupa za učešće u javnom i političkom životu.*

Sredstva opredeljena Akcionim planom za 2009. godinu u oblasti nasilja nad ženama, tiču se obezbeđenja *dovoljnog broja sigurnih kuća* i obezbeđenja sredstva za tekuće troškove sigurnih kuća. Za ovu aktivnost je u 2009. godini opredeljeno 190.842 EUR iz budžeta RS. Nadležne institucije za sprovođenje ove mere su MRSP, lokalna samouprava (LS), udruženja, ali se (još uvek) ne zna da li su sredstva realizovana i na koji način.

## **STRATEGIJA ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA ŽENA I UNAPREĐENJE RODNE RAVNOPRAVNOSTI**

Strategija je usvojena februara 2009. godine za predviđeni period implementacije 2009 – 2015. godina. Dokument je baziran na svim ključnim

## A. JAVNE POLITIKE U OBLASTI NASILJA NAD ŽENAMA I NASILJA U PORODICI

„krovnim“ državnim dokumentima i na svim međunarodno prihvaćenim aktima Ujedinjenih Nacija i Saveta Evrope, kao i dokumentima Evropske Unije (imenovani) i „nizu drugih strateških i razvojnih dokumenata“. Izrada dokumenta je započeta pod rukovodstvom Saveta za ravnopravnost polova Vlade Republike Srbije kroz proces izrade Nacionalnog akcionog plana za žene (NAP) još 2006. godine, koji je bio zasnovan na Pekinškoj deklaraciji i platformi za akciju. U ovom procesu svoj doprinos su dale 33 ženske NVO iz cele Srbije.

Prvobitni dokument je naknadno „transformisan“ u Strategiju, a na osnovu nje se *ponovo* pravi Akcioni plan, što ceo proces bespotrebno prolongira, *nasuprot* CEDAW preporuci da se NAP usvoji bez odlaganja. U *Izveštaju o radu Sektora za rodnu ravnopravnost za period januar – jun 2008. godine* naglašava se značaj „demokratskog, participativnog i transparentnog procesa“ sa namerom da se uspostavi kontinuitet između aktivnosti koje je inicirao Vladin Savet za ravnopravnost polova i aktivnosti koje je preuzeo Sektor, a kasnije URR, iako se one u svim ključnim aspektima navedenih karakteristika razlikuju, na štetu potonjih procesa<sup>3</sup>.

Sadržinski, Strategija (očekivano) postavlja kao prioritet nasilje nad ženama kroz poseban cilj - *Prevenција i suzbijanje svih vidova nasilja nad ženama i obezbeđenje sveobuhvatnog sistema zaštite za žene žrtve nasilja*. U okviru ovog posebnog cilja definišu se 4 pojedinačna cilja sa aktivnostima za njihovo postizanje.

- Unapređenje normativnog okvira zaštite od nasilja nad ženama;
- Jačanje kapaciteta sistema zaštite žena od nasilja;
- Sprovođenje istraživanja i unapređenje dokumentacije i statistike;
- Podizanje nivoa svesti o nasilju nad ženama kao društvenom problemu i suzbijanje neodgovarajućeg prikazivanja žena žrtava nasilja u sredstvima javnih glasila.

Aktivnosti koje treba realizovati radi postizanja ciljeva su u potpunosti *u skladu* sa CEDAW preporukama. Strategijom je predviđeno i usvajanje

---

<sup>3</sup> Ženske organizacije iz Srbije (u okviru klastera ŽeneSiromaštvoRazvoj) su stoga poslale Otvoreno pismo Upravi za rodnu ravnopravnost (dostupno na [http://www.womenngo.org.rs/images/Vesti\\_09/OTVORENO\\_PISMO\\_UPRAVI\\_ZA\\_RODNU\\_RAVNOPRAVNOST.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/Vesti_09/OTVORENO_PISMO_UPRAVI_ZA_RODNU_RAVNOPRAVNOST.pdf)), na koje je URR poslala odgovor (e - mailom od 30. septembra 2009 12:22 PM).

*posebne Nacionalne strategije za borbu protiv nasilja nad ženama (pojedinačni cilj 1, aktivnost 1.). Takođe, Strategijom je predviđeno da će Akcioni plan za sprovođenje ove strategije Vlada doneti u roku od šest meseci od dana objavljivanja Strategije (avgust 2009). Tokom novembra 2009. godine, proces izrade Akcionog plana još uvek traje, mada je izrađen prvi predlog. Za njegovu izradu je angažovano 6 konsultantkinja po oblastima, uz učešće samo 6 ženskih organizacija, iako je Uprava kreirala poseban mehanizam – Forum za dijalog sa organizacijama civilnog društva<sup>4</sup>. Ženske organizacije su (bez poziva) izradile komentare na predlog mera za svih 6 oblasti Akcionog plana<sup>5</sup>, koji su prezentovani URR na sastanku Foruma (5. 11. 2009.) i prosleđeni su (u pisanoj formi) svim državnim i pokrajinskim mehanizmima za ravnopravnost polova<sup>6</sup>. Očekujemo, imajući u vidu iskustvenu ekspertizu ženskih organizacija, da će ovi komentari biti ozbiljno razmatrani pri finalizaciji dokumenta.*

Iako je Akcioni plan još u izradi, realizacija mera iz Strategije za oblast nasilja prema ženama, započeta je kroz programiranje i izvođenje trogodišnjeg projekta "Borba protiv seksualnog i rodno zasnovanog nasilja", koji URR realizuje u partnerstvu sa UNDP, a uz finansijsku podršku od 3.011.141 USD dobijenu od Vlade Kraljevine Norveške. Glavni ciljevi projekta su: doprinos unapređivanju borbe protiv rodno zasnovanog nasilja kroz reformu normativnog okvira, jačanje kapaciteta institucija koje rade sa žrtvama nasilja<sup>7</sup> i podizanje svesti javnosti o ovom pitanju. U okviru projekta je planirano i jačanje kapaciteta relevantnih institucija za poboljšanje pristupa žrtava rodnog i seksualnog zasnovanog nasilja uslugama, kao i jačanje kapaciteta same Uprave. Još je sasvim rano govoriti o efektima, ali je uočljivo da ovaj

---

4... ove aktivnosti predstavljaju projekat finansiran sredstvima UNDP kancelarije u okviru projekta Jačanja uloge civilnog društva u oblikovanju politika i praksi za smanjenje siromaštva (Program EAR, 3. stub – rodna ravnopravnost i ženska ljudska prava i projekta Micro Capital Grand). Za ove aktivnosti je tokom 2008. godine izdvojeno ukupno 2.070 EUR i 1.526.270 dinara (Izveštaj o radu Vlade za period 7. jul – 31. decembar 2008. godine, str. 260).

5 Dostupno na [http://www.womenngo.org.rs/images/Vesti\\_09/NAP\\_Komentari.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/Vesti_09/NAP_Komentari.pdf)

6 19.10.2009. komentari su prosleđeni: Narodnoj skupštini RS, Odboru za ravnopravnost polova; MRSP, Savetu za ravnopravnost polova i Upravi za rodnu ravnopravnost; Kancelariji Zaštitnika građana, Zamenici za ravnopravnost polova; Skupštini APV, Odbor za ravnopravnost polova; Pokrajinskom sekretarijatu za rad zapošljavanje i ravnopravnost polova; Kancelariji Pokrajinskog ombudsmana, Zamenici Ombudsmana za ravnopravnost polova; Pokrajinskom Zavodu za ravnopravnost polova.

7 Ovdje bi bilo važno napomenuti da se pod pojmom „institucije“ tradicionalno misli na javne službe, što upućuje da Uprava nije imala u vidu potrebu jačanja kapaciteta nevladinih organizacija koje se specijalizovano, gotovo dve decenije, bave ovom problematikom, što je suprotno intenciji Strategije razvoja socijalne zaštite MRSP. [http://www.womenngo.org.rs/images/Vesti\\_09/NAP\\_Komentari.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/Vesti_09/NAP_Komentari.pdf)

A. JAVNE POLITIKE U OBLASTI NASILJA NAD ŽENAMA I NASILJA U PORODICI  
proces podrazumeva niz *konsultantskih* pozicija za izradu svih pregleda i predloga dokumenata, postupaka i procedura<sup>8</sup>.

## NACIONALNA STRATEGIJA O STARENJU

Strategija, usvojena 2006. godine sa periodom implementacije od 2006. do 2015. godine, ne poziva se na CEDAW Konvenciju, ali predviđa, kao jedan od opštih ciljeva, unapređivanje i negovanje ravnopravnosti polova, te se može reći da je položaj starih žena stavljen u prioritetne oblasti i kroz 6 aktivnosti za unapređenje njihovog položaja: od normativnih (usvajanje zakona o ravnopravnosti polova), preko ekonomske participacije žena, do suzbijanja nasilja (zanemarivanja i zlostavljanja) nad starijim ženama, kroz aktivnosti otklanjanja posledica nasilja, usvajanja i primene protokola o saradnji službi na nacionalnom i lokalnom nivou, vođenja kampanja i stvaranja sistema podrške. Svi ključni nadležni realizatori ovih aktivnosti prepoznati su i u svim drugim strateškim dokumentima koji sadrže ovu temu.

Ova strategija, kroz opis prioritetnih aktivnosti u sprečavanju nasilja prema starima, prepoznaje specifične forme nasilja, karakteristične za ovu populaciju.

*...posebno latentnih zloupotreba ostarelih članova porodice, kao što su finansijska ili psihološka zloupotreba, zanemarivanje egzistencijalnih potreba i sl.*

Nema podataka o opredeljenim sredstvima za realizaciju Strategije, niti u izveštajima o realizaciji aktivnosti navedenih aktera možemo da **pratimo** vrstu i obim specifičnih akcija i njihove efekte.

## STRATEGIJA UNAPREĐENJA POLOŽAJA OSOBA SA INVALIDITETOM U REPUBLICI SRBIJI

Strategija usvojena decembra 2006. godine obuhvata period realizacije od 2007. do 2015. godine. Predviđeno je da se na osnovu strateškog dokumenta

---

<sup>8</sup> [http://www.minrzs.gov.rs/cir/index.php?option=com\\_content&view=category&id=62&Itemid=254](http://www.minrzs.gov.rs/cir/index.php?option=com_content&view=category&id=62&Itemid=254)

svake dve godine izrađuju akcioni planovi, ali do sada nije usvojen nijedan plan, mada postoje nacrti i radne verzije. Strategija je zasnovana na svim ključnim državnim zakonima i dokumentima, kao i na relevantnim dokumentima Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i Evropske unije, ali ne navodi CEDAW kao merodavan dokument, a Zaključne komentare CEDAW Komiteta zbog vremenske dimenzije nije bilo moguće inkorporirati u tekst.

Strategija prepoznaje rodnu dimenziju i među glavne principe stavlja jednakost muškaraca i žena, odnosno ugrađivanje rodne ravnopravnosti u politike. Iako se sprečavanje nasilja nad ženama ne postavlja kao prioritet u okviru ciljeva Strategije, definisane su mere usmerene protiv nasilja nad ženama sa invaliditetom u cilju razvijanja jednakih mogućnosti za ravnopravno učešće u zajednici:

*Obezbediti informacije o položaju žena sa invaliditetom u odnosu na njihove društvene uloge i posebnu ranjivost u odnosu na porodično nasilje; Preduzeti mere na sprečavanju nasilja, zlostavljanja i eksploatacije žena sa invaliditetom; U saradnji sa relevantnim institucijama i organizacijama osoba sa invaliditetom razvijati i primeniti programe psihosocijalne i pravne podrške ženama sa invaliditetom koje su preživele nasilje, zlostavljanje i zloupotrebu; Pružiti podršku organizacijama i institucijama koje se bave nasiljem nad osobama sa invaliditetom.*

Glavni problem ove Strategije je nedostatak ključnog mehanizma za sprovođenje Strategije - akcionih planova, na osnovu kojih bi se moglo pratiti na koji način se Strategija sprovodi. Iako je Strategija eksplicitna po pitanju izveštavanja, iz izveštaja nije moguće utvrditi da li se neki od realizovanih projekata odnosi na žene i nasilje u porodici, iako je nadležno Ministarstvo (MRSP) u 2008. godini na osnovu konkursa za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom podržalo 116 projekata u 49 gradova Srbije, sa blizu 100.000.000 dinara<sup>9</sup>. Novembra 2009. godine, Sektor za zaštitu osoba sa invaliditetom MRSP-a uputilo je javni poziv socijalno – humanitarnim organizacijama za predloge projekata koji imaju za cilj unapređenje položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji<sup>10</sup>.

---

9 Izveštaj o radu MRSP za period od 7. jula 2008. do 20. februara 2009. godine.

10 Sredstva za navedeni konkurs obezbeđena su iz sredstava opredeljenih po osnovu Zakona o igrama na sreću i iz Budžetskog fonda za programe socijalno-humanitarnih organizacija.

## STRATEGIJA ZA UNAPREĐENJE POLOŽAJA ROMA

Nacrt ove Strategije postoji od 2002. godine, ali je usvojena tek aprila 2009. godine i u njoj nije naveden period implementacije. U pogledu položaja žena Strategija se poziva na ključne međunarodne dokumente u toj oblasti, uključujući CEDAW, kao i na relevantne državne strategije i zakone o zabrani diskriminacije i nasilja u porodici. *Akcioni plan* za realizaciju Strategije trebalo je da bude donet mesec dana po usvajanju dokumenta (maj), a usvojen je u julu 2009. godine za period 2009 – 2011. godine<sup>11</sup>.

Strategija postavlja kao jedan od *prioriteta* i nasilje prema ženama. U okviru devetog poglavlja detaljno se obrađuje *položaj žena i poziva se na CEDAW preporuku* koja se tiče kriterijuma za prihvatanje Romkinja u sigurne kuće. U odnosu na nacrt iz 2002. godine strategija je drugačije formatirana, a od 10 prioriteta, prva 3 se odnose na diskriminaciju i nasilje prema Romkinjama. Nestalo je poglavlje imenovano kao *borba protiv diskriminacije i nasilja*, a koje je predviđalo sledeće mere:

*Obuka za sve tužioce, sudije i pravnike da bolje razumeju nasilje prema ženama, te uzroke i posledice tog nasilja; Specijalizacija tužioca koji će se baviti slučajevima zlostavljanja i silovanja; Uspostavljanje sistema besplatne pravne pomoći i podrška organizacijama koje pružaju ovu podršku; Osnivanje »bezbedne kuće« za žene; Kampanje protiv nasilja prema Romkinjama i romskoj deci, posebno aktivnosti romskih ženskih organizacija.*

Bez obzira što su u konačnom dokumentu Strategije izostale neke ranije predviđene mere, suština se nije izgubila – Strategija vrlo jasno definiše oblasti delovanja, a nasilje nad Romkinjama postavlja kao prioritet. Akcioni plan, međutim, ne odgovara u potpunosti strateškom dokumentu jer nasilje nad ženama definiše kroz samo jedan cilj: usvajanje politike za zaštitu od nasilja nad ženama, koji će se realizovati kroz dve mere: efikasna primena zakona i mera zaštite u romskim naseljima (jedina predviđena aktivnost je edukacija međusektorskih timova za zaštitu žrtava nasilja za primenu

---

<sup>11</sup> Službeni glasnik RS br. 57/09 od 24. jula 2009. godine.

specifičnih mera i osetljivost po pitanju zaštite Romkinja); povećana dostupnost usluga službi zaštite od nasilja nad Romkinjama – mreža zaštite Vlade i UG (planirana aktivnost je edukacija Romkinja o ženskim ljudskim pravima). Akcionim planom su predviđena i budžetska izdvajanja za sprovođenje strategije<sup>12</sup>.

### **STRATEGIJA ZA SPREČAVANJE NASILJA U PORODICI I DRUGIH OBLIKA RODNO ZASNOVANOG NASILJA U APV ZA PERIOD OD 2008 - 2012.**

Strategija je rađena krajem 2007. i usvojena septembra 2008. godine i pokriva period realizacije između 2008. i 2012. godine i zasnovana je na svim ključnim međunarodnim dokumentima za ovu oblast. Ova Strategija nesumnjivo predstavlja jasan znak političke volje u Autonomnoj pokrajini Vojvodina (APV) da se suzbijanje nasilja u porodici i nasilja nad ženama postavi kao prioritarno pitanje. To pokazuje efikasnost u procesu izrade, usvajanja i implementacije Strategije, kao i jasnu opredeljenost za politiku „nulte tolerancije“ prema nasilju. Strategija sadrži definicije nasilja u skladu sa međunarodnim standardima, analizu stanja u APV u pogledu nasilja nad ženama, postavlja jasne principe i dostižne ciljeve, predviđa sveobuhvatne mere za sprečavanje nasilja, imenuje nadležne za realizaciju i rokove, a u dodacima daje pregled i analizu postojeće zakonske regulative u ovoj oblasti uz niz preporuka za izmenu normativnog okvira u cilju njegovog unapređenja.

Strategija je usklađena sa Opštom preporukom br. 19, na koju se u uvodu i poziva, te ugrađuje Zaključne komentare CEDAW Komiteta, jer je rađena neposredno posle njihovog donošenja. Takođe, prepoznaje višestruko marginalizovane grupe žena i u odnosu na njih predviđa kratkoročne ciljeve (br. 7 i 8), kao i posebne mere.

---

<sup>12</sup>Socijalno osiguranje i socijalna zaštita - Ministarstvo rada i socijalne politike razvija posebne preventivne programe podrške romskim porodicama, pre svega ženama i deci. Za unapređenje položaja Roma obezbeđena su sredstva u iznosu od 7.000.000 dinara. Transferi ostalim nivoima vlasti 5.000.000 i Donacije nevladinim organizacijama 2.000.000. Položaj žena - Sredstva za sprovođenje Akcionog plana obezbeđena su u okviru ukupnih sredstava za unapređivanje položaja Roma, kod Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja, Ministarstva rada i socijalne politike, Ministarstva zdravlja, Ministarstva kulture i drugih ministarstava nadležnih za sprovođenje i praćenje ove aktivnosti (Akcioni plan).

## A. JAVNE POLITIKE U OBLASTI NASILJA NAD ŽENAMA I NASILJA U PORODICI

Ograničenje Strategije, pored teritorijalnog, je i to što APV nema nadležnosti u domenu delovanja policije i pravosuđa, kao i u domenu uspostavljanja sistema specijalizovane evidencije i dokumentacije, mada uz dobijenu saglasnost od nadležnih ministarstava, nema prepreka za saradnju i razmenu informacija između ovih institucija.

Početakom 2009. godine, započeto je sprovođenje trogodišnjeg projekta Strategije kroz projekat „Ka sveobuhvatnom sistemu zaštite žena od nasilja u APV“, uz podršku Fonda Ujedinjenih nacija za podršku akcijama protiv nasilja nad ženama (UNTF).

Aktivnosti u okviru projekta između ostalog uključuju: 1) obuku za zaposlene u relevantnim institucijama i organizacijama koje se bave sprečavanjem i rešavanjem slučajeva nasilja u porodici u svim opštinama APV i obuku za buduće profesionalce, tj. studente; 2) uspostavljanje intersektoralne i multidisciplinarne saradnje svih institucija i organizacija i razvijanje protokola o postupanju svih aktera; 3) jačanje kapaciteta postojećih i razvijanje novih specijalizovanih usluga besplatne pomoći dostupne svim ženama žrtvama nasilja; 4) revidiranje ili razvoj novih strategija socijalne zaštite i lokalnih akcionih planova za prevenciju i zaštitu žrtava nasilja u najmanje 5 opština u AP Vojvodini; 5) razvoj metodologije i softvera za vođenje jedinstvene evidencije o slučajevima nasilja i uspostavljanje prakse sistematskog prikupljanja podataka; 6) sprovođenje istraživanja o pojavi nasilja u porodici i analize o kvalitetu i dostupnosti specijalizovanih usluga; 7) obezbeđivanje široko dostupnih informacija o vidovima podrške za žrtve nasilja, uključujući i informacije na jezicima manjina, 8) jačanje uloge i odgovornosti medija u podizanju svesti javnosti o problemu nasilja u porodici i organizacija medijskih i drugih kampanja podizanja svesti; 9) povećanje stepena razumevanja poslanika/ca Skupštine AP Vojvodine o pojavi nasilja u porodici i nasilja nad ženama; 10) edukacija i informisanje dečaka i devojčica u AP Vojvodini o prevenciji i zaštiti od nasilja i edukativne aktivnosti sa školskim osobljem<sup>13</sup>.

*Efekte*, kratkoročne i dugoročne, primene aktivnosti baziranih na strateškom dokumentu mogu se tek očekivati<sup>14</sup>. Prema načinu na koji je rađen ovaj dokument, a i prema onome što znamo o procesu implementacije mera, ovo

---

<sup>13</sup> <http://www.psrzrp.vojvodina.gov.rs/pages/StopNasilju.php>

<sup>14</sup> Nezavisna evaluacija je ugrađena u proces implementacije.

## MAPIRANJE PRAZNINE

bi moglo poslužiti kao „model“ implementatorima strateških dokumenata na državnom nivou u pogledu participativnosti, transparentnosti, uključivanja i uvažavanja mišljenja različitih aktera. Očekuje se da produkti ovih aktivnosti (npr. protokoli, lokalni akcioni planovi, metodologija i softver za evidenciju i dr.) posluže u kreiranju dokumenata na državnom nivou.

## **B. TENDENCIJE U IZMENAMA ZAKONSKE REGULATIVE U OBLASTI NASILJA U PORODICI 2006 - 2009.**

Postojeći zakonodavni okvir za zaštitu od nasilja u porodici u Republici Srbiji čine pravne norme kojima je regulisana zaštita od nasilja u porodici u Krivičnom zakoniku (član 194), indirektno u Zakonu o javnom redu i miru (član 6) i u Porodičnom zakonu, kojim je zabranjeno nasilje u porodici i članovima porodice priznato pravo na zaštitu (čl. 10.), regulisane su mere porodičnopravne zaštite i uslovi pod kojima se one određuju (čl. 197- 200.) i uređen je poseban postupak u parnici za zaštitu od nasilja u porodici (čl. 283-289.). Iako ovaj zakonodavni okvir predstavlja relativno dobar mehanizam za zaštitu žrtava nasilja u porodici i kažnjavanje počilaca, neophodne su izmene zakonskih normi i popunjavanje pravnih praznina kako bi zaštita žrtava nasilja u porodici bila što potpunija i efikasnija. Ta neophodnost je izražena i u zvaničnim dokumentima i stavovima državnih organa<sup>1</sup>.

U periodu posle donošenja CEDAW preporuka postoje predlozi i inicijative, kako od strane nadležnih državnih organa, tako i od civilnog društva, za izmene Porodičnog zakona i Krivičnog zakonika u cilju unapređenja zakonodavnog okvira za zaštitu žena od nasilja u porodici. Njih je nametnula potreba pravne prakse i nedostaci u samim zakonskim rešenjima zbog kojih je jednakost građana pred zakonom narušena.

Autonomni ženski centar je, na osnovu višegodišnje saradnje sa profesionalcima iz pravosuđa u okviru projekta *Nasilje u porodici - prepreka razvoju*<sup>2</sup>, pokrenuo inicijativu za izmene Krivičnog zakonika, Zakona o krivičnom postupku i Porodičnog zakona. Stručne rasprave koje su vođene u okviru projektnih aktivnosti, kao i istraživanje krivičnopravne prakse<sup>3</sup>, istraživanje

---

1 Strategija za zaštitu od nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja u APV (str. 29 i 55); Odgovor MRSP - državna sekretarka Ljiljana Lučić, Autonomnom ženskom centru na predlog za izmene i dopune Porodičnog zakona u oblasti nasilja u porodici (od 24.03.2009. broj 06-00-81/2008-19).

2 Projekat saradnje sa pravosudnim institucijama "Nasilje u porodici - prepreka razvoju" realizuje se od 2005. godine, uz podršku Irish Aid-a (DCI).

3... sprovedeno u Beogradu i Nišu za period 2006 - prva polovina 2007. godine, u saradnji sa Ženskim istraživačkim centrom iz Niša.

i pregled porodičnog pravne prakse<sup>4</sup> kao i odgovori 247 profesionalaca na anketu o praksi i nužnim promenama<sup>5</sup> omogućile su da se oceni postojeći sistem krivičnog pravne i porodičnog pravne zaštite od nasilja u porodici i da se evidentiraju njegove osnovne slabosti koje otežavaju pravovremeno reagovanje i pružanje efikasne i delotvorne pravne zaštite žrtvama nasilja. Dobijeni su konstruktivni predlozi stručne javnosti za unapređenje normativnog okvira zaštite od nasilja u porodici, kao i predlozi mera koje bi trebalo preduzeti kako bi se obezbedilo koordinisano delovanje institucija sistema<sup>6</sup>.

## KRIVIČNO ZAKONODAVSTVO U OBLASTI NASILJA U PORODICI

Izmenama Krivičnog zakonika iz 2005. godine<sup>7</sup> kazne za krivično delo nasilje u porodici su smanjene, o čemu se izjasnio i Komitet za eliminaciju diskriminacije žena, izražavajući zabrinutost zbog ove činjenice.

Predloge profesionalaca za izmene i dopune zakona u oblasti krivičnog prava AŽC je prosledio Ministarstvu pravde (MP) u čijoj su nadležnosti izmene Krivičnog zakonika<sup>8</sup>. MP je pokazalo kooperativnost u vezi sa inicijativom AŽCa i odgovorilo jednom širom akcijom, prosledivši predloge AŽC-a na mišljenje svim okružnim sudovima i tužilaštvima u Srbiji. Pisane odgovore i komentare je poslalo 14 sudova i 8 javnih tužilaštava u Srbiji. Pristigli odgovori su analizirani i napravljen je pregled predloga, na osnovu kojeg je izrađen i predlog za izmene zakonskih odredaba, prosleđen MP, odnosno radnoj grupi.

### **Predlog radne grupe**

Radna grupa (koju je oformilo MP marta 2009. godine) je izradila Predlog

---

4. sprovedeno u beogradskim sudovima tokom 2008, i nastavljeno tokom 2009. godine u 25 opština u Srbiji, u saradnji sa Ženskim istraživačkim centrom iz Niša i Okružnim sudom iz Beograda.

5 ... sprovedenu jula 2007. na konferenciji na kojoj je prezentovan Austrijski model intervencije u slučajevima nasilja u porodici, kada je anketirano 247 učesnica/ka iz pravosuđa, policije, zdravstvenih i socijalnih ustanova.

6 [http://www.womenngo.org.rs/images/policy\\_paper-pravda.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/policy_paper-pravda.pdf)

7 Službeni glasnik RS br. 85/2005.

8 Dopis od 12. 11. 2007. dostupan na [http://www.womenngo.org.rs/images/policy\\_paper-pravda.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/policy_paper-pravda.pdf)

zakona za izmene i dopune Krivičnog zakonika (Predlog ZIDKZ). Proces izrade Predloga, kao i njegova sadržina, ostali su nepoznati javnosti do njihovog usvajanja na sednici Vlade (10. 7. 2009.). AŽC je, u saradnji sa Ženskim istraživačkim centrom (ŽIC) iz Niša i Viktimološkim društvom Srbije (VDS) iz Beograda, sačinio komentare na Predlog i prosledio ih MP i članovima radne grupe. Ključne tačke predloga radne grupe, koje su predstavljale osnov za intervenciju AŽC-a ticale su se: pitanja povećanja kazni za nasilje u porodici, pitanja pokretanja postupka (po predlogu stranke ili ex officio) i definicije članova porodice koji uživaju zaštitu po službenoj dužnosti.

1. Prema predlogu radne grupe, kazne za krivično delo nasilje u porodici su povećane samo za 4. stav (ukoliko je nastupila smrt člana porodice), što je pozitivno, ali nedovoljno rešenje za unapređenje pravne prakse.

Prema evidenciji MUP-a, krivičnu prijavu po stavu 4, tokom 2008. godine, policija je podnela u samo 4 slučaja, što čini 0,13% ukupno podnetih krivičnih prijava za krivično delo nasilje u porodici, tako da se ne može reći da je ovaj predlog za izmene od suštinske važnosti za unapređenje zakonodavnog okvira. Isto pokazuje i evidencija RZS-a za 2008. godinu – krivična prijava za stav 4 (u vezi sa stavom 1 i 2) je podneta u samo 11 slučajeva, odnosno za 0,30% svih prijavljenih lica za nasilje u porodici.<sup>9</sup>

*Potreba za povećanjem zaprečenih kazni zatvora proizilazi iz potrebe profesionalaca koji postupaju u slučajevima nasilja u porodici, kako bi imali adekvatne „instrumente za rad“ (a ne isključivo iz potrebe strožeg kažnjavanja učinioca nasilja). Praksa je pokazala da je zbog ovako nisko zaprečenog posebnog maksimuma, sudijama otežano postupanje zbog nemogućnosti određivanja pritvora u situacijama koje profesionalci prepoznaju kao visok stepen ugroženosti žrtve, za šta je postojala mogućnost po ranijem čl. 118a. Sudije u krivičnom postupku po ZKP-u na žalost, nisu imale mogućnost izdavanja zabrane okrivljenom da se približava članu porodice i mestu prebivališta (pa ni u okviru mera koje se izriču uz zabranu napuštanja boravišta, čl. 136 st. 3). Stoga je pritvor jedina mera koja sudiji u krivičnom postupku ostaje kako bi se obezbedila sigurnost i saradnja žrtve nasilja u porodici.*

2. Predlogom je učinjen „korak unazad“ u odnosu na do tada dostignute

---

<sup>9</sup> iz obrazloženja AŽC, ŽIC i VDS

standarde u zaštiti žrtava nasilja time što je predloženo da se ovo krivično delo ne goni po službenoj dužnosti, već po predlogu stranke, izuzev u slučaju kada je oštećeni maloletno lice.

*Ovakvo rešenje radne grupe navodi na mišljenje da nasilje u porodici predstavlja privatni problem njenih članova, što je u suprotnosti sa opštom intencijom ovog člana zakona, kao i međunarodnim standardima u oblasti zaštite od nasilja u porodici. Smanjenjem odgovornosti tužilaštva, njegova efikasnost bi se statistički nesumnjivo povećala, ali na štetu žrtava nasilja u porodici. Izmene koje je predložila radna grupa čine vođenje krivičnog postupka zavisnim od volje žrtve nasilja, a takva odredba otvara prostor da žrtva bude dodatno izložena pritiscima nasilnika da predlog povuče, što bi dovodilo do automatskog obustavljanja postupka. Sistemski rešenja problema nasilja u porodici i ostvarivanje prava žrtava na zakonom zagaranovanu zaštitu podrazumevaju da državni organi preuzmu odgovornost i demonstriraju stav države da je nasilje u porodici nedopustivo, zakonom zabranjeno ponašanje i da je obaveza državnih organa (po službenoj dužnosti), bez obzira na stav i volju žrtve, da procesuiraju ta krivična dela.<sup>10</sup>*

3. Predloženi krug lica koja se smatraju članom porodice uži je u odnosu na krug lica koja prema porodičnom zakonu uživaju zaštitu. Ovo dovodi do diskriminacije svih onih lica koja, po Porodičnom zakonu, imaju pravo na zaštitu od nasilja u porodici, a koje Predlog ZID KZ ne svrstava u krug pasivnih subjekata krivičnog dela nasilja u porodici.

*Ovo rešenje ne odgovara potrebama zaštite žrtava nasilja u porodici po još jednom osnovu – postavljanjem uslova života u zajedničkom domaćinstvu za zaštitu određenog kruga lica. Karakteristika nasilja u porodici nije da žrtva i nasilnik imaju zajedničko mesto prebivališta, nego porodična (ili lična) veza koja među njima postoji. Međunarodna i nacionalna istraživanja i praksa pokazuju da se nasilje nastavlja, pa čak i pojačava kada žrtva podnese zahtev za razvod braka, razvede se, ili napusti zajedničko domaćinstvo.*

*Istraživanje krivično-pravne prakse primene krivičnog dela nasilje u*

---

<sup>10</sup>Ibid.

*porodici u našem kontekstu<sup>11</sup> pokazalo je da je najčešći oblik nasilja partnersko nasilje, odnosno da su učinioci bračni ili bivši bračni partneri i da u 22% slučajeva mesto izvršenja nije zajednički stan (domaćinstvo) već stan žrtve/nasilnika ili javni prostor<sup>12</sup>. Česti su i slučajevi da bračni drugovi ostaju da žive zajedno i posle razvoda braka, ali je ovo zajedništvo samo formalno, ne podrazumeva zajedničko domaćinstvo, dok se problemi i moguće nasilje prebacuju i posle razvoda u novonastali odnos.<sup>13</sup>*

## **Predlog usvojen na sednici Vlade**

Na sednici Vlade održanoj 10. jula 2009. godine usvojen je Predlog ZID KZ koji je nešto drugačiji u odnosu na prvi predlog radne grupe. Predlagač je odustao od „gonjenja po predlogu stranke“, što smatramo prvim uspehom inicijative, a kazna je povećana i za 5. stav ovog krivičnog dela (kršenje mere zaštite određene prema Porodičnom zakonu). Nakon usvajanja, Predlog je prosleđen u skupštinsku proceduru i postavljen na Internet prezentaciju Narodne Skupštine, te je tek u ovom trenutku postao dostupan široj javnosti. Jedina mogućnost da se utiče na izmenu predloženih rešenja bila je preko ovlašćenih predlagača amandmana<sup>14</sup>.

AŽC, ŽIC i VDS su pripremile 4 amandmana na Vladin Predlog, predložile ih Zaštitniku prava građana, koji je prihvatio da podnese amandmane koji se tiču: visine zaprećenih kazni za sve oblike ovog dela; na definiciju članova porodice (u skladu sa Porodičnim zakonom), kao i na mogućnost da se osuđenom za nasilje u porodici odredi izvršenje kazne zatvora tako što ne sme napuštati prostorije u kojima stanuje<sup>15</sup>.

Za amandmane Zaštitnika građana, za samo 24 sata, obezbeđena je

---

11 Konstatinović-Vilić, S., Petrušić, N. (2007), Krivično delo nasilje u porodici – aktuelna pravosudna praksa u Beogradu i Nišu, Autonomni ženski centar, Beograd i Ženski istraživački centar Niš; dostupno na [http://www.womenngo.org.rs/images/publikacije-dp/istrazivanje\\_istrazivanje.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/publikacije-dp/istrazivanje_istrazivanje.pdf)

12 Do istih podataka se došlo i u istraživanju primene mera zaštite od nasilja u porodici po Porodičnom zakonu (najveći broj tužilja, odnosno 28,3%, u vreme podizanja tužbe bilo je razvedeno, a da je u bračnoj zajednici bilo 27,4% tužilja); Petrušić, N., Konstatinović-Vilić, S. (2007) Porodičnopravna zaštita od nasilja u porodici u praksi sudova u Beogradu, Autonomni ženski centar, Beograd i Ženski istraživački centar Niš. 13 iz obrazloženja AŽC, ŽIC i VDS

14 Pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata imaju Vlada, svaki narodni poslanik, Skupština Autonomne pokrajine ili najmanje 15.000 birača (član 137 Poslovnika o radu Narodne skupštine). Zaštitnik građana ima pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti (član 18. Zakona o zaštitniku građana (Službeni glasnik RS, br. 79/2005 i 54/2007).

15 Član 7 Predloga zakona u vezi sa izmenama i dopunama člana 45 Krivičnog zakonika.

podrška preko 60 organizacija civilnog društva, a pismo podrške je poslato predsednici Narodne skupštine, predsednici Odbora za rodnu ravnopravnost i predsednicima svih poslaničkih grupa u Skupštini. Vlada nije prihvatila nijedan od četiri predložena amandmana Zaštitnika građana, čime je, mišljena smo, pokazala da ne uvažava stavove i ekspertizu organizacija civilnog društva<sup>16</sup>. AŽC je uputio apel Vladi i Narodnoj skupštini Republike Srbije da se zajedničko domaćinstvo kao uslov za postupanje državnih organa po službenoj dužnosti izbací iz Predloga zakona.

### **Zakon usvojen u Skupštini**

Na skupštinskom zasedanju održanom 31. avgusta 2009. godine<sup>17</sup> usvojen je ZID KZ. Usvojenim zakonom su predviđene: veće kazne za nasilje u porodici po svim stavovima, prema predlogu Zaštitnika građana. Odrednica zajedničko domaćinstvo kao uslov zaštite određenih članova porodice je ipak ostala<sup>18</sup>.

Povećanjem kazni za nasilje u porodici, za razliku od Vlade, Skupština Srbije je nesumnjivo prepoznala važnost problema i pokazala spremnost da preuzme odgovornost za njegovo rešavanje, čime je učinjen korak napred ka implementaciji CEDAW preporuka.

Novi Krivični zakonik ne predviđa seksualno uznemiravanje kao krivično delo, o čemu se takođe izjasnio CEDAW Komitet, međutim, kazne za sva krivična dela protiv polne slobode iz glave XVIII Krivičnog zakonika su povećane, a dodata su i dva nova krivična dela u ovoj oblasti (član 185a i 185b)<sup>19</sup>.

AŽC je kreirao i amandman na *Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku*, koji su podnele narodne poslanice Gordana Rajkov i Jelena Travar. Amandman se ticao preciznijeg definisanja mera

---

16 Pogledati dokument: Republika Srbija, Vlada, broj 011-4769/2009 od 22. jula 2009. godine koji je dostavljen Narodnoj skupštini RS.

17... kojem je prethodila sednica Zakonodavnog odbora, na koji je bio pozvan i Zaštitnik građana radi obrazlaganja amandmana.

18 Službeni glasnik RS br. 72/09 od 31.8.2009.

19 Navođenje maloletnog lica na prisustvovanje polnim radnjama (član 185a) i Iskorišćavanje računarske mreže ili komunikacije drugim tehničkim sredstvima za izvršenje krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnom licu (član 185b).

za obezbeđenje prisustva okrivljenog i za nesmetano vođenje krivičnog postupka, kojim se (na precizniji način) definiše izuzetak koji je inicijalno predložio predlagač zakona<sup>20</sup>. Amandman *nije usvojen* sa obrazloženjem da je rešenje u Predlogu zakona preciznije<sup>21</sup>.

## PORODIČNO ZAKONODAVSTVO U OBLASTI NASILJA U PORODICI

U nadležnosti Ministarstva rada i socijalne politike su izmene Porodičnog zakona, te je AŽC predloge za izmene ovog zakona prosledio ovom Ministarstvu (12. 11. 2007. godine), kao i dopunjene predloge na osnovu mišljenja i komentara sudija i tužilaca (11. 3. 2009. godine)<sup>22</sup>. MRSP je poslalo odgovor na inicijativu AŽC-a, sa informacijom da se *planiraju* izmene Porodičnog zakona, da je formirana sektorska radna grupa koja će se time baviti, te da će tekst biti „*dostavljen na razmatranje i organizacijama koje su iskazale spremnost da daju svoj doprinos u radu na izmenama zakonskog teksta*“<sup>23</sup>.

Takođe, u MRSP su u toku postupci donošenja i izmena još nekih zakona relevantnih za oblast rodne ravnopravnosti i nasilja nad ženama: Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti, Nacrt zakona o socijalnoj zaštiti, Nacrt zakona o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i Nacrt zakona o potvrđivanju Opcionog protokola uz Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom, a formirana je i radna grupa za izradu *Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu*<sup>24</sup>

*Na sednici Skupštinskog Odbora za ravnopravnost polova (27. 10. 2009.) diskutvan je Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti*<sup>25</sup>. Predstavnicu AŽC<sup>26</sup>

---

20 Glava VIII Zakonika o krivičnom postupku, član 136 - Zabrana napuštanja (stana ili mesta) boravišta, stav 3.

21 Pogledati dokument: Republika Srbija, Vlada, broj 011-4769/2009 od 22. jula 2009. godine koji je dostavljen Narodnoj skupštini RS.

22 Svi predlozi su dostupni na [http://www.womenngo.org.rs/images/policy\\_papir-socijala.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/policy_papir-socijala.pdf)

23 Odgovor MRSP od 24.03.2009. godine, broj 06-00-81/2008-19. AŽC do danas nema informaciju o tome ko su članovi sektorske radne grupe i dokle je radna grupa stigla na izradi predloga za izmene i dopune porodičnog zakona.

24 Izveštaj Ministarstva rada i socijalne politike za period 7. jul 2008 – 20. februar 2009. godine.

25 Informacija o sednici dostupna na

[http://www.parlament.gov.rs/content/cir/aktivnosti/skupstinske\\_detalji.asp?Id=2067&t=A](http://www.parlament.gov.rs/content/cir/aktivnosti/skupstinske_detalji.asp?Id=2067&t=A)

26 Na sednici je učestvovala Bobana Macanović, koja je između ostalog primetila da među pozvanim ženskim organizacijama nije bilo nijedne lezbejske, a da predstavnicama Labrisa nije dozvoljeno učešće,

*istakla je da: nacrt zakona ne sadrži definiciju roda, da je pre spisak preporuka nego zakonskih odredaba (ključne reči su „treba nastojati“), da su kazne predviđene samo za 9 od 31 člana, a odnose se isključivo na postupanja obrazovnih institucija i poslodavaca, da deo o „rađanju“ ne sadrži odredbe o rađanju već o planiranju porodice, da je ovaj deo nesaglasan sa Prodičnim zaknom, prema kome odluku o rađanju isključivo donosi žena, da ne postoje određenja u vezi sa višestruko diskriminisanim grupama žena, da zakon imenuje odgovornost za sve forme građanskog udruživanja, osim za crkvene organizacije, i konačno, ali ne manje značajno, da je zakon pisan u muškom rodu i da ne predviđa obavezu uvođenja rodno osetljivog jezika, iako srpski jezik ima mogućnost za to.*

## ZAKON O NASILJU U PORODICI

Preporuka CEDAW Komiteta da država Srbija razmotri usvajanje zakona o nasilju u porodici koji bi objedinio značajne elemente, koji se nalaze u Krivičnom zakoniku i Porodičnom zakonu, automatski je dovela do njenog inkorporisanja u nekoliko zvaničnih dokumenata i korak dalje, do aktivnosti ka usvajanju novog zakona.

Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti<sup>27</sup> predviđa „razmatranje potrebe za donošenjem zakona o zaštiti od nasilja u porodici“ (str. 33). Ova preporuka je sadržana i u izveštaju Pokrajinskog ombudsmana za 2008. godinu (str 39).

Izradi Zakona o nasilju u porodici prvi je pristupio civilni sektor (nažalost, organizacije u čijem fokusu bavljenja nije i nasilje u porodici)<sup>28</sup>, bez prethodnog razmatranja potrebe za donošenjem novog zakona.

AŽC je javno izrazio neslaganje sa procesom pisanja Modela zakona, bez prethodne diskusije i ozbiljne analize stanja, kao i sa njegovim ishodom, tj. ponuđenim rešenjima. Neadekvatna operacionalizacija konceptijskih

---

pod izgovorom da nisu na spisku registrovanih. Ne treba zanemartiti činjenicu da je Nacrt zakona iz 2009. upravo brisanjem odrednice roda i svođenjem pola na biologiju, izbrisao seksualnu orijentaciju, koja je bitno polno/rodno svojstvo, navedenu u Predlogu iz 2005.

<sup>27</sup> U okviru Pojedinačnog cilja 1: unapređivanje normativnog okvira zaštite od nasilja nad ženama.

<sup>28</sup> Centar za mir i razvoj demokratije i Anti-trafiking Centar, uz finansijsku podršku Delegacije Evropske komisije, izradio je Model zakona o sprečavanju nasilja u porodici, čiji su autori Saša Gajin, Violeta Kočić – Mitaček i Tanja Drobnyak.

pretpostavki na kojima počiva Model zakona predstavlja „korak unazad“ u odnosu na teško stečen nivo pravne zaštite od nasilja u porodici, te je AŽC načelne komentare prosledio *Centru za mir i razvoj demokratije* i učinio ih dostupnim javnosti<sup>29</sup>. Razlog za zabrinutost je i saznanje da će ovaj Model biti osnov izrade budućeg Zakona o nasilju u porodici za radnu grupu koju je formirala Uprava za rodnu ravnopravnost u okviru projekta „Borba protiv seksualnog i rodno zasnovanog nasilja“. Imajući u vidu prethodne postupke<sup>30</sup> i specifičnu neosetljivost URR na predloge ženskog civilnog sektora, AŽC je poslao zvaničan zahtev MRSP da se pre izrade novog zakona napravi dubinska analiza situacije i da se razmotri potreba za usvajanjem zakona, a ukoliko se pokaže da takva potreba postoji, da se u rad radne grupe uključe predstavnice specijalizovanih organizacija civilnog društva<sup>31</sup>. Na isti zahtev, javno ponovljen na konferenciji za novinare koju je organizovala URR povodom predstavljanja projekta „Borba protiv seksualnog i rodno zasnovanog nasilja“, ministar Rasim Ljajić, naglasio je važnost učešća ženskih nevladinih organizacija u ovom procesu. AŽC još uvek nije dobio poziv za učešće u radnoj grupi za izradu Zakona o nasilju u porodici.

## PRIMENA ZAKONA U OBLASTI NASILJA U PORODICI

Zvanična državna statistika u odnosu na nasilje u porodici postoji, ali još uvek nije ni potpuna, niti dovoljna.

### Krivično delo nasilje u porodici

Šture podatke u vezi sa krivičnim delom nasilje u porodici moguće je naći na zvaničnoj Internet prezentaciji Republičkog javnog tužilaštva (RJT)<sup>32</sup> za period 2005 - 2007. godine, kao i na prezentaciji Republičkog zavoda za statistiku (RZS)<sup>33</sup> za period 2004 - 2008. godine. Podaci iz ovih izveštaja se, međutim, ne poklapaju. Ovo konstatuje i Nacionalna strategija za

29 [http://www.womenngo.org.rs/images/Vesti\\_09/Opsti\\_komentari\\_na\\_Model\\_zakona.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/Vesti_09/Opsti_komentari_na_Model_zakona.pdf)

30 ... pre svih, način na koji je za poziciju predstavnice Srbije u Ad hoc komitetu za sprečavanje i borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (CAHVIO) Saveta Evrope imenovana prof. dr Gordana Gasmir. Videti dopis MRSP, URR, br. 119-01-02/2009-01, od 14. 5. 2009. godine.

31 ...one koje imaju višegodišnje iskustvo u izradi zakonskih rešenja, praćenju njegove implementacije i direktnom radu sa nasiljem u porodici, kao što su Autonomni ženski centar i Viktimološko društvo Srbije.

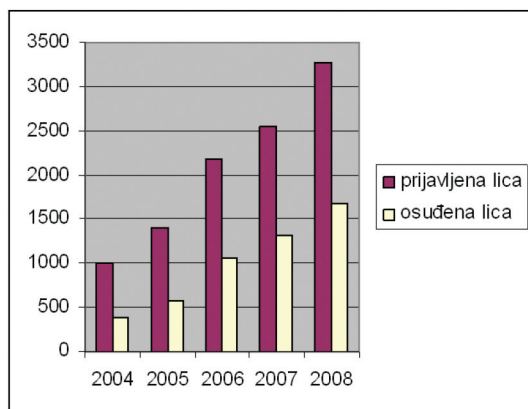
32 <http://www.rjt.gov.rs/cr/articles/statistika/>

33 <http://webrzs.stat.gov.rs/axd/index.php>

poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti: „Ne postoje precizni podaci o obimu i rasprostranjenosti nasilja nad ženama u našoj zemlji“ (str. 31), kao i Izveštaj Zaštitnika građana Republike Srbije za 2008. godinu: „Zvanična statistika još uvek ne prati žrtve krivičnih dela podeljene po polu i uzrastu, pa tako ne postoje podaci o broju odraslih, dece, žena i muškaraca koji su bili žrtve pojedinih krivičnih dela“ (str. 7). Nešto potpunije podatke moguće je dobiti na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

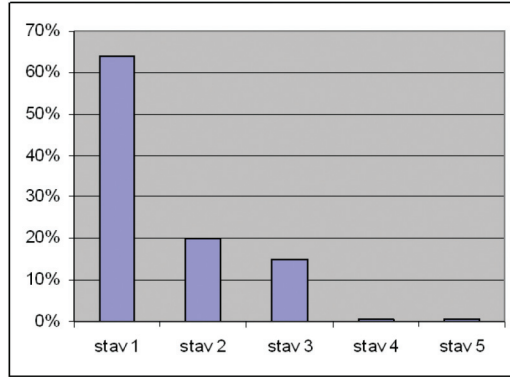
Republičkom zavodu za statistiku je upućen zahtev za detaljnim informacijama u vezi sa krivičnim delima: nasilje u porodici, silovanje, zapuštanje i zlostavljanje maloletnika, nedavanje izdržavanja (kao oblik nasilja u porodici) i ubistvo (s obzirom da se pod ovim krivičnim delom procesuiraju i ubistva među srodnicima).

Analiza podataka RZS u vezi sa primenom Krivičnog zakonika u oblasti nasilja u porodici pokazuje da postoji veći broj registrovanih slučajeva u odnosu na prethodne godine. Postoji tendencija porasta prijava za ovo krivično delo (posmatrajući period od 2004. do 2008. godine), kao i tendencija povećanog osuđivanja (347 osuđenih u 2004. godini, 1681 osuđeno lice u 2008. godini).

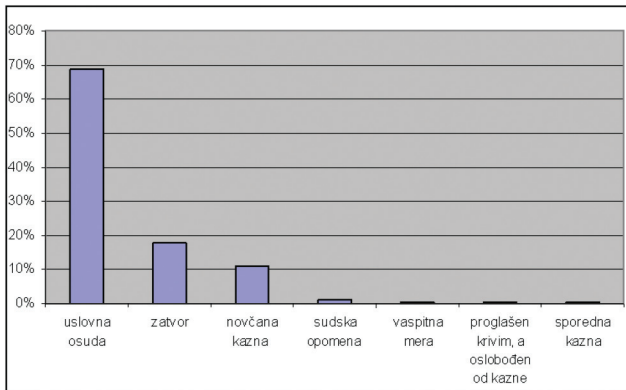


Najveći broj osoba je prijavljen po stavu 1 ovog dela (69%), a takođe je najveći broj osuđenih po ovom stavu (1072 osobe od ukupno 1681 osuđenih ili 63,77%).

## B. TENDENCIJE U IZMENAMA ZAKONSKE REGULATIVE.

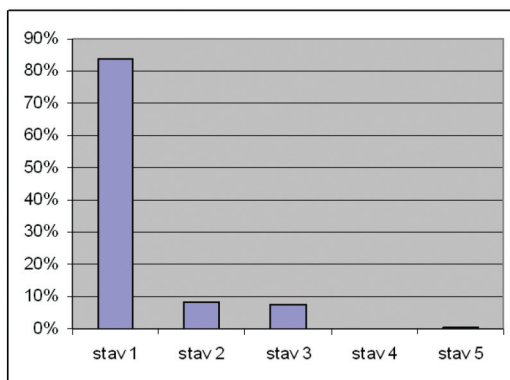


Kod izrečenih sankcija i dalje dominira uslovna osuda (1162), pa tek zatim zatvorska (300) i novčana kazna (186), sudska opomena (20) i vaspitna mera (4). Ima i 9 slučajeva u kojima je osuđeni proglašen krivim, a oslobođen od kazne. Nije teško zaključiti da postoji tendencija blagog kažnjavanja učinilaca krivičnog dela nasilja u porodici, sa uslovnom osudom kao glavnom sankcijom koja se izriče u 69% slučajeva, uz činjenicu da ne postoji posebno organizovan nadzor uslovne osude.



S obzirom da se podaci RZS ne mogu razvrstavati prema srodstvu učinioca i žrtve, nema ni preciznih podataka o tome koliko je slučajeva nasilja u porodici procesuirano po drugom osnovu, odnosno kroz druga krivična dela (npr. Ubistvo, član 113, Nedavanje izdržavanja, član 195 ili Zapuštanje i zlostavljanje maloletnog lica, član 193).

Podaci MUP-a, dostavljeni na osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, govore o tome da je policija u svih 27 policijskih uprava u 2008. godini podnela ukupno 2915 krivičnih prijava za krivično delo nasilje u porodici, od čega 2441 za stav 1 ovog krivičnog dela (83,73%), a 475 prijava za sva preostala 4 stava zajedno (16,17%).



Za podatke o broju primljenih prijava od građana, kao i o broju prekšajnih prijava koje je policija podnela tokom 2008. godine ne vodi se jedinstvena elektronska evidencija, već ih područne jedinice MUP-a vode „ručno“, te se ne može zaključiti da li je (i kako) policija reagovala u svim slučajevima prijavljenog nasilja u porodici.

Kada se broj policijskih prijava uporedi sa podacima kojima raspolaže RZS (ukupno 3276 prijavljenih lica za ovo delo) vidi se da najvećim delom krivične prijave podnosi policija (88,98%). Najveći broj krivičnih prijava za nasilje u porodici (u odnosu na ukupni broj) podnela je policija u Beogradu (759 ili 26%), zatim u Pančevu (199 ili 6,8%), Novom Sadu (169 ili 5,8%), Nišu (161 ili 5,5%), Boru (135 ili 4,4%), Kragujevcu (128 ili 4,3%), Smederevu (117 ili oko 4%) i Leskovcu (114 ili oko 4%).

Najpotpuniji izveštaj o nasilju nad ženama i nasilju u porodici može se naći na Internet prezentaciji Pokrajinskog ombudsmana u okviru Izveštaja za 2008. godinu za teritoriju APV (prikazani su podaci Policijskih uprava,

Organa za prekršaje, Opštinskih javnih tužilaštava, Opštinskih sudova i Centara za socijalni rad). Ovaj izveštaj sadrži konkretne, mada nekompletne, podatke u vezi sa nasiljem nad ženama i nasiljem u porodici, nastoji da prati trendove, upoređujući podatke sa prethodnim godinama i daje preporuke na osnovu tih podataka.

Iako RZS vodi podatke razvrstane prema polu i čini ih dostupnim javnosti kroz publikaciju *Žene i muškarci u Srbiji*, podaci iz ove publikacije u vezi sa pravosuđem nisu relevantni za ovaj prikaz jer se odnose na period od 2002. do 2006. godine<sup>34</sup>.

### Ubistva žena od partnera

Podaci dobijeni od RZS<sup>35</sup> potvrđuju da, iako ova služba statistiku o ubistvima formira iz dva izvora<sup>36</sup>, ona nije u mogućnosti da odgovori na pitanje koliko žena su ubili *članovi porodice*, posebno aktuelni i bivši *partneri*. Statistika o žrtvama se u Srbiji vodi (tek) od 2007. godine i to samo u odnosu na broj, pol i starost žrtve (kategorijalno izraženu). Treba napomenuti da je AŽC 2007. godine, u vreme kada je proces razvoja i revizije zvanične statistike bio u toku, poslao predlog RZS za uvođenje viktimološke statistike i unapređenje statistike pravosuđa uvođenjem kategorije „srodnička relacija“<sup>37</sup>. Nažalost, predlozi nisu usvojeni, te javni statistički podaci ne sadrže kategoriju srodstva/emotivne relacije koja, uz rodnu, čini ključnu odrednicu nasilja u porodici. Statistički podaci o ubistvima za 2008. godinu potvrđuju da je broj žrtava ženskog pola 49 žena<sup>38</sup>, da je ubijeno 39 žena, a da je 13 žena osuđeno za ubistvo.

34 URR i SRP su savetodavno i finansijski podržali izdavanje ove publikacije. Publikacija je dostupna na <http://webrzs.stat.gov.rs/axd/dokumenti/razno/MuZe08s.pdf>. Ovom publikacijom Republički zavod za statistiku Srbije daje široki izbor statističkih podataka prikazanih prema polu, i to iz oblasti: Stanovništvo, Domaćinstvo i porodice, Zdravstvo, Obrazovanje, Socijalna zaštita, Pravosuđe, Zaposlenost, Zarade, Donošenje odluka, Standard stanovništva.

35 Informacije dostavljene AŽC prema Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i podaci iz prezentacije „Praćenje pojave ubistava žena u zvaničnoj statistici Republike Srbije, dr Dragana Vukmirovića, direktora RZS, prezentovani na okruglom stolu o Femicidu (u organizaciji AŽC, 2. 10. 2009.) 36 ... iz Statistike umrlih (DEM2) i Statistike pravosuđa (SK1, SK2, SK3, SK4).

37 (iz dopisa) Autonomni ženski centar je zbog prirode aktivnosti kojima se bavi posebno zainteresovan za unapređenje statistike u oblasti pravosuđa u odnosu na učinjena krivična dela, posebno krivična dela protiv života i tela, dostojanstva ličnosti i morala, braka i porodice. Smatramo da je neophodno da statistika krivičnih dela sadrži i podatke o oštećenim licima. Imajući u vidu specifičan odnos pola učinioca i oštećene/žrtve u navedenim grupama krivičnih dela, kao i važnost srodničkih relacija, predlažemo da se sadašnji podaci dopune ovim varijablama.

38 ... KD ubistvo – 28 žena, teško ubistvo – 18 žena, ubistvo na mah – 2 i ubistvo iz nehata – 1 žena.

MUP je takođe dostavio podatke za krivična dela ubistva (član 113 Krivičnog zakonika) koja su tokom 2008. godine počinjena među srođnicima. Ovakvih je slučajeva, prema policijskoj evidenciji bilo ukupno 22, od čega je 11 lica ženskog pola - *usmrćene su po 4 supruge i bivše supruge, dve majke (od strane sina) i jedna sestra od strane brata*<sup>39</sup>. Nažalost, ovo *nisu kompletni* podaci o smrtnim ishodima nasilja prema ženama u srođničkim relacijama, jer je isti ishod moguć i u drugim delima (u poglavlju XVII Krivična dela protiv života i tela<sup>40</sup>, kao i u članu 194, nasilje u porodici, stav 4). Na primer, u 2008. godini u delu teško ubistvo stradalo je 19 osoba ženskog pola (2 maloletne), od toga je 7 žena stradalo od poznatih učinilaca<sup>41</sup>.

U postupcima kontrole zakonitosti i pravilnosti rada organa uprave, i to centra za socijalni rad i policijske uprave, Zaštitnik prava građana je tokom 2008. godine intervenišući u slučajevima pokušaja ubistva, ubistva i samoubistva, *utvrdio niz propusta u postupanju državnih službi* kada su imale saznanje o nasilju, ili kada su članovi porodice iz drugih razloga bili poznati službama. *Nedostatak standardne procene rizika i neadekvatna intervencija, nedostatak razmene informacija između službi, nedostatak praćenja slučaja po intervenciji i neprofesionalno postupanje*, samo su neki od najčešćih uzroka za tragične ishode nasilja prema ženama u partnerskom kontekstu<sup>42</sup>.

## Mere zaštite od nasilja u porodici

Zakonska obaveza centara za socijalni rad je da vode evidenciju i dokumentaciju o licima prema kojima je izvršeno nasilje u porodici i o licima protiv kojih je određena mera zaštite od nasilja u porodici<sup>43</sup>. MRSP bi, kao nadležni državni organ, *trebalo da ima ove podatke i da ih javno objavljuje*, ali zvanični izveštaj MRSP za 2008. godinu ne sadrži ove podatke, niti su oni

39 Ovi podaci MUPa su učinjeni dostupnim AŽC preko Zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, odnosno ne mogu se naći među javno dostupnim podacima.

40... Teško ubistvo, član 114, Ubistvo na mah, čl. 115, Nehatno lišenje života, čl. 118, Navođenje na samoubistvo i pomaganje u samoubistvu čl. 119.

41 Iz prezentacije glavne policijske inspektorke Jelene Tomković, MUP Republike Srbije, Uprava kriminalističke policije, na okruglom stolu o Femicidu (2. 10. 2009.).

42 Iz prezentacije zamenice Zaštitnika građana, dr Zorice Mršević, na okruglom stolu o Femicidu (2.10. 2009.)

43 Pravilnik O evidenciji i dokumentaciji o licima prema kojima je izvršeno nasilje u porodici i o licima protiv kojih je određena mera zaštite od nasilja u porodici, Službeni glasnik RS, br. 56/2005.

dostupni na Internet prezentaciji Ministarstva. AŽC je tražio od MRSP izvode iz evidencije o izdatim merama zaštite (ukupan broj i vrste mera) na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (24. 7. 2009.), ali odgovor nije stigao u zakonom predviđenom roku od 15 dana<sup>44</sup>.

## **PODACI AŽC IZ ISTRAŽIVANJA PRAVOSUDNE PRAKSE O NASILJU PREMA ŽENAMA U PORODIČNOM KONTEKSTU**

AŽC je od 2006. do 2009. u okvirima svojih mogućnosti realizovao dva istraživanja pravosudne prakse: istraživanje tužilačkih i sudskih predmeta za krivično delo nasilje u porodici u Beogradu i Nišu<sup>45</sup> i dvofazno istraživanje primene mera zaštite iz Porodičnog zakona u Beogradu i iz 25 opština u Srbiji<sup>46</sup>. Ovo su, koliko nam je poznato, jedina istraživanja ove vrste u Srbiji.

### **Krivično delo nasilje u porodici**

Istraživanje prakse javnih tužilaštava i sudova u Beogradu i Nišu u procesuiranju krivičnog dela nasilje u porodici<sup>47</sup> omogućilo je da se steknu saznanja o efektima zakonskih rešenja:

- Među izvršiocima krivičnog dela nasilje u porodici u istraživanom uzorku najviše je muškaraca (oko 92%), dok je udeo žena znatno manji (8%).
- Najveći broj izvršilaca bio je u braku sa žrtvom nasilja, ili je od nje

---

44 Usledila je žalba Povereniku za informacije od javnog značaja, a postupak po žalbi je još uvek u proceduri. Nezvanično, AŽC je saznao da centri za socijalni rad nisu dostavljali ove podatke MRSP, te je izvesno da Ministarstvo neće moći da dostavi trežene informacije, ako ne preduzme njihovo naknadno prikupljanje. Takođe, iz iskustva u radu sa centrima za socijalni rad širom Srbije, AŽC ima informacije o tome da neki opštinski sudovi ne dostavljaju redovno ili na odgovarajući način presude, kao i da je u nekim opštinama bilo nesrazmerno malo mera zaštite u odnosu na broj registrovanih slučajeva nasilja u porodici (podsećamo da zakon postoji od 2005. i da su ovlašćeni predlagači tužbi za zaštitu i Centar za socijalni rad i Javno tužilaštvo).

45 Konstatinović-Vilić, S. i N. Petrušić, (2006), Krivično delo nasilje u porodici – aktuelna pravosudna praksa u Beogradu i Nišu, Autonomni ženski centar, Beograd i Ženski istraživački centar, Niš;

46 Petrušić, N. i S. Konstatinović-Vilić (2008), Nasilje u porodici - ka evropskim rešenjima, mere zaštite od nasilja u porodici, Autonomni ženski centar, Beograd; Ženski istraživački centar, Niš.

47 Istraživanjem je obuhvaćen period od januara 2006. do maja 2007. godine, na uzorku od 420 predmeta u Beogradu (280 predmeta tužilaštava i 140 sudskih predmeta) i 109 predmeta u Nišu (50 tužilaštva i 59 sudskih predmeta).

razveden i ima dvoje dece (41% u braku, 20% razvedenih, 7% u toku brakorazvodna parnica, 9% vanbračna zajednica, 7% rastavljenih).

- Najveći broj izvršilaca krivičnog dela nasilje u porodici ne priznaje učinjeno delo, odnosno osporava vezu sa događajem (48,98%). Od onih izvršilaca koji ne negiraju izvršenje dela, najveći broj prebacuje odgovornost na žrtvu (31,07%), manji broj krivi i sebe i žrtvu (10,10%), a najmanji broj prihvata sopstvenu odgovornost (6,31%).
- Oko 40% izvršilaca nije bilo pod uticajem alkohola u vreme izvršenja dela nasilja u porodici, dok su ostali bili, i to najčešće u stanju lakog pijanstva.
- Najveći broj žrtava nasilja u porodici su žene (preko 80%).
- Dominantan oblik nasilja u porodici je nasilje prema bračnom, odnosno vanbračnom supružniku. Izvršilac i žrtva su najčešće u bračnom odnosu, ili su razvedeni (84%).
- Nasilje prema članovima porodice po pravilu je kontinuirano vršeno u dužem vremenskom periodu. Najveći broj žrtava ovog oblika nasilja bio je zlostavljan pre podnošenja krivične prijave, i to: stalno oko 40% žrtava, a povremeno oko 15 % žrtava.
- Samo je nešto više od 1/5 žrtava, koje su bile zlostavljane u dužem vremenskom periodu, tražilo pomoć, i to najviše od lekara i nevladinih organizacija. Više od 1/2 ovih žrtava nije prijavljivalo nasilje policiji.
- U preko 50% slučajeva nasilja prema članovima porodice vršeno je samo fizičko nasilje, fizičko i psihičko nasilje u oko 40% slučajeva, a samo psihičko nasilje u ostalim slučajevima.
- Najveći broj krivičnih prijava podnela je policija (preko 60%).
- Javni tužilac je odbacio oko 30% krivičnih prijava, pri čemu u mnogim slučajevima za takvu odluku nisu postojali ni stvarni, niti pravni razlozi.
- Prilikom odlučivanja o optuženju, javni tužilac se često oslanja na iskaz žrtve kao jedino dokazno sredstvo i propušta da istražnom sudiji predloži izvođenje drugih dokaza, što onemogućava dokazivanje izvršenog dela u slučajevima kasnijeg odbijanja žrtve da svedoči.
- U procesuiranju krivičnog dela nasilje u porodici javno tužilaštvo je znatno efikasnije u odnosu na sud: u ispitivanom uzorku za podnošenje optužnog akta u većini slučajeva bilo je potrebno 3-5 meseci; sud je doneo prvostepenu odluku za manje od godinu dana samo u oko 40% predmeta.
- Kazne koje su izrečene izvršiocima krivičnog dela nasilja u porodici ukazuju na postojanje tendencije blagog kažnjavanja: najviše je izrečeno

novčanih kazni i uslovnih osuda (67,80%), dok su efektivne kazne zatvora uglavnom određene u trajanju koji predstavlja zakonski minimum.

## **Mere zaštite od nasilja u porodici**

Istraživanje u vezi sa merama zaštite iz Porodičnog zakona<sup>48</sup> pokazalo je „očekivanu“ sliku nasilja u porodici, ukazujući na značaj pokretanja ovih postupaka. Glavni zaključci istraživanja se odnose na sledeće.

- Postupak za zaštitu od nasilja u porodici najčešće su pokretale osobe ženskog pola (85,3%).
- Među tuženima preovlađuju osobe muškog pola (88,3%).
- Najveći broj tužilja je u vreme podizanja tužbe bilo razvedeno (28,3%), a u bračnoj zajednici bilo ih je 27,4%.
- Među tuženima preovlađuju lica sa srednjim obrazovanjem.
- Deca kao tužioci, a roditelj kao tuženi se pojavljuju u 11,7% predmeta.
- U 64,5% slučajeva tužilje i tuženi imaju zajedničku maloletnu decu.
- Najveći broj tužilja prijavio je ranije akte nasilja, a samo u 4,2% slučajeva oni nisu prijavljeni.
- Nasilje je najčešće prijavljivano policiji 54,2%, dok je od toga krivični postupak pokrenut u samo 14,2% slučajeva,
- Mesto nasilnog događaja isto je kao i mesto stanovanja u 97,4% slučajeva.
- Među tuženima koji su imali oružje, 19,5% je onih koji su ga upotrebili.
- Maloletna deca su prisustvovala izvršenju nasilja u 63,4% slučajeva.
- U 44,1% predmeta sud je odredio one mere zaštite koje je tužilja tražila.
- Najčešće određivane mere zaštite su zabrana daljeg uznemiravanja (43,5%) i zabrana prilaska (22,6%), dok je mera iseljenja tuženog izrečena u 18,3% slučajeva.

---

<sup>48</sup>Istraživanjem je obuhvaćen period od druge polovine 2006. godine do prve polovine 2008. godine, na uzorku od 104 predmeta opštinskih sudova u Beogradu. Druga faza istraživanja pravosudne prakse o izdatim merama zaštite od nasilja u porodici je sprovedena u 25 opštinskih sudova u Srbiji na uzorku od 163 predmeta pravnosnažno okončanih tokom 2008. godine. Trenutno je u toku izrada izveštaja za drugu fazu istraživanja.

## C. DOKUMENTOVANJE, PRIKUPLJANJE I ANALIZA PODATAKA I INFORMACIJA O NASILJU PREMA ŽENAMA

Preporuka CEDAW Komiteta o uspostavljanju sistematskog i redovnog prikupljanja i analize podataka i informacija o svim vidovima nasilja nad ženama i praćenja trendova u toku određenog perioda je ugrađena u niz strateških dokumenata. Međutim, *operacionalizacija* preporuke je *neadekvatna i nedovoljna*.

Preporuku sadrži: *Akcionni plan Nacionalne strategije održivog razvoja*<sup>1</sup>; *Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti*<sup>2</sup>; *Strategija za suzbijanje nasilja u porodici i svih oblika rodno zasnovanog nasilja u APV*, kroz nekoliko kratkoročnih ciljeva, operacionalizovanih konkretnim merama, preciznim rokovima i nosiocima aktivnosti<sup>3</sup>.

Uprava za rodnu ravnopravnost u svom Izveštaju za period od 1. juna 2008. godine do 30. jula 2009. godine pod tačkom 8 govori o unapređenju prikupljanja rodno osetljivih podataka, sa izdvojenim sredstvima za ove svrhe od 283.500 dinara.

*...“izrađeni su modeli za rodno osetljivo prikupljanje podataka i inicirano izdavanje publikacije Žene i muškarci u Srbiji (Službeni glasnik, Beograd, 2008). Takođe su upućene preporuke RZS za probni popis stanovništva u 2009. godini, kao i preporuke za uključivanje rodnog aspekta u projekat Zavoda koji će se baviti istraživanjem korišćenja vremena u domaćinstvu“.*

---

1 Nadležna institucija za sprovođenje ove mere je Uprava za rodnu ravnopravnost, koja će ovu aktivnost obavljati kontinuirano od 2009. godine.

2 Realizovaće se kroz dve vrste aktivnosti: 1) organizovanje i sprovođenje naučnih istraživanja o nasilju nad ženama i sistemu zaštite žena od nasilja; 2) unapređivanje sistema prikupljanja i obrade podataka i vođenja evidencija, uključujući promene u državnoj statistici.

3 Realizacija ovih aktivnosti započeta je kroz projekat „Ka sveobuhvatnom sistemu za suzbijanje nasilja nad ženama u Vojvodini“. Formirana je ekspertska grupa „praktičara“ iz svih ključnih sektora čiji je zadatak da formira predlog evidencije o nasilju u porodici i intervencijama za sve relevantne javne službe.

Međutim, nasilje u porodici i nasilje prema ženama nije bilo predmet sistematskih istraživanja i sagledavanja na državnom nivou. Istraživanje rasprostranjenosti nasilja prema ženama u porodičnom kontekstu preduzeto je 2009. u APV u okviru projekta „Ka sveobuhvatnom sistemu za suzbijanje nasilja nad ženama u Vojvodini“<sup>4</sup>. Javne službe (CSR i zdravstvene službe) ne vode standardizovanu evidenciju koja uključuje vrste i oblike nasilja, pol žrtve i učinioca i njihovo srodstvo. I kada postoji, ova evidencija se najčešće ne obrađuje statistički i ne čini dostupnom javnosti<sup>5</sup>. Takođe, *ne postoji standardizovan način za dokumentovanje nasilja prema članovima porodice u cilju njegovog utvrđivanja i dokazivanja* (na primer, formulari za dokumentaovanje telesnih povreda, uputstva za dokumentovanje psihološkog nasilja, standardizovane procedure za dokumentovanje seksualnog nasilja i slično). Nema podataka o intervencijama javnih službi (osim o prekršajnim i krivičnim prijavama i osudama), niti ima podataka o posledicama nasilja i finansijskim troškovima za pojedinca i državu.

*U nadležnosti Uprave za rodnu ravnopravnost je sprovođenje CEDAW preporuka, te je URR od januara 2009. godine počela sa prikupljanjem podataka u vezi sa primenom Zaključnih komentara<sup>6</sup>. U okviru saradnje sa Kanadskim projektom reforme pravosuđa u Srbiji, URR je organizovala radnu grupu od predstavnica/ka ministarstava za praćenje i sistematizaciju podataka vezanih za implementaciju CEDAW preporuka<sup>7</sup>.*

---

4 Realizuje ga Viktimološko društvo Srbije prema adaptiranoj metodologiji istraživanja koje je sprovedeno 2002. godine za uzorak na državnom nivou, te će rezultati biti delimično uporedivi.

5 Izuzetak je relativno mali broj opština u Srbiji i opštine u APV koje izveštaju po zahtevu Pokrajinskog ombudsmana.

6 Izveštaj o radu Uprave za rodnu ravnopravnost za period januar – jun 2009. godine

7 Izveštaj o radu Uprave za rodnu ravnopravnost za period januar – jun 2009. godine

## D. EDUKACIJE PROFESIONALACA

CEDAW Komitet preporučuje sprovođenje obuke za zaposlene u pravosuđu i državnim organima, naročito za zaposlene u policiji i zdravstvenim službama, kojom bi se obezbedila njihova *osetljivost* prema svim vidovima nasilja nad ženama, posebno kada je u pitanju nasilje u porodici, kao i sposobnost pružanja odgovarajuće podrške žrtvama.

Objektivne i pouzdane podatke o edukaciji profesionalaca o različitim vrstama nasilja prema ženama, uključujući i nasilje u porodičnom kontekstu, bilo je gotovo nemoguće prikupiti. U Srbiji nije organizovana sistematska, a moglo bi se reći ni adekvatna, edukacija zaposlenih u javnim službama nadležnim za postupanje i zaštitu žrtava nasilja. U ovom trenutku, stručno usavršavanje profesionalaca iz različitih službi karakteriše razlika u sistemima organizacije edukacija<sup>1</sup>, razlika u izvođačima programa<sup>2</sup>, ali i razlika u načinima prikupljanja podataka o izvođenju edukativnih programa i profesionalcima koji su ih prošli<sup>3</sup>.

Ministarstvo rada i socijalne politike je krajem 2007. godine raspisalo konkurs za akreditaciju programa obuke za pružaoce socijalnih usluga<sup>4</sup>. Od sedamdeset jednog akreditovanog programa 5 se odnosi na zaštitu od nasilja u porodici i još po dva koja se posebno odnose na zaštitu starih i dece od nasilja, dok se 4 programa tiče podrške marginalizovanim grupama (jedan od njih je o rodno osetljivoj socijalnoj zaštiti). Od 10 programa za rad

1 Na primer, akreditovani edukativni programi kod Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu ili Zdravstvenog saveta RS, naspram monopolističke pozicije Pravosudnog centra za obuku i stručno usavršavanje.

2 Izvođači su predstavnici različitih sektora (javni, privatni, nevladin), sa različitim teorijskim pretpostavkama i različitim konceptualizacijama problema.

3 Za akreditovane programe postoji standard u načinu izveštavanja i registrovanja učesnika/ca seminara, a baze podataka o seminarima, izvođačima i učesnicima/cama su javno dostupne (mada ne uvek i ažurne). Činjenica je da se mnogo veći broj seminara izvodi i da ostaje van „sistema registracije“, a posebno da su izveštaji o edukaciji organizovanim sa različitih nivoa (lokalno, regionalno i državno) međusobno nepovezani.

4 Projekat "Uspostavljanje i primena sistema akreditacije programa obuke za pružaoce socijalnih usluga u Republici" Srbiji uz podršku Ministarstva spoljnih poslova Norveške. Ukupan budžet projekta je iznosio 518.200 EUR, a tokom 2008. godine 375.900 EUR. U prvom ciklusu akreditacije (mart 2008.) akreditovan je 71 program obuke pružalaca socijalnih usluga.

[http://www.minrzs.gov.rs/cir/index.php?option=com\\_content&view=article&id=683%3Aprojekti-akreditacija-cir&catid=164%3Akat-aktuelni-projekti&Itemid=252&lang=src](http://www.minrzs.gov.rs/cir/index.php?option=com_content&view=article&id=683%3Aprojekti-akreditacija-cir&catid=164%3Akat-aktuelni-projekti&Itemid=252&lang=src)

sa osobama sa invaliditetom, najviše se odnosi na decu, a nema programa za žene sa invaliditetom. U okviru razvoja opštih kompetencija u socijalnoj zaštiti, od 16 programa, jedan se odnosi specifično na marginalizovane grupe. Bazu podataka o akreditovanim programima, licenciranim trenerima i izvedenim obukama vodi Republički zavod za socijalnu zaštitu, u čijoj je nadležnosti organizovanje stalnog stručnog usavršavanja pružalaca usluga u oblasti socijalne zaštite<sup>5</sup>. Prema podacima iz ove baze, uz edukativni program AŽC, samo je još jedan program iz oblasti nasilja u porodici<sup>6</sup> imao realizaciju u 2009. godini. MRSP ovu temu nije prepoznalo kao prioritet, te nije bilo seminara finansiranih iz budžeta.

Ministarstvu pravde upućen je zahtev za pristup informacijama koje se odnose na edukaciju profesionalaca iz oblasti nasilja nad ženama/nasilja u porodici (imajući u vidu da ove podatke nije bilo moguće naći u izveštajima i na zvaničnim prezentacijama). Ministarstvo je odgovorilo prosledivši informacije o edukacijama koje je sprovodio Pravosudni centar za obuku i stručno usavršavanje. Programi edukacije koje organizuje ovaj Centar nisu javno dostupni, a izveštaji su dostupni samo za trenere i učesnike/ce seminara po njihovoj registraciji na Internet prezentaciji Centra. Prema odgovoru Ministarstva pravde Pravosudni centar je iz oblasti nasilja u porodici sprovodio obuku sudija, tužilaca, pripadnika MUP-a i centara za socijalni rad na osnovu zakonske obaveze o specijalizaciji. Po osnovu Porodičnog zakona, specijalizacija je zakonska obaveza za sudije koje postupaju u ovim predmetima (edukaciju je 2006. godine prošlo 564 sudije svih sudova). Po osnovu Zakona o maloletnim učinocima krivičnih dela - specijalizacija je zakonska obaveza za sudije, tužioce, advokate, pripadnike MUP-a i centra za socijalni rad (specijalizaciju je prošlo 1191 sudija, 941 tužilac, 4710 advokata, 108 pripadnika MUP-a i 122 predstavnika centara za socijalni rad).

U pogledu pitanja da li se edukativni programi oslanjaju na međunarodne preporuke i dokumente u oblasti nasilja nad ženama i nasilja u porodici (UN Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena i Opšta preporuka br. 19, Zaključni komentari CEDAW Komiteta državi Srbiji (2007), preporuke Saveta Evrope) nije dobijen precizan, već uopšten odgovor da se programi

<sup>5</sup> [http://www.zavods.gov.rs/index.php?option=com\\_content&task=view&id=127&Itemid=115](http://www.zavods.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=127&Itemid=115)

<sup>6</sup> Program Nasilje u porodici i sistem intervencija (autorka Jelena Srna), realizovan u Bačkoj Palanci u organizaciji CSR.

edukacije oslanjaju na relevantna međunarodna dokumenta.

Ne sporeći potrebu da se dodatna edukacija i stručno usavršavanje u pravosuđu organizuju na sistemski i sistematski način ekskluzivnost pozicije koju ima Pravosudni centar za obuku i stručno usavršavanje, otvara pitanja o teorijskim konceptima sadržaja edukacija i o izboru edukatora. Ideja da se Prvosudnom centru (i strukovnim udruženjima u oblasti pravosuđa koja organizuju edukaciju) preporuče kurikulumi nastali kroz konsultativne procese različitih zainteresovanih aktera, što uključuje i specijalizovane organizacije civilnog društva, ne garantuje da će pojedinci angažovani kao „izvođači“ programa, biti posvećeni, multidisciplinarno orijentisani i sa iskustvom u oblasti za koju su angažovani. AŽC, nažalost, ima negativna iskustva u ovom pogledu, zbog čega se u dva navrata obraćao ovim organizacijama i nadležnima<sup>7</sup>.

Ministarstvo unutrašnjih poslova nije tokom 2008. godine u svojstvu organizatora realizovalo stručne programe iz oblasti nasilja u porodici za pripadnike policije, ali je dalo saglasnost za realizaciju programa drugih organizacija, uključujući i civilni sektor. Takođe, *Uprava za stručno obrazovanje, osposobljavanje, usavršavanje i nauku nema podatke o broju policijskih službenika koji su prošli ove programe (kao ni o njihovom sadržaju, trajanju i geografskoj pokrivenosti).*

Po pitanju edukacije stručnjaka o nasilju nad ženama i nasilju u porodici nije bilo aktivnosti iniciranih od Uprave za rodnu ravnopravnost u 2008. i 2009. godini, ali ih projekat „Borba protiv seksualnog i rodno zasnovanog nasilja“ predviđa u 2010. godini. Istovremeno, URR je u okviru realizacije pominjanog projekta raspisala konkurs za *konsultantkinje* za izradu *kurikuluma* iz oblasti rodne ravnopravnosti i seksualnog i rodno zasnovanog nasilja u Kriminalističko-policijskoj akademiji, u Pravosudnom centru, kao i u Službi za upravljanje kadrovima Republike Srbije. Iako je ova aktivnost direktno u vezi sa CEDAW preporukama, izražavamo rezerve u vezi sa konceptom i efektima njene realizacije, iz u ovom tekstu već navođenih razloga.

---

<sup>7</sup> Dopis upućen Pravosudnom Centru za obuku i stručno usavršavanje 18.1.2007. a u vezi sa edukacijom o Zakonu o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnika, kao i Kanadskom projektu reforme pravosuđa u Srbiji i Udruženju javnih tužilaca Srbije, Dopisom od 15.10.2009. godine (br. I 310/09) u vezi sa publikacijom ovog Udruženja pod naslovom Nasilje u porodici.

*URR je u 2008. godini organizovala edukacije u oblasti rodne ravnopravnosti za jačanje kapaciteta institucionalnih mehanizama, i to 12 seminara za 240 državnih službenika (finansiran sa 1.640.000 dinara od UNIFEM-a), 2 okrugla stola, nacionalnu konferenciju i publikaciju «Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena»<sup>8</sup>, kao i regionalnu konferenciju „Rodna ravnopravnost i pridruživanje EU „ (sa 200 učesnica/ka)<sup>9</sup>.*

Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova APV je nakon usvajanja Strategije 2009. godine započeo realizaciju već pominjanog trogodišnjeg projekta „Ka sveobuhvatnom sistemu za suzbijanje nasilja nad ženama u Vojvodini“, koji podrazumeva i edukativne aktivnosti za profesionalce u svim relevantnim sektorima u svih 45 opština u Vojvodini. Edukativne aktivnosti realizuje AŽC i to kao „osnovnu“ i „specijalizovanu“ edukaciju.<sup>10</sup> Do novembra 2009. godine (aktivnosti su još uvek u toku) u edukaciji je učestvovalo 648 profesionalaca. U okviru realizacije projekta predviđena je i *edukacija dece i mladih*, a APV se opredelila za *vršnjački pristup* u ovoj edukaciji<sup>11</sup>.

Ministarstvo zdravlja je jedno od 4 ministarstava koja imaju programski budžet što znatno olakšava pregled programa i aktivnosti koje se finansiraju iz budžeta. U budžetu ovog Ministarstva nema budžetskih izdvajanja ni programa koji se tiču edukacije zdravstvenih radnika/ca o nasilju u porodici i nasilju nad ženama. Zdravstveni savet Srbije je akreditovao seminar AŽC-a za zdravstvene radnike „Zdravstvene posledice nasilja u partnerskim odnosima“<sup>12</sup>.

Iako se, bez sumnje, u Srbiji sprovodi edukacija u cilju upoznavanja i stručnog usavršavanja predstavnika/ca svih relevantnih službi sa temom

8...u Izveštaju nema podataka koliko je publikacija štampano i kome su distribuirane.

9 Izveštaj o radu Ministarstva rada i socijalne politike za period 7. jul 2008. - 20. februar 2009. god

10 Sadržaj edukativnog programa Nasilje u porodici i institucionalna zaštita (7 seminara, 72 sata edukacije) akreditovan je kod MRSP/Republički zavod za socijalnu zaštitu (dostupno na <http://www.womenngo.org.rs/content/view/293/>).

11 Održane su dve vršnjačke edukacije Kreni od sebe - prepoznaj nasilje u partnerskim odnosima za 40 budućih profesionalaca (studenti prava, psihologije, pedagogije, žurnalistike, sociologije, socijalnog rada), koji će od 2010. godine sprovesti vršnjačke radionice u srednjim i osnovnim školama u APV. Izvođenje ovih aktivnosti takođe je povereno AŽC.

12 Odluka Broj: 153-02-1682/2009-02 od 25.09.2009.godine o akreditaciji programa kontinuirane edukacije (KE) prispelih na osnovu javnog poziva objavljenog na Internet stranici Zdravstvenog saveta i u sredstvima javnog informisanja u junu 2009. godine.

nasilja u porodici, nemoguće je proceniti njen obim, obuhvat učesnika/ca, a posebno efekte edukacije na unapređenje profesionalnog postupanja. Odsustvo jasne politike države u ovoj oblasti otežava prihvatanje teorijskih koncepata na kojima su bazirani međunarodni standardi i preporuke.

AŽC je tokom 2007/08. u prvom ciklusu kod MRSP akreditovao program obuke pod nazivom „Nasilje u porodici i institucionalna zaštita“<sup>13</sup>, a program je do sada izveden u: Kraljevu, Valjevu, Ljigu, Surdulici, Vlasotincu, Svilajncu i Mladenovcu<sup>14</sup> i u okviru projekta APV u: Čoki, Senti, Kanjiži, Vrbasu, Novoj Crnji, Žitištu, Novom Kneževacu, Bačkoj Topoli, Staroj Pazovi, Rumi/Irigu, Šidu, Sremskoj Mitrovici, Subotici, Kikindi, Inđiji i Pećincima. Edukaciju (30 sati obuke) je prošlo 858 profesionalaca iz svih ključnih sektora. Kroz svoje projektne aktivnosti AŽC takođe uspešno kreira i realizuje edukativne programe za profesionalce iz svih relevantnih službi. Tokom 2008. godine u ovim edukacijama i stručnim sastancima učestvovalo je 336 profesionalaca, a tokom 2009. godine 565 profesionalaca iz sudova, tužilaštava, centara za socijalni rad, policije, domova zdravlja, škola i opštinskih uprava.

---

13... akreditovano je 72 sata obuke organizovanih u 3 osnovna i 4 specijalizovana seminara <http://www.womenngo.org.rs/content/blogcategory/56/100/>

14 Po narudžbini Kanada-Srbija Projekta reforme pravosuđa (CIDA), ženske organizacije Hora i NVO Praxis.

## **E. SOCIJALNE USLUGE U OBLASTI ZAŠTITE ŽENA OD NASILJA U PORODICI**

*Strategijom razvoja socijalne zaštite* predviđa se (kao poseban cilj) razvijanje mreže usluga u zajednici, koje bi trebalo realizovati kroz tri pojedinačna cilja. Ni jedan pojedinačni cilj ne odnosi se isključivo na nasilje u porodici, ali se ova tema može uklopiti naročito u cilj 3, kroz zadatak 3 – *razvoj usluga neodložnih intervencija*. Na osnovu Strategije, tokom 2006. i 2007. godine trebalo je doneti zakone kojima će se regulisati neodložne intervencije, pripremiti i zaključiti opšti i posebni protokoli koji obezbeđuju sinhronizovano delovanje svih javnih službi u pružanju neodložnih intervencija, uvesti 24-časovno dežurstvo za neodložne intervencije pri centrima za socijalni rad, osnovati i podržavati SOS službe, organizovati službe prihvata na lokalnom nivou, kao i obučiti porodice za urgentni porodični smeštaj dece. Zakoni za regulisanje neodložnih intervencija do danas nisu doneti, usvojeni su protokoli za zaštitu dece od nasilja, ali ne i za postupanje službi u slučajevima nasilja u porodici prema odraslim licima, uključujući i žene, koje su nesumnjivo najčešće žrtve, kao što još uvek nije primećeno ozbiljno preklapanje između nasilja kojem su izložene žene i nasilja nad decom.

Tokom 2008. godine radna grupa MRSP za razvoj i primenu standarda usluga socijalne zaštite utvrdila je nacrt minimalnih standarda za grupu od 10 prioriternih usluga socijalne zaštite.

*U procesu razvoja standarda do sada je aktivno učestvovalo oko 120 stručnjaka zaposlenih u MRSP, Zavodu za socijalnu zaštitu, CSR, nevladinom sektoru i ustanovama privatnog sektora, kao i sami korisnici usluga... Standardi su urađeni tako da budu primenjivi na pružaoce usluga u državnom, privatnom i nevladinom sektoru, ostvarivi i pre svega merljivi (identifikuju minimalne i ostvarive zahteve)<sup>1</sup>.*

Ovi standardi su „pilotirani“ tokom 2009. godine, u kojoj je organizovana i aktivnost izrade standarda za još 6 usluga socijalne zaštite <sup>2</sup>. *Standardi*

---

<sup>1</sup> [http://www.minrzs.gov.rs/cir/index.php?option=com\\_content&view=article&id=482&Itemid=282&lang=sr](http://www.minrzs.gov.rs/cir/index.php?option=com_content&view=article&id=482&Itemid=282&lang=sr)

<sup>2</sup> Usluge se odnose na prihvatilišta, svratišta, dnevne boravke i institucionalni smeštaj posebno ugroženih

za prihvatilišta za ugroženu decu, porodice i odrasle osobe kojima je hitno potrebna zaštita *rodno su neutralni*, iako svi podaci potvrđuju da su, kada je reč o nasilju u porodici, žene i njihova deca jedini korisnici ovih usluga. Komentari AŽC-a na nacrt standarda (u toku javne diskusije) nisu usvojeni. Nemamo podatke o efektima pilotiranja standarda.

MRSP je, radi unapređenja socijalnih usluga, 29. januara 2008. godine, otvorilo *Info centar* sa nekoliko dežurnih telefona na kojima građani mogu da dobiju informacije o pravima iz oblasti rada i socijalne politike. Između ostalih, otvorena je i telefonska linija za nasilje u porodici dostupna od 9 – 15 časova na kojoj građani/ke mogu da dobiju opšte informacije o nasilju u porodici, zakonskim mogućnostima, kao i kontakte službi za zaštitu od nasilja u porodici (CSR, skloništa). Služba vodi bazu korisnika/ca, a broj dosadašnjih korisnika/ca (obraćanja Službi) nije dostupan javnosti.

Preko *Fonda za socijalne inovacije* (FSI) Republika Srbija je od 2003. godine do 2009. godine finansirala projekte u oblasti socijalne zaštite. Projekti u vezi sa nasiljem u porodici finansirani su tokom 2004. i 2005. godine (ukupnim sredstvima iz donacija u iznosu od 41.133.197,25 dinara). Od 21 projekta, čiji su nosioci najvećim delom bile javne institucije (16 centara za socijalni rad i 5 nevladinih organizacija), finansiran je rad *5 sigurnih kuća* za žrtve porodičnog nasilja. Nakon isteka projektnog perioda, ova skloništa se uglavnom finansiraju preko lokalnih samouprava. Za korisnice iz drugih opština, troškove smeštaja u sigurnim kućama snose institucije na čiji zahtev je žrtva sklonjena. Kao korisnice ovih sigurnih kuća, tokom 2008. godine registrovane su i *Romkinje, žene sa invaliditetom i žene sa sela*: u 4 prihvatilišta – Priboj, Leskovac, Kragujevac i Niš - registrovano je 8 Romkinja sa četrnaestoro dece i 4 žene udate za Rome, 7 žena sa invaliditetom i 16 žena sa sela sa sedmoro dece. Međutim, ne vode sva prihvatilišta evidenciju po nacionalnosti i urbano/ruralnoj zastupljenosti, tako da ovo nisu precizni podaci. Tokom 2008. godine FSI nije finansirao projekte u vezi sa nasiljem u porodici. Organizovanje prihvatilišta/skloništa za žene žrtve nasilje nije tema nijednog projekta koji FSI trenutno podržava, premda se žene/ devojke/devojčice pojavljuju kao direktna i indirektna ciljna grupa.

---

grupa – decu koja žive na ulici, mlade sa poremećajima u ponašanju, decu i mlade sa invaliditetom, žrtve trgovine ljudima, odrasle osobe sa psihijatrijskim smetnjama i odrasle i stare osobe u porodičnom smeštaju.

Razvoj socijalnih usluga u oblasti nasilja nad ženama i nasilja u porodici je tema ciljeva i aktivnosti u implementaciji *Strategije* u APV.

*Pokrajinski sekretarijat učestvuje u finansiranju rada i/ili aktivnosti **SOS telefona koji rade na teritoriji AP Vojvodine** (SOS telefoni u Novom Sadu, Novom Bečeju, Somboru i Subotici). Radi unapređenja rada SOS telefona i obezbeđivanju veće dostupnosti besplatne i/ili anonimne podrške ženama žrtvama nasilja, predviđeno je da volonterke ovih SOS telefona prođu kroz edukaciju, dok je za 2010. godinu predviđeno pokretanje besplatne i univerzalne SOS linije za celu teritoriju AP Vojvodine<sup>3</sup>.*

*Povećanje dostupnosti specijalizovanih službi podrške i pomoći obezbeđeno je i kroz **informisanje žrtava** o raspoloživim vrstama pomoći, kao i mogućnostima za zaštitu<sup>4</sup>. Sa ciljem **povećanja dostupnosti** zdravstvenih, psiholoških i socijalnih usluga žrtvama nasilja u porodici, sprovode se **specijalističke obuke** za psihologe i socijalne radnike u centrima za socijalni rad o savetodnavno-terapijskom radu sa žrtvama nasilja, kao i specijalističke obuke za zdravstvene radnike u domovima zdravlja. Projektom je predviđena i specijalistička edukacija sudija opštinskih i okružnih sudova, tužilaca i pravnika iz centara za socijalni rad u cilju **poboljšanja pristupa pravdi** žrtava nasilja u porodici. Ove aktivnosti, kao i obuka pravnika u centrima za socijalni rad trebalo bi da doprinesu jačanju postojećih i razvijanju novih kapaciteta specijalizovanih usluga besplatne pomoći i podrške, koje bi trebalo da budu dostupne svim žrtvama nasilja u porodici, **a posebno ženama iz ranjivih grupa...** Efikasiji rad ovih službi biće potpomognut i unapređenjem tehničkih kapaciteta ustanova, te su obezbeđeni računari za ustanove kojima je ova vrsta pomoći potrebna (12 računara u 2009.), kao i mobilni telefoni za pripadnike/ce dežurnih mobilnih timova koji bi trebalo da budu 24 sata dostupni žrtvama nasilja.*

---

<sup>3</sup> Izveštaj o sprovođenju strategije – tačka 4.3. Pristup specijalizovanim uslugama.

<sup>4</sup> Naime, Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova u saradnji sa Pokrajinskim ombudsmanom i Pokrajinskim zavodom za socijalnu zaštitu pripremio je brošuru „Stop nasilju nad ženama“, koja je distribuirana svim centrima za socijalni rad na teritoriji AP Vojvodine, a koja pored procedura sadrži i informacije o službama pomoći u svim opštinama u AP Vojvodini. U toku je prevođenje ove brosure na jezike nacionalnih manjina. Izveštaj, str. 12.

## RAZVIJANJE PROGRAMA ZA RAD SA NASILNICIMA

Preporuka za programe za nasilnike ugrađena je u Strategiju APV. Iako Strategija za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti ne predviđa mere ovog tipa, jedan od segmenata projekta URR "Borba protiv seksualnog i rodno zasnovanog nasilja" predviđa razvijanje programa za rad sa nasilnicima. U ovoj oblasti je aktuelan i projekat *Udruženja sudija za prekršaje*, "Rad sa nasilnikom" u okviru koga je izdat priručnik za rad sudija za prekršaje<sup>5</sup>.

U okviru akreditovanog programa AŽC-a „Nasilje u porodici i institucionalna zaštita“ jedan od specijalističkih seminara se odnosi na obuku za rad sa nasilnicima u centrima za socijalni rad (u okviru redovnih i Pravilnikom definisanih aktivnosti CSR). Ovu obuku je tokom 2009. prošlo 17 učesnika/ca iz CSR iz Kragujevca, Čuprije i Smederevske Palanke. Autorke ovog seminara, koliko nam je poznato, jedine su izvodile grupni rad sa učionicima nasilja u porodici u cilju njihove resocijalizacije<sup>6</sup>. Navodimo njihove komentare o efektima ovog rada.

*Voditeljke su jedno izvesno vreme nakon završetka Programa pratile njegove efekte preko individualnih kontakata sa članovima grupe i preko konsultacija sa zaduženim stručnim radnicima/ama iz timova koji su motivisali nasilnike da pohađaju tretman. Neki nasilnici su prestali sa fizičkim nasiljem, neki su nastavili, neki su ostali samo psihički nasilni, neki su krivično odgovarali (za počinjena dela pre otpočinjanja grupnog rada), a neki nisu više bili nasilni. Ovi efekti su u skladu sa očekivanjima voditeljki Programa. Podaci iz zemalja koje imaju organizovane sisteme zaštite žrtava i Programa za nasilnike ukazuju na slične efekte tretmana<sup>7</sup>.*

---

5 Projekat je realizova u okviru Kanadskog projekta za reformu pravosuđa u Srbiji (CIDA) u periodu od maja do septembra 2009. godine, a priručnik je njegov produkt, mada ostaje nejasno na kojim konceptima i iskustvima (teorijskim i praktičnim) je baziran njegov sadržaj.

6 Autorke programa grupne edukacije učinilaca nasilja prema partnerkama, Jeca Nedeljko i Marija Banauh Brusin, stručne radnice u GCSR – Odeljenje Zemun, realizovale su grupni edukativni program resocijalizacije nasilnika u trajanju od 16 nedelja, prema konceptima Duluth interventnog programa, u okviru projekta Intervencije za zaustavljanje nasilja u porodici koji je sprovodio Gradski centar za socijalni rad u Beogradu - Savetovalište za brak i porodicu, a finansirao FSI 2004. godine.

7 Iz Priručnika Rad sa nasilnicima u centru za socijalni rad, str 34.

## F. POLITIKA I PRAKSA PREMA MARGINALIZOVANIM GRUPAMA ŽENA

Pitanje položaja marginalizovanih grupa žena je regulisano u više strateških dokumenata države, a pitanje nasilja nad njima postavljeno kao prioritet u strategijama za ciljne grupe (*Romkinje i žene sa invaliditetom*) i dve „krovne“ državne strategije (Strategija za smanjenje siromaštva, Strategija održivog razvoja), kao i u Strategiji za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti i u Strategiji za suzbijanje nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja.

*Strategija za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti* prepoznaje višestruko marginalizovane grupe žena i kroz sve strateške pravce razvoja strategije predviđa niz pojedinačnih ciljeva i specifičnih mera. Ipak, u strateškom pravcu 5, koji se odnosi na prevenciju i suzbijanje nasilja nad ženama i unapređenje zaštite žena, predviđene aktivnosti, po tipu, nisu usmerene na specijalizovane usluge i podršku specijalizovanim pružaocima ovih usluga, već na opšte aktivnosti, koje bi trebalo da pokažu „osetljivost mera i statistike“: usvajanje državne strategije za borbu protiv nasilja nad ženama „koja uključuje posebne mere za višestruko diskriminisanе grupe“; organizovanje i sprovođenje naučnih istraživanja o nasilju nad ženama i sistemu zaštite; upoznavanje javnosti sa nasiljem „nad pripadnicama višestruko diskriminisanih grupa“ („raditi na suzbijanju prakse maloletničkih i ugovorenih brakova u romskoj zajednici; obezbediti posebne programe osnaživanja za žene žrtve nasilja iz višestruko diskriminisanih grupa“).

Uprava za rodnu ravnopravnost je 13. 11. 2009. godine raspisala javni poziv zainteresovanim organizacijama za predloge projekata za unapređenje položaja žena iz dvostruko i/ili višestruko diskriminisanih grupa u Republici Srbiji.

### ŽENE SA SELA

*U Planu strategije ruralnog razvoja za period 2009 - 2013*, žene se prepoznaju u viziji ruralne ekonomije i društva, u kojoj postoje *jednake mogućnosti za*

sve stanovnike ruralnih oblasti, posebno za žene i decu (str.22). Prepoznaje se važnost osmišljavanja posebnih mera za smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti, posebno žene i dece.

*Povodom Međunarodnog dana seoskih žena - 15. oktobar 2009. godine - Kulturni centar „Damad“ u Novom Pazaru, saopštio je rezultate istraživanja koje je sprovedeno u šest seoskih mesnih zajednica (140 žena). Istraživanje je pokazalo da žene na seoskom području imaju nizak nivo obrazovanja (53% ima završenu samo osnovnu školu), ali je prisutan i visok nivo nezaposlenosti, jer 71% ima status pomažućeg člana porodice. Potpuno su na marginama ekonomskih tokova i sa aspekta siromaštva predstavljaju jednu od najugroženijih grupa. Žene u seoskim sredinama imaju veoma mali uticaj na donošenje odluka na nivou mesnih zajednica i skoro sve misle da su potpuno isključene iz odlučivanja o pitanjima koja se njih tiču. Ukupna informisanost je mala i u lokalnim medijima malo je tema koje tretiraju problem žena na selu. Većina ima visok prag tolerancije kada je u pitanju porodično nasilje. Njih 70% poriče postojanje ovog problema u njihovim zajednicama, sa druge strane 93% smatra da bi u medijima moralo više da se govori o ovom problemu. Rezultati istraživanja pokazali su da seoske žene nedovoljno brinu o svom zdravlju, jer se 80% žena obraća lekaru samo kad su bolesne, a znatan broj nema ni zdravstveno osiguranje.*

## LEZBEJKE

Žene drugačije seksualne orijentacije su u strateškim dokumentima države najmanje vidljive. U Strategiji APV, u oblastima gde se govori o višestruko marginalizovanim ženama, imenuju se i „žene drugačije seksualne orijentacije“ (kratkoročni ciljevi 7 i 9).

Opšti je zaključak da je do podataka o (višestruko) marginalizovanim grupama žena teško doći, ne samo zbog toga što neka od ličnih svojstava predstavljaju „naročito oseljive podatke“ (npr. nacionalna i etnička pripadnost), već i zbog toga što sistem prikupljanja podataka ne uključuje određena svojstva (npr. podaci o prijavi, optuženjima i osudi za krivična dela se ne razvrstavaju po kategoriji selo/grad, već u odnosu na sedište organa – policijska uprava, opštinski ili okružni sud/tužilaštvo). Podatke o rasprostranjenosti nasilja, o dostupnosti usluga, o predrasudama profe-

## F. POLITIKA I PRAKSA PREMA MARGINALIZOVANIM GRUPAMA ŽENA

sionalaca i iskustvima (višestruko) marginalizovanih žena u institucijama uglavnom prikupljaju i povremeno publikuju ženske nevladine organizacije specijalizovane za ovu problematiku<sup>1</sup>.

---

1...Iz kruga – organizacija za zaštitu prava i podršku ženama sa invaliditetom Srbije, Žene sa invaliditetom - nevidljive žrtve nasilja, Studije slučajeva, (2008.), Autorke Olivera Ilkić, Lepojka Čarević Mitanovski, Studije slučaja dostupne na [http://www.izkruga.org/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=74&Itemid=88&lang=sr](http://www.izkruga.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=74&Itemid=88&lang=sr)

## G. KAMPANJE ZA PODIZANJE SVESTI O NASILJU NAD ŽENAMA

Ne može se reći da je ova preporuka u 2008. godini ispunjena na državnom nivou. Kampanja koju je realizovala URR<sup>1</sup> za 8. mart, posvećena stogodišnjici borbe za ženska ljudska prava, podrazumevala je izradu podliska sa ključnim informacijama i njegovo široko distribuiranje (kao insertacija u dnevnim novinama Politika i Danas)<sup>2</sup>.

S obzirom da je podizanje javne svesti predviđeno *Strategijom za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti* i sastavni deo projekta URR „Borba protiv seksualnog i rodno zasnovanog nasilja“ za koji su obezbeđena sredstva, u 2009. i u narednim godinama se očekuje intenzivnija aktivnost URR u ovoj oblasti.

Detaljni podaci o kampanji na teritoriji APV tokom 2009. su dostupni u izveštaju o sprovođenju Strategije APV.

*Svake godine se organizuju akcije povodom „16 dana aktivizma protiv nasilja nad ženama“, a u okviru kojih se pored tribina i akcija, organizuju i stručni sastanci sa predstavnicima centara za socijalni rad, tužilaštava, sudova, policije i nevladinih organizacija. Ove aktivnosti se sprovode u saradnji sa Pokrajinskim ombudsmanom i drugim pokrajinskim institucijama i telima. Pored ovih aktivnosti, Pokrajinski sekretarijat podržava i učestvuje u kampanjama koje sprovode centri za socijalni rad, nevladine organizacije i lokalne komisije za ravnopravnost polova a koje su usmerene protiv nasilja nad ženama..... Sa ciljem uspostavljanja medijski odgovornog izveštavanja, u junu 2009. godine predviđeno je predstavljanje izveštaja o medijskom izveštavanju o nasilju u porodici i drugim oblicima rodno zasnovanog nasilja. Kao nastavak aktivnosti, planirano je održavanje obuke za predstavnike medija o nasilju u porodici i nasilju nad ženama, a kroz participativan proces predviđena je izrada koda o medijski odgovornom izveštavanju.... U septembru je planirano*

1 U okviru Projekta Micro Capital Grand, uz podršku UNDP (sredstva od 1.526.270 dinara).

2 Izveštaj o radu Uprave za rodnu ravnopravnost za period januar – jun 2009. godine.

*uspostavljanje info-pultova u domovima zdravlja i na drugim javnim mestima sa informacijama o raspoloživim vrstama pomoći koje su dostupne ženama žrtvama nasilja u datoj opštini<sup>3</sup>.*

---

<sup>3</sup> Iz izveštaja o sprovođenju Strategije APV - 2.1. Mere podizanja nivoa svesti javnosti .

## H. FINANSIRANJE PROGRAMA ZA SUZBIJANJE NASILJA NAD ŽENAMA

U budžetu Republike Srbije *ne postoje* sredstva (jasno) *opredeljena* za suzbijanje nasilja u porodici. Programi za nasilje u porodici se uglavnom finansiraju iz *donatorskih sredstava*. Od 2009. godine su izdvojena značajna donatorska sredstva za suzbijanje nasilja u porodici, kako na pokrajinskom, tako i na republičkom nivou, te se o efektima utroška ovih sredstava ne može govoriti u ovom momentu.

U 2008. godini iz budžeta AP Vojvodine Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova utrošio je ukupno 7.715.935,00 dinara za aktivnosti iz domena nasilja nad ženama. Od toga: 199.975 dinara za kampanju „16 dana aktivizma protiv nasilja nad ženama“; 130.962 dinara za izradu akcionog plana za implementaciju Strategije; 270.000 dinara kao podrška centrima za socijalni rad na aktivnostima koje se tiču zaštite od nasilja; 115.000 dinara kao podrška aktivnostima NVO koje se tiču zaštite od nasilja u porodici i prema ženama.

Pored toga uloženo je 7.000.000 dinara za izgradnju i rad dve sigurne ženske kuće, ali se ova sredstva ne obezbeđuju iz redovnog budžeta Sekretarijata već iz tekuće budžetske rezerve. Za 2009. godinu za implementaciju Strategije za zaštitu od nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja APV je obezbedila iz budžeta Izvršnog veća AP Vojvodine 700.000 dinara, a iz donacije iznos od 990.970 USD.

Na republičkom nivou za sprovođenje projekta „Borba protiv seksualnog i rodno zasnovanog nasilja“, čija je implementacija počela juna 2009. godine, obezbeđena je donacija u iznosu od 3.011.141 USD. Pre 2009. godine, prema izveštajima URR, nedostatak sredstava bio je glavni izazov u funkcionisanju državnih mehanizama<sup>1</sup>.

*AŽC je juna 2009. godine uradio analizu izvršenja budžeta URR za 2008. godinu sa ciljem da sagleda da li se i na koji način sprovode usvojene*

---

<sup>1</sup> Izveštaj o radu Uprave za rodnu ravnopravnost za period 1. jun 2008. godine – 30. jul 2009. godine – Tačka 10. Glavni izazovi u realizaciji planiranih aktivnosti.

*javne politike.*

*Uprava za rodnu ravnopravnost pri Ministarstvu rada i socijalne politike formirana je u julu 2008. Ovo je razlog zbog koga se Uprava nije našla u finansijskom planu Ministarstva rada i socijalne politike (u čijoj nadležnosti se Uprava nalazi), ali ni u Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu. Ipak 4. novembra 2008. godine Zakonom o izmenama i dopunama zakona o budžetu Republike Srbije (rebalansom budžeta) Upravi za rodnu ravnopravnost opredeljena su sredstva u iznosu od 7.056.000 dinara. Uprava je mogla na osnovu ove aproprijacije da stvori obaveze (sklopi ugovore) do 31.12.2008. u ovom iznosu.*

### **Komentari**

*Izvršenje budžeta Uprave za rodnu ravnopravnost za 2008. godinu je samo 36% od odobrenih sredstava. Neki bi rekli da je to ušteda koja se može iskoristiti u narednoj godini, ali u budžetskom sistemu sva neutrošena sredstva se vraćaju ponovo u zajedničku kasu i raspoređuju različitim budžetskim korisnicima u sledećoj godini. Neizvršenje budžeta takođe utiče na opredeljevinje sredstava za sledeću godinu<sup>2</sup>.*

*Prema Zakonu o budžetu za 2009. godinu Upravi za rodnu ravnopravnost opredeljeno je manje (sredstava) nego u 2008. godini, tačnije 6.856.000 dinara, što je Zakonom o izmenama i dopunama zakona o budžetu za 2009. godinu (rebalansom) dodatno smanjeno na 5.156.000 dinara.*

*Sredstva koja su bila opredeljena za dotacije nevladinim organizacijama (1.000.000 dinara) nisu utrošena. Smatramo da je postojala mogućnost da Uprava za rodnu ravnopravnost napravi obavezu za ova sredstva javnim konkurskom ili kroz tehničku podršku ženskim nevladinim organizacijama. Iako se budžetska godina završava 31.12.2008. Uprava je do tog datuma mogla da stvori obaveze, odnosno da napravi ugovore kojima bi obavezala državu da čak i u 2009. izvrši isplate.*

---

<sup>2</sup>Naknadnom proverom u Upravi za trezor - Ministarstva finansija Republike Srbije dobile smo informaciju da je kvota dodeljena Upravi za rodnu ravnopravnost u novembru bila 3.553.972.12. Kako nije sve potrošeno od tog iznosa u decembar je preneto 2.196.701,47 i na to im je dodeljena kvota za decembar 1.817.045,20.

Uprava za rodnu ravnopravnost je u 2008. godini potrošila ukupno 2.562.102 dinara

*Što se tiče rodne politike za sredstva utrošena za honorare Uprave za rodnu ravnopravnost nismo prepoznale afirmativnu akciju u odnosu na angažovanje žena (honorari prema polu – muški, odnosno ženski približno su isti).*

*Treba uzeti u obzir da Međunarodne agencije (UNDP, UNIFEM) takođe opredeljuju sredstva za projekte Uprave, ali se plaćanja vrše direktno sa računa ovih agencija. Međutim, još uvek nismo ustanovile kolika je dostupnost ovih podataka. Ipak verujemo da će konstantnim poboljšavanjem koordinacije donatroske pomoći Srbiji i ove informacije postati javno dostupne kroz ISDAKON bazu projekata koji se realizuju u Republici Srbiji.*

*Sa druge strane, možemo konstatovati da su sredstva iz budžeta Republike Srbije opredeljena za Upravu za rodnu ravnopravnost izuzetno mala. Poređenja radi, Republika Srbija izdvaja 11 puta više sredstava za unapređenje verske kulture nego rodne ravnopravnosti.*

*Naše opredeljenje je da dugoročno pratimo izvršenje budžeta Uprave za rodnu ravnopravnost i da na osnovu ovog praćenja svojim preporukama pokušamo da ostvarimo uticaj, s jedne strane na državu da opredeli više sredstava za pitanja rodne ravnopravnosti, a s druge strane da Uprava sredstva troši planski i odgovorno.*

# I. RODNA PERSPEKTIVA U LOKALNIM POLITIKAMA I AKCIONIM PLANOVIMA

## **Lokal jeste ćorsokak – primeri tretmana ženskog pitanja u okviru lokalnih strategija**

Ukupan broj opština u Republici Srbiji je 167, a u ovom trenutku je realizovano ili se realizuje 401 strateški plan, koji pokrivaju sledeće oblasti: Sveobuhvatan socioekonomski razvojni plan, Strategija zaštite životne sredine, Strategija lokalnog održivog razvoja, Strategija lokalnog ekonomskog razvoja, Strategija socijalne zaštite, Akcioni plan za decu, Strategija/akcioni plan za mlade, Strategija regionalnog socioekonomskog razvoja, Akcioni plan za Rome, Upravljanje otpadom, Plan razvoja, Strategija za razvoj turizma, Akcioni plan za poboljšanje položaja žena i rodnu ravnopravnost.

Postojanje lokalnih strategija i akcionih planova otvara mogućnost da u okviru svoje zajednice ženske i feminističke NVO prate, analiziraju i ocenjuju njihovo sprovođenje i izveštavaju o progresu, a ako je moguće ostvare i neki oblik saradnje i zajedničkog delovanje sa lokalnim institucionalnim mehanizmima. Saradnja pretpostavlja realizaciju interesa različitih društvenih aktera/ki posvećenih smanjenju/eliminaciji diskriminacije žena i unapređivanju politike rodne ravnopravnosti.

Jedan od ključnih zadataka politike mainstreaminga je implementacija rodne perspektive, između ostalog, u strategije i akcione planove na svim nivoima vlasti, a to podrazumeva prisustvo kategorije žene u ovim dokumentima. U okviru Strategije razvoja Južne Srbije - Leskovac, Strategije razvoja socijalne politike opštine Kikinda, Strategije socijalno ekonomskog razvoja, Bačka Topola, Akcionog plana za mlade, Novi Beograd, ne postoji ni jedno mesto koje se osvrće na pitanje položaja žena i konsekvenci koje na njihove živote proizvodi određeni društveni, državni i lokalni kontekst. Strategije ne poseduju rodnu diferencijaciju, čak ni na nivou statističkog pregleda. Afirmativne akcije definisane u okviru ovih strategije tiču se ugroženih grupa u kojima je prisustvo žena "izbrisano iz teksta". Šta i ko se izostavlja jeste metodologija kojom se može graditi slika opresivnog sistema. Sa druge strane, imenovanje otvara mogućnost identitetske prakse,

kao preduslova političke borbe u okviru različitih sistema. Sistem treba tretirati kao tvorevinu na kojoj se uvek iznova može delovati i intervenisati, tako da niko ne biva zatvorenik svojih konteksta. Delovanje koje jeste stalno preispitivanje i promišljanje realnosti je jedan od osnovnih postulata feminističke teorije i politike i lekcija koju institucije moraju da savladaju dok integrišu dio feminističkih zahtjeva u svoje strukture i pretvaraju ih u državnu politiku <sup>1</sup>.

Sa druge strane zanimljivo je da, iako rodno senzitivni jezik još nije prisutan u srbijanskom javnom prostoru, u medijskoj, formalnoj i neformalnoj komunikaciji, i oko njega se vode sporovi, kreatori Strategije razvoja opštine Leskovac u oblasti Razvoj poljoprivrede i vodoprivrede – Stočarstvo ispred imena životinjskih odojčadi stavljaju prefiks ženskog roda. Radikalnije čitanje navedenog sadržaja vidljivu ženskost tumači kao revitalizaciju ideje protiv koje se feministkinje bore, a to je stav da je “anatomija sudbina”<sup>2</sup> odnosno potvrda da egzistencijalni legitimitet dobijamo u slučaju poseda „reproduktivnog potencijala“.

Mali “emancipatorski” korak ka vidljivosti ženske egzistencije napravile su Strategija lokalnog ekonomskog razvoja Kragujevac, Strategija razvoja opštine Leskovac, Strateški plan ekonomskog razvoja opštine Kruševac, Strategija dalekosežno integralnog održivog razvoja Novi Pazar, Strategija ekonomskog razvoja LER-Subotica, Strateški plan razvoja opštine Vlasotinač, Strateški plan ekonomskog razvoja Loznica, Strategija održivog razvoja Zrenjanin i Strategija za unapređenje inkluzivnog obrazovanja romske i marginalizovane dece u opštini Novi Beograd. U srbijanskim strateškim stranputicama emancipacija ima limit - prisustvo i uloga žena su isključivo na nivou statističkog podatka. Ne postoji potvrda ni u jednom strateškom cilju da će lokalna vlast u preraspodeli ekonomske, društvene i političke moći poštovati princip rodne ravnopravnosti, niti je vidljiva ijedna mera afirmativne akcije. Navedene strategije ne tretiraju žene kao ravnopravni potencijal u razvoju Srbije, ne postoje uslovi i standardi za jednaku participaciju žena u prostoru javnog delovanja, već samo pregled činjeničnog, brojčanog stanja u okviru obrazovne, profesionalne, starosne strukture. Sistem moći upisan u strategije isključuje druge, što je potvrđeno nepostojanjem statističkih podataka o posebno ugroženim grupama žena, uključujući žene sa sela, Romkinje, lezbejke, žene sa invaliditetom, izbegle i interno raseljene, koje su

<sup>1</sup> Kesic, V. (2007:14), Feminizam i država, CESI, Zagreb

<sup>2</sup> Cornel, D. (2003:22), Rod, u: Genero, Centar za ženske studije, Beograd

izložene višestrukoj diskriminaciji. Politička instrumentalizacija pojma roda zatvara mogućnost šire demokratizacije i rekonstrukcije društva, jer koncept globalne žene i globalnog ženskog iskustva ne može pokriti različite oblike represije i ponuditi politiku solidarnosti sa svim obespravljenim grupama.

Iako je Srbija na početku 21. veka u procesu pokušaja inkorporiranja standarda Evropske Unije u vrednosni i legislativni sistem, otpori modernizaciji društva su još uvek prisutni, posebno u odnosu na žene i sve manjinske grupe. Rehabilitacija patrijarhata vidljiva je u Akcionom planu za lokalni ekonomski razvoj Loznice. Jedna od ključnih oblasti je Razvoj turizma i kulture, a cilj u okviru ove oblasti je "izgradnja etno kuće, centra za očuvanje tradicionalnih zanata, veština i umeća". Realizacija cilja se ostvaruje kroz "osposobljavanje žena, socijalno ugroženih kategorija i mladih za samostalnu zanatsku delatnost iz oblasti umetničkih i tradicionalnih zanata, veština i umeća".

Ako metodologija politike socijalnog uključivanja žena na tržište rada predstavlja konzerviranje tradicionalne uloge žene i njene profesionalne socijalizacije, onda je to zapravo samo produžetak socijalnog isključivanja i marginalizacije. Realno i simboličko održavanje nejednakosti usporava i otežava stvaranje drugačijeg sveta, sveta jednakosti. Implementacijom definisanih poželjnih uloga roda i svakodnevnim ponavljanjem uvreženih predstava o muškosti i ženskosti, društvo i država socijalizuju za nejednakost.

### **Priče iz Nepričave – mali vodič kroz primere primene strategija u lokalnim zajednicama**

U ovom poglavlju dokumentovani su primeri efekata aktivnosti primene strategija koje su se našle u analizi. Mapirana su mesta koje se dotiču položaja ili mere za poboljšanje položaja žena i sastavljeni su spiskovi pitanja u vezi sa realizacijom strateških ciljeva i aktivnosti koje služe prikupljanju konkretnih podataka o vrstama aktivnosti, broju i strukturi uključenih osoba (ciljnih grupa), sredstvima koje je opština izdvojila ili opredelila za aktivnosti i učešću NVO sektora, posebno ženskih organizacija u realizaciji ciljeva i aktivnosti. Intervjue sa predstavnicima lokalne zajednice su u toku septembra i oktobra 2009. godine sprovele predstavnice ženskih grupa u odabranim gradovima: Leskovac - Žene za mir, Užice - Ženski centar Užice, Kikinda - Centar za podršku ženama, Kragujevac - Alternativni krug.

## 1. LESKOVAC<sup>3</sup>

Strategija razvoja opštine Leskovac pripada oblasti strategija lokalnog održivog razvoja i pokriva period od 2004. do 2008. Plan je usvojen od strane skupštine i trenutno se sprovodi. Sredstva za primenu u ovom trenutku se izdvajaju i prikupljaju, ali ne postoji podatak ko će sprovesti implementaciju strategije na lokalnom nivou. Strategija uključuje Mere u okviru društvenih delatnosti, a u Oblasti socijalne i zdravstvene zaštite se kao jedan od ciljeva navodi Osnivanje Prihvatilišta za žene i decu žrtve nasilja koji će izvesti Centar za socijalni rad i Fond za socijalne inovacije (formalni nosioci aktivnosti) u periodu od 2004. do 2008. godine. Prema prikupljenim podacima u Prihvatilištu za žene i decu žrtve nasilja tokom 2008. godine boravilo je 20 korisnica (15 žena i 5 dece). Starosna struktura korisnica izgleda ovako: od 20 do 30 godina 3 žene, od 30 do 40 godina 8 žena, od 40 do 50 godina 3 žene i preko 50 godina 1 jedna žena. Jedna od njih ne poseduje nikavo obrazovanje, pet ima završenu osnovnu, a devet srednju školu. Prosečni period zadržavanja u Prihvatilištu je od 7 do 42 dana. Prihvatilište je podnelo 42 krivične prijave za nasilje u porodici i nijednu tužbu za mere zaštite prema Porodičnom zakonu.

U procesu kreacije i implementacije Strategije, koju je finansirao Fond za socijalne inovacije, kao partnerska organizacija učestvovao je Ženski centar. Tokom same realizacije procesa odnosi su bili korektni. Po završetku finansijske podrške Fonda, finansiranje projekta je preuzela lokalna samouprava. Paralelno sa tim periodom dolazi do transformacije odnosa između partnerskih organizacija. Centar za socijalni rad marginalizuje ulogu ženske organizacije. Intervencijom Ženskog centra lokalna samouprava je podržala dalje partnerstvo, ali Centar za socijalni rad je tu saradnju ograničio na učešće Ženskog centra kroz dežurstvo četiri edukovane žene za rad sa žrtvama porodičnog nasilja.

Strategija Razvoja Južne Srbije pripada oblasti strategija regionalnog socioekonomskog razvoja. Skupština je usvojila Strategiju za period

---

<sup>3</sup>Intervju je obavila Nevena Kostić sa Snežanom Milojković, direktorkom Centra za socijalni rad i koordinatorkom Prihvatilišta za žene i decu žrtve nasilja (za Strategiju razvoja opštine Leskovac) i Biljanom Stanković direktorkom Centra za razvoj Jablaničkog i Pčinjskog okruga (za Strategiju Razvoja Južne Srbije).

2004 – 2006. godina, no ovaj vremenski okvir je „probijen“, jer se ona i trenutno sprovodi. Inicijator implementacije ovog plana je UNDP, dok su partneri u implementaciji Centar za socijalni rad, obrazovne i zdravstvene institucije. Sredstva za primenu plana nisu prikupljena. Strategija uključuje Mere za unapređenje uslova za ugrožene grupe, program za socijalno uključenje i zapošljavanje ugroženih grupa. To su: podrška inicijativama socijalnog preduzetništva; pokretanje permanentne promotivne kampanje za upoznavanje sa problemima ugroženih grupa i programima pomoći ugroženim grupama; specijalni projekti za romsku zajednicu; specijalni programi za samohrane roditelje; specijalni program za osobe sa hendikepom; podrška postojećim preduzećima koja zapošljavaju pripadnike ugroženih grupa i otvaranja novih zaštitnih radionica i preduzeća. Predsednik Opštine, kao formalni nosilac aktivnosti, delegirao je realizaciju Centru za razvoj Jablaničkog i Pčinjskog okruga. Od planiranih aktivnosti nije realizovana nijedna. Plan je u kasnijem periodu revidiran, te je akcentovano sedam novih prioriteta (Skupština grada je odabrala prioritete), pre svega: prostorno planiranje, biznis plan itd. Do revizije plana, prema nezvaničnim izvorima, došlo je, pre svega, zbog korupcije u implementaciji prethodnog (sudski postupak u Okružnom sudu Leskovca je u toku).

Budžet opštine Leskovac za 2008. godinu, prema odluci Privremenog organa opštine Leskovac iznosio je 1.746.058.000 dinara (19.706.978 evra). Realni prihodi i primanja ostvarena u 2008. godini iznosila su 1.669.746.324 dinara (18.845.682 evra). Ostvarenje budžeta bilo je 93,7%, što znači da nisu potrošena sva primljena sredstva. I pored nepotrošenih sredstava, opština Leskovac nije prepoznala potrebu za izdvajanjem i kontinuiranim inansiranjem aktivnosti u vezi sa suzbijanjem nasilja prema ženama. Iako opština prepoznaje finansiranje dela potreba građanki i građana, pa su prepoznate i u budžetu imenovane Omladinski savez, Radio klub, organizacije OSI, Kulturno umetnička društva, sportski savez i klubovi, nigde se ne nalaze organizacije koje se bave zaštitom prava žena ili nasiljem u porodici. S obzirom da se u budžetu za 2009. godinu ove organizacije identično ponavljaju (samo sa linerano uvećanim iznosom), deluje kao da se bužet prepisuje, a ne planira. Da li se neke nove organizacije mogu naći među finansiranim, da li iznos opredeljenih sredstava zavisi od efekata i planova ovih organizacija, nismo sigurne. To može biti predmet dalje analize.

## 2. KRAGUJEVAC<sup>4</sup>

Lokalni akcioni plan za smanjenje siromaštva pripada oblasti strategija za smanjenje siromaštva i pokriva period od 2003. do 2008. Plan je usvojila Skupština i trenutno se sprovodi. Inicijator implementacije ovog plana je Lokalna uprava, lokalni NVO, kao i Centar za socijalni rad, dok će partneri u implementaciji biti Centar za socijalni rad, obrazovne i zdravstvene institucije. Sredstva za primenu plana su prikupljena, ali ne postoji podatak kolika je njihova vrednost. Strategija je nastala kao rezultat konsultativnog procesa sa predstavnicima najugroženijih društvenih grupa po pitanju siromaštva, koje su definisane pre početka rada, a to su: samohrani roditelji, stari preko 65 godina, nezaposlena lica preko 50 godina, osobe sa invaliditetom. U okviru strategije postavljen je cilj podrške samohranim roditeljima na putu njihovog ekonomskog osamostaljivanja. Osnovna aktivnost za realizaciju ovog cilja je formiranje Centra za podršku samohranim roditeljima na principima zadrugarstva, gde bi partnerski odnos ostvarivala lokalna samouprava, NVO i samohrani roditelji. Inicijatori osnivanja Centra trebalo bi da budu NVO i Centar za socijalni rad, a u procesu sprovođenja učestvovala bi lokalna samouprava, NVO, Centar za socijalni rad. Sledeća aktivnost je formiranje Udruženja samohranih roditelja, što bi, opet inicirali NVO i samohrani roditelji. Obe aktivnosti do sada nisu realizovane.

U okviru postavljenog cilja ekonomskog i socijalnog osnaživanja ugroženih društvenih grupa, sprovedene su sledeće aktivnosti i za njih su obezbeđena navedena sredstva iz gradskog budžeta.

- Kućna nega za stara lica - broj korisnika/ca 157, potrošeno ukupno 11.750.000 dinara iz gradskog budžeta;
- Finansiranje gradskog prevoza za lica starija od 70 god - broj korisnika/

---

<sup>4</sup> Intervju je vodila Ljiljana Aksentijević, a podatke je u ime Lokalne samouprave dao Predrag Milićević - stručni saradnik Gradske uprave za zdravstvo, socijalnu politiku i društvenu brigu o deci, koji je upoznat sa Konvencijom za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena i Zaključnim preporukama državi Srbiji UN Komiteta.

Zvanična statistika pokazuje da u većini razvoda starateljstvo pripada majkama (prema podacima Zavoda za statistiku iz 2003. godine starateljstvo je dodeljeno majci u 76% slučajeva, a ocu u 19% slučajeva, dok je zajedničko starateljstvo određeno u svega 4 % slučajeva, Alternativni izveštaj Cedaw komitetu „Glas razlike iz Srbije“, Beograd, 2006. Samohrane majke pripadaju grupi žena koje su u najlošijem ekonomskom položaju. Jedan od razloga je svakako izbegavanje očeva da plaćaju alimentaciju i neefikasnost sudskih postupaka. Iako ovaj podatak spada u jedno od opšte poznatih mesta, u okviru lokalne strategije ne postoji rodna diferencijacija, nego samo izjednačavanje uloga, uslova i obaveza u obe roditeljske uloge.

## I. RODNA PERSPEKTIVA U LOKALNIM POLITIKAMA I AKCIONIM PLANOVIMA

ca 5381 lice, utrošeno 37.400.000 dinara iz gradskog budžeta i lica sa invaliditetom - broj korisnika/ca 679, utrošeno oko 4.200.000 dinara iz gradskog budžeta;

- Prevoz kombi vozilom za osobe sa invaliditetom - broj korisnika/ca 97;
- Dnevni boravak za stare osobe - broj korisnika/ca 15, utrošeno 2.404.000 dinara iz gradskog budžeta;
- Dnevni boravak za predškolsku decu sa invaliditetom u dva vrtića - broj korisnika/ca 11;
- Dnevni boravak za školsku decu sa invaliditetom (osnovno i srednje obrazovanje) - broj korisnika/ca 74;
- Dnevni boravak za lica sa invaliditetom "Socijalna koperativa" - broj korisnika/ca 12 i „Klub mladih sa invaliditetom“ - broj korisnika/ca 20;
- Obezbeđivanje plaćenog posla: dobrovoljno radno angažovanje sprovodi se preko Centra za socijalni rad; pravo na radno angažovanje imaju lica koja imaju pravo na jednokratnu novčanu pomoć. Utrošena sredstva oko 14.763.000 dinara iz gradskog bužeta.

Prema Odluci o izmenama i dopunama odluke o budžetu grada Kragujevca za 2008. godinu, planirana ukupna sredstva iznose 6.843.060.545 (77.234.574 evra). Ukupni prihodi i primanja u 2008. godini bili su 5.884.422.951 (66.414.859 evra). U odnosu na rashode više je dobijeno pa budžet nije ostvaren za 114.519.392 dinara (1.292.529 evra). Da su muškarci u najvećem broju vlasnici imovine potvrđuje i činjenica da je iz stalne budžetske rezerve za finansiranje naknade štete usled požara, olujnog vetra, klizišta i pasa lualica koji su napali stado, ženama isplaćeno dva i po puta manje sredstava.<sup>5</sup> Primetno je i da su se iz tekuće budžetske rezerve finansirala sportska udruženja i to u iznosu od 14.660.440 dinara (165.465 evra), od toga ženska sportska udruženja samo sa 22.573 evra. Ženski odbojkaški klub Radnički, na primer, je iz ove rezerve dobio 1.130 evra, dok je muški odbojkaški klub Radnički bio finansiran sa 71.105 evra (šezdeset tri puta više). Iz Odluke o izvršenju budžeta za 2008. ne može se reći koliko i da li je Opština Kragujevac izdvajala za suzbijanje nasilja u porodici. To će biti predmet našeg daljeg istraživanja. Takođe, u Odluci o budžetu za 2009. godinu nasilje u porodici nije eksplicitno navedeno kao tema finansiranja, što je moglo da bude, jer budžet navodi „lokalni plan akcije za decu“, „lokalni plan akcije za Rome“, „dnevni centar za osobe sa posebnim potrebama“ itd.

---

5 75 muškaraca i 28 žena

“Etika brige” opštinske uprave prema socijalno ugroženim grupama, realizovana kroz konkretne aktivnosti i investiranja iz gradskog budžeta, primer je dobre prakse. No, s obzirom na postojanje lokalnog tela za ravnopravnost polova – Komisija za ravnopravnost polova, koja ima mandat za sprovođenje i praćenje politike rodne ravnopravnosti, preporuka je da se uvede dosledna rodna politika i da se prati njena realizacija. U tom smislu, valjalo bi započeti i realizaciju aktivnosti sa samohranim roditeljima, odnosno ženama, kao većinom u ovoj kategoriji.

Takođe, preporuka opštini Kragujevac je da sredstva iz tekuće bužetske rezerve može da koristi i za pomoć ženama žrtvama porodičnog nasilja (kroz razne oblike podrške, a ne samo smeštaj u Sigurne kuće), kao i da se suzbijanje nasilja u porodici nađe u opisu planiranih izdvajanja u okviru kategorije Gradska uprava za zdravstvo, socijalnu politiku i društvenu brigu o deci.

### 3.UŽICE<sup>6</sup>

Program razvoja opštine Užice 2008 – 2015. je nastao uz podršku SDC<sup>7</sup> kroz program podrške opštinama i kroz učešće brojnih predstavnika građana, privrede, lokalne uprave i drugih institucija i organizacija. Formalni nosioci aktivnosti su Gradska uprava i organizacije civilnog društva.

U okviru poglavlja Demografska politika opšti cilj je povećanje pozitivnog prirodnog priraštaja i povoljni migratorni tokovi, a kao jedan od tri strategijske intervencije navedena je strategija podrške materinstvu. Planirane aktivnosti su: kampanja za promenu zakonskih regulativa; uvođenje stimulatvinih mera za podršku materinstvu; uključivanje žena koje su na mestima odlučivanja u kampanje i lobiranje na lokalnom i nacionalnom nivou; sprečavanje zloupotreba i diskriminacije prilikom zapošljavanja mladih i radno sposobnih žena (pojačan rad inspekcije rada, tribine za privrednike, stimulatvne mere za zapošljavanje mladih majki i sl.); podrška većoj brizi o deci i porodici (produženi boravak dece, povećanje kapaciteta institucijama za brigu o deci i sl.). Jedina aktivnost koja je realizovana dolazi od predstavnika civilnog društva i tiče se intervencije

---

<sup>6</sup> Intervju je vodila Rada Gujaničić sa Brankicom Jeremić, pomoćnicom gradonačelnika, kojoj je poznata Konvencija za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena i Zaključne preporuke državi Srbiji UN Komiteta.

<sup>7</sup> - Swiss Agency for Development and Cooperation, Municipal Support Programme.

u zakonskoj regulativi<sup>8</sup>. Takođe je navedeno da će kao podrška većoj brizi o deci i porodici od 2010. godine početi sa radom Dnevni boravak za decu i mlade sa invaliditetom. Što se tiče uvođenja stimulativnih mera za podršku materinstvu, na gradskom nivou ne postoje mere, ali se primenjuje republička mera isplate dečjeg dodatka.

Izveštaj o izvršenju budžeta opštine Užice rađen je na osnovu plana koji predviđa da će Opština Užice imati prihode i primanja u iznosu od 1.666.000.000,00 dinara (18.803.400 eura<sup>9</sup>). Prihodi i primanja koje je opština Užice zaista ostvarila su 1.489.226.472,18 dinara (16.808.235 evra). Naime, razlika između planiranog i ostvarenog je skoro dva miliona evra. Ukupni rashodi, iako planirani jednako kao i prihodi, bili su 1.480.894.319,84 dinara (16.714.194 evra). Dakle, postoji niz javnih potreba koje je ova opština planirala, ali nije uspela da zadovolji. Takođe je ne manje važna činjenica da je razlika između ostvarenih prihoda i primanja i rashoda devedeset četiri hiljade evra koje se prebacuju u sledeću godinu. Ako posmatramo strukturu troškova, opština Užice je u 2008. godini za budžetsku stavku donacije NVO potrošila 43.109.000 (486.552 evra). Zanimljivo je da je za četiri organizacije u čijem fokusu su aktivnosti u vezi sa poboljšanjem položaja žena izdvojeno samo 4.740 evra, dok je samo jedna organizacija „Savez potomaka ratnika Srbije“ finansirana sa 3.612 evra. Može se primetiti da su iz ove budžetske stavke finansirane političke partije kako za zakup prostora, tako i za izbore u iznosu od 14.025 evra. Mnogo veća sredstva (201.500 evra) pripala su sportskim omladinskim organizacijama i klubovima. Oko 70.000 evra dodeljeno je za 12 organizacija OSI, a Crvenom krstu pripalo je preko pedeset hiljada evra. Zanimljivo je posmatrati i izdvajanja socijalne pomoći ugroženom stanovništvu<sup>10</sup>. Žene su u ukupnom iznosu dobile veći iznos socijalne pomoći, ali ih i ima više nego muškaraca. Za 76 žena je ukupno izdvojeno 888.800 dinara, dok je za 53 muškarca taj iznos neznatno manji 763.500. U proseku žene su primale 11.694 dinara, a muškarci 14.405 dinara. Nije jasno zbog čega su veći iznosi socijalne pomoći dodeljivani muškarcima i to bi trebalo ispitati.

---

8 U okviru projekta Stop mobingu NVO Centar za ljudska prava i demokratiju je vodio kampanju za promenu Zakona o radu (deo koji se odnosi na seksualno uznemiravanje i diskriminaciju na poslu). U toku kampanje pojavio se predlog Zakona o mobingu pa su svoje predloge uneli u Predlog Zakona o mobingu.

9 Korišćeni kurs za preračun je srednji kurs dinara na datum 31.12.2008. godine i iznosio je 88,6010 dinara za 1 evro.

10 Finansirano uglavnom iz tekuće budžetske rezerve

Odlukom o budžetu grada Užica<sup>11</sup> za 2009. godinu utvrđuje se ukupan bužet od 1.864.000.000,00 dinara (21.038.137 evra). Nije nam poznato da li je rađen rebalans budžeta, niti da li su donosioci budžeta imali u vidu ekonomsku krizu i uprkos tome doneli znatno uvećan budžet. S obzirom da opština Užice ima formirana 3 fonda (Fond za ekologiju, Fond za protivpožarnu zaštitu i Fond za solidarnu stambenu izgradnju), predlažemo da opština razmotri formiranje Fonda za suzbijanje nasilja prema ženama.

#### 4. KIKINDA<sup>12</sup>

Osnovni dokument pod nazivom Strategija razvoja socijalne zaštite opštine Kikinda od 2008. do 2012. je pisan tokom 2007. i 2008. godine (saziv SO Kikinda 2004 - 2008), uz, kako je navedeno u dokumentu, stručnu pomoć nezavisnih eksperata i osoba iz lokalne samouprave, javnih ustanova i službi koje se bave socijalnom politikom, ili su zaduženi za njeno sprovođenje. Ovaj strateški dokument (dostupan na zvaničnom sajtu Skupštine opštine Kikinda), usvojen je na 31. sednici SO Kikinda 13. 12. 2007. godine. Njime je predviđen plan implementacije Strategije, mada on do sada nije usvojen (kao ni Akcioni plan, na osnovu kojeg bi se planirao budžet i ostala izdvajanja za aktivnosti predviđene Strategijom). Novi saziv SO Kikinda, konstituisan oktobra 2008. godine, do sada se nije odredio u odnosu na ovaj dokument. U pogledu kreiranja i usvajanja dokumenta, važne su sledeće činjenice. U njegovom kreiranju, kao ni u toku javne rasprave, nije učestvovala nijedna ženska NVO iz Kikinde<sup>13</sup>. U izradi drugih aspekata dokumenta, mogle su biti konsultovane i druge NVO koje se bave ostalim kategorijama stanovništva<sup>14</sup>, ali nema podataka o ovome. Dakle, u izradi Strategije učestvovali su predstavnici čelnih pozicija opštinske vlasti i predstavnici ustanova i

---

11 Služeni list grada Užice br.21/08

12 Intervju su obavile Tanja Đurić i Slavka Radlović, stručne saradnice u projektu „Uspostavljanje savetovaništva za pravnu i psihosocijalnu pomoć ženama koje su pretrpele nasilje“, dok su studiju slučaja o procesu izrade i implementacije, kao i o odnosu predstavnika lokalne zajednice prema Strategiji socijalne zaštite opštine Kikinda, priredile Marija Srdić, direktorka i Biljana Stepanov, koordinatorka Centra za podršku ženama.

13 U tom periodu u njegovo kreiranje su mogle biti uključene pored Centra za podršku ženama, koji postoji od 2004. godine, i druge ženske NVO, npr. Ženska alternativna radionica, Udruženje samohranih roditelja ili Akademija ženskog preduzetništva, koje se bave ravnopravnošću polova, prevencijom porodičnog nasilja, ženama i mladima kao socijalno ugroženim grupama.

14 NVO koje se bave nekom od ciljnih grupa: mentalno nedovoljno razvijene osobe, osobe sa invaliditetom, stara i iznemogla lica, Romi, kao što su lokalna udruženja: Udruženje za pomoć MNRO „Čigra“, romske NVO (Roma Rota, Interkulturni Banat), Kikindska inicijativa mladih, Kikindski Forum i dr

I. RODNA PERSPEKTIVA U LOKALNIM POLITIKAMA I AKCIONIM PLANOVIMA  
organizacija koje se primarno bave socijalnom zaštitom<sup>15</sup>.

Tokom intervjua zaključeno je da su neki od njih tek formalno, po funkciji i radnom mestu na kojem su se tada nalazili, bili imenovani za članove/ce radnih tela i komisija, neki od njih su bili pozvani samo na prvi sastanak, dok neki od njih, iako navedeni, nikada i ni na koji način nisu učestvovali u kreiranju i izradi ovog dokumenta. Implementatori Strategije su predstavnici lokalne samouprave, koji kreiraju socijalnu politiku opštine, ali i lica koja su bila uključena u izradu dokumenta.

Opšti zaključak je da se ovaj dokument uglavnom zamenjuje sa Strategijom lokalnog ekonomskog razvoja, čije je usvajanje u toku. Tokom intervjua uočeno je da je određen broj implementatora u ustanovama socijalne zaštite upoznat sa dokumentom, ali da se aktivnosti sprovode kao deo redovnih aktivnosti, bez posebnog saznanja i osvrta da li su u skladu sa Strategijom. Analiza je uključila i konsultativni sastanak sa predstavnicima lokalne samouprave, na kojem su bili prisutni: predsednik opštine Ilija Vojinović, predsednik Skupštine opštine Šandor Talpai, zamenica predsednika Opštine Gordana Bulatović, načelnica Odeljenja za društvene delatnosti SO Kikinda Gordana Pažin i član Opštinskog veća zadužen za zdravstvo i socijalnu politiku dr Dušan Kolarović. Predstavnice CPŽ-a imale su cilj da ih upoznaju sa saznanjima i podacima do kojih su došle u toku rada na analizi ovog dokumenta. Kao ključni uvidi sa ovog sastanka autorke navode sledeće činjenice.

- Od 2007. godine do danas nema nijednog novog dokumenta iz oblasti socijalne politike u SO Kikinda.
- Strategija socijalne zaštite u SO Kikinda, od trenutka usvajanja do danas, nijednom nije kritički razmatrana, revidirana ili na bilo koji drugi način usaglašavana sa stvarnim stanjem.
- Nikada nije sprovedena finansijska analiza efekata podrške nekoj od spomenutih aktivnosti.
- Predstavnici lokalne samouprave ne smatraju da bi izrada Akcionog plana na osnovu postojeće Strategije, revizija dokumenta, preispitivanje i vrednovanje efekata projekata koji su pokrenuti u ovoj oblasti, mogli da budu od značaja.

Prema odluci Skupštine opštine Kikinda na sednici 13.12.2007. ukupna

---

15 Naveden spisak imena

primanja za 2008. godinu planiraju se u iznosu od 1.510.629.023<sup>16</sup> dinara (17.949.707 evra). Realno, ukupna ostvarena sredstva su manja (1.307.077.000)<sup>17</sup>, a razlika ukupnih primanja i ukupnih izdataka je 46.338.000,00 (522.996 evra) što su sredstva za penos u sledeću godinu. Opština Kikinda u oblasti nasilja u porodici izdvaja za mobilni tim 590.000 dinara (6.659 evra). U 2009. godini ovaj iznos povećan je na 600.000 dinara. Sem što je ovo izdvajanje malo (tačno onoliko koliko je u kategoriji Predsednik opštine i Opštinsko Veće planirano za budžetsku stavku „Pokloni“ i znatno manje od stavke „Usluge mobilnih telefona“), smatramo de je Opština mogla još na neke načine da podrži finansiranje suzbijanja nasilja u porodici, s obzirom na budžetski suficit.

### I na kraju

Princip ravnopravnost žena i muškaraca inkorporiran je u zakonodavni sistem Republike Srbije<sup>18</sup>. Iako formalna garancija o jednakim pravima postoji, to ne implicira i stvarno jednak položaj žena u društvu. Jedinice lokalne samouprave u okviru svojih nadležnosti traba da planiraju, menjaju i unapređuju politike rodne ravnopravnosti. Čitajući lokalne strategije uočile smo odsustvo politike i mera afirmativne akcije u cilju poboljšanja položaja žena. Nisu vidljive intervencije postojećih lokalnih tela koja imaju mandat kreacije i monitoringa rodni politika. U dokumentima se ne koristi rodno senzitivni jezik. Bez promocije jednakosti kroz specifične društvene i zakonske mere i propise ostvarenje pravednijeg društvenog ustrojstva, kao i jačanje pravne i socijalne države neće biti moguće. Ovo je korak koji predstavnici lokalne samouprave (konačno) moraju preduzeti, dok autonomno delovanje sa kritičkom distancom ostaje privilegija feminističkih grupa.

---

<sup>16</sup>Iznos iz predhodnog stava sastoji se iz ukupnih primanja budžeta opštine Kikinda za 2008.godinu (u daljem tekstu: budžet), u iznosu od 1.350.116.010 dinara i primanja indirektnih korisnika iz drugih izvora u iznosu od 160.512.413 dinara.

<sup>17</sup>Odluka o završnom računu budžeta opštine Kikinda za 2008.

<sup>18</sup>Garantovan je i Ustavom, član 15. – Država jemči ravnopravnost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti.

## Izvori informacija

### Državne strategije – Vlada Republike Srbije

[http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678),

Internet prezentacija posećena 15.05.2009, poslednja poseta – 17. novembar 2009.

- Strategija razvoja socijalne zaštite,
- Nacionalna strategija održivog razvoja,
- Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije održivog razvoja,
- Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti,
- Predlog Nacionalnog Akcionog plana za implementaciju Strategije za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti,
- Nacionalna strategija o starenju,
- Strategija za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji,
- Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji,
- Strategija za smanjenje siromaštva,
- Strategija za zaštitu od nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja u APV za period od 2008. do 2012. godine,
- Plan strategije ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2009.-2013.
- Akcioni plan za sprovođenje Strategije za unapređivanje položaja Roma

### Zvanični izveštaji državnih organa:

- Izveštaj o radu Ministrstva rada i socijalne politike za period 2. jul 2008. - 20. februar 2009. godine
- Izveštaj o radu Sektora za rodnu ravnopravnost za period juni-decembar 2007.
- Izveštaj o radu Sektora za rodnu ravnopravnost za period januar-juni 2008. godine
- Izveštaj o radu Uprave za rodnu ravnopravnost za period 01. jul 2008. – 30 jun 2009. godine.
- Zaštitnik građana, Redovan godišnji izveštaj za 2008. godinu
- Pokrajinski ombudsman, Izveštaj za 2008. godinu
- Poverenik za informacije od javnog značaja, Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za 2008. godinu
- Izveštaj o sprovođenju strategije za zaštitu od nasilja u porodici i drugih oblika RZN u APV
- Izveštaj o radu Vlade za period 7. jul – 31. decembar 2008. godine
- Informator o radu Ministarstva za ljudska i manjinska prava
- Informator o radu Ministarstva pravde za 2008. godinu
- Informator o radu MRSP
- Informator o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, RJT
- Dr Jurij Bajec, Dr Slobodan Milutinović i Dr Marina Ilić, Izveštaj tima za analizu strateških dokumenata Vlade Republike Srbije (2002-2005.), Beograd, januar 2006.

### Literatura

- Alternativni izveštaj Cedaw komitetu: Glas razlike iz Srbije (2007), Glas razlike, Autonomni ženski centar, ASTRA, Incest trauma centar, Žene u crnom, Beograd
- Brankvić, B. (2009), Odgovor na neme krike: Mapiranje usluga koje pružaju NVO u Srbiji u oblasti rodno zasnovanog nasilja, UNDP Srbija
- Cornel, D. (2003), Rod, u: Genero, Centar za ženske studije, Beograd
- Ignjatović, T., (2004): Iz evidencije o nasilju u porodici, u: Od dobrih namera do dobre prakse, Autonomni ženski centar, Beograd
- Ignjatović, T., (2007): Implicitne teorije o rodnim i roditeljskim ulogama – uticaj na profesionalni stav i postupanje u situacijama nasilja u porodici, u: Za život bez straha, Autonomni ženski centar, Beograd
- Ignjatović, T. (2008), Sistem zaštite žena žrtava nasilja u porodici u Srbiji – između državnih obaveza i stvarnosti, Socijalna misao, XV, januar-mart, str 11-25, Beograd
- Ignjatović, T. (2009), Pretpostavke za uspostavljanje modela zaštite od nasilja u partnerskim odnosima, Socijalna misao, XVI, jul-septembar, str. 85-101, Beograd
- Iveković, R. (1998), Što je to feminizam, u: Kruh i ruže, Ženska infoteka, Zagreb
- Kesić, V. (2007), Feminizam i država, CESI, Zagreb
- Konstatinović-Vilić, S. i N. Petrušić, (2006), Krivično delo nasilje u porodici – aktuelna pravosudna praksa u Beogradu i Nišu, Autonomni ženski centar, Beograd i Ženski istraživački centar, Niš
- Nedeljkov, J. i M. Banauh Brusin (2009), Rad sa nasilnicima u centru za socijalni rad, priručnik, Autonomni ženski centar, Program razvoja dobrih praksi u oblasti nasilja u porodici, Beograd
- Petrušić, N. i S. Konstatinović-Vilić (2008), Nasilje u porodici - ka evropskim rešenjima, mere zaštite od nasilja u porodici, Autonomni ženski centar, Beograd; Ženski istraživački centar, Niš
- Prekogranična saradnja u sprečavanju nasilja nad ženama i djecom (2008.), Medica, Zenica
- Todorović, D. (2008) Direktive Evropske unije u oblasti ravnopravnosti polova, u: Evropska unija i rodna ravnopravnost (prir. Šijački, Z.), Pokrajinski zavod za ravnopravnost polova, Novi Sad
- Vuković, D. i sar. (2006), Socijalna zaštita u lokalnoj zajednici – Naučene lekcije, preporuke i faktori održivosti, Socijalna misao, XIII, oktobar-decembar, str. 7-101, Beograd
- Žene i muškarci u Srbiji (2008), Republički zavod za statistiku Srbije, Beograd, prvo izdanje

# A SUMMARY PRESENTATION OF ANALYSIS FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

## **A. Public policies in the sphere of violence against women and violence in the family**

The state strategies selected for analysis recognise violence against women/violence in the family as one of the important categories and/or strategic directions of the activities of the state with a view to suppressing it. The Autonomous Province of Vojvodina has made several steps forward and passed a special Strategy for Protection against Domestic Violence and Other Forms of Gender-based Violence in the Autonomous Province of Vojvodina for the 2008-2012 Period, and similar activities can be expected on the state level in the coming years<sup>1</sup>.

It is evident that the strategic documents are not mutually adjusted to a sufficient degree. This can be a consequence of their hyperproduction in the absence of a general plan containing clearly defined priorities when it comes to the reform and development of society. One could also not exclude the influence of differences in the availability of funds earmarked for the preparation of these documents, most often originating from foreign donations, which be manifested in the form of differences in terms of interest in certain topics and areas of the reform of society. Also, the differences in the capacities of Ministries and sectors participating in their preparation, and in the complexity of coordinating a number of departments can be the causes of these discrepancies.

In our opinion, the “gender neutrality” (insensitivity) of the Strategy of Development of Social Protection has significant implications in practice: the activities and funds, on the state and the local level, are not focused on women as the target group,<sup>2</sup> not even in the sphere of protection

---

1 The Strategy for Improving the Position of Women and Promotion of Gender Equality was adopted in 2009.

2... which is evident from analyses on both levels, and is especially reflected in the area of providing services.

from abuse and violence in the family context. If gender is ignored, the protection of children, a theme that the Ministry of Labour and Social Policy has consistently dealt with since 2003, cannot be implemented in an appropriate manner: due attention is not given to protecting girls from violence originating from practices related to customs; even though a great degree of overlapping certainly exists, violence against children is not dealt separately from violence against women – their mothers, which gives rise to a number of erroneous assumptions, estimates and interventions in the services that pass decisions on these matters<sup>3</sup>. Even though, on the basis of the “gender neutral” provisions, one could indirectly conclude that certain aspects of General Recommendation no. 19 are contained in this Strategy,<sup>4</sup> the low level of the awareness of the professional public of the gender-based nature of the phenomenon of violence in the family, the widespreadness of prejudices and the favouring of traditional and religious values in society constitute a cause for concern.

The strategic documents analysed also differ in relation to the level of operationalisation, which directly determines the possibility of monitoring the implementation of the envisaged measures and activities. At the same time, even in action plans there is a lack of prioritisation of measures and activities, based on a clearly defined state policy and a “picture” of the situation in this area. Along with the lack of interconnectedness of the relevant strategies, that is the greatest weakness of the public policy.

The strategies aimed at particular target groups recognise the gender aspects of the problems that they deal with, but for the time being, there is little information in official state reports on their implementation, especially on the effects of the activities undertaken.

Particular attention of the “female public” is focused on the process and the outcomes of the preparation of the Action Plan for the Strategy for Improving the Position of Women and Promotion of Gender Equality.

---

3 Ignjatović, T., (2004): Iz evidencije o nasilju u porodici, u: Od dobrih namera do dobre prakse (From good intentions to good practice), Autonomni ženski centar, Beograd i Ignjatović, T., (2007): Implicitne teorije o rodnim i roditeljskim ulogama – uticaj na profesionalni stav i postupanje u situacijama nasilja u porodici, u: Za život bez straha (For life without fear), Autonomni ženski centar, Beograd

4... for example, the obligation of training professionals in the sphere of violence, the development of services for providing assistance, the protection of and support to victims of violence, civil assistance to victims of violence.

It should be pointed out that, since 1995, when The Beijing Declaration and Platform for Action was passed in the course of the 4th Women's World Conference, Serbia has not managed to adopt a single National Action Plan for Women.<sup>5</sup> Apart from the comments of women's organisations pertaining to the Action Plan, which refer to the marginalisation of these organisations by the Gender Equality Directorate as "the absence of recognition of the many years of work and expertise of women's organisations on issues pertaining to improving the position of women and gender equality, a fictive participation in the process without any real possibility of exerting influence and disempowering women's organisations in relation to the state structures", the actual document (the first draft) elicited a significant reaction of women's organisations.<sup>6</sup>

As regards the area of violence against women, numerous critical observations were made pertaining to this document, and the most important general comments were as follows:

1. The activities envisaged within the framework of individual aims were devised as if the adoption of this document would mean "starting from scratch", which ignores the previous activities, results and knowledge (especially in the sphere of legislature, operationalisation of procedures, protocols on cooperation, keeping records, education, research, services and the like).
2. The role of women's non-governmental organisations is evidently excluded or minimised in the following ways:
  - a) failure to mention this group of organisations within the framework of civil society organisations/citizens' associations,
  - b) absence of recognition of their expertise in the areas of research and policy development, and especially their exclusion when it comes to providing services (which is contrary to the Strategy of the Development of Social Protection, prepared within the framework of the same Ministry (of labour and Social Policy), as well as the future Law on Social Protection. The consequences of such a policy are:
    - a) creating a (false) belief that expertise is obtained easily and that

---

5... even though two drafts were prepared, in 2000 and 2006 respectively, which have never been adopted.

6 The document is available at [http://www.womenngo.org.rs/images/Vesti\\_09/NAP\\_Komentari.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/Vesti_09/NAP_Komentari.pdf)

the envisaged activities (preparing laws, procedures, protocols, records, providing services, research and the like) can be undertaken by everyone (including all civil society organisations),

b) creating confusion among national strategies.

3. A large part of the expected results and/or indicators do not correspond to the type of activity for which they have been defined. All too often, the indicators are of the administrative kind (minutes, number of meetings and the like...), instead of indicators pertaining to the effects of the envisaged activities.

4. "The project team for gender-based violence" appears both as an independent state organ and as an alternative to the Gender Equality Directorate, but also as an independent implementer of activities, which constitutes an act of conferring excessively broad authority upon a narrow circle of people.<sup>7</sup>

By way of conclusion, although the policy of the state, as expressed in the above-mentioned documents, encompasses a broad range of goals and activities, when it comes to violence against women, what is lacking are a clear concept and the main strategic policy goal that would determine all the other operative aims, which guide the development of a system of interventions, including the assumptions for its functioning and the conduct of professionals. The defined strategic directions do not point to the order of priorities of goals and activities, and this directly influences the system of protection, which is incoherent, unsynchronised and fragmentary at the moment (Ignjatović, 2009).

## **B. Legal regulations in the sphere of violence in the family**

In order to put a stop to and prevent violence, it is necessary to conceive a system of protection based on the paradigm that a victim has the right to be protected, that is, that the state is obligated to develop a system of legal instruments which protect the right to life, freedom and personal safety of

---

<sup>7</sup>Ibid.; until the day of publishing this report we don't have information if the consultants (whose services were engaged for the purpose of preparing documents) adopted the comments supported by 44 women's organisations from Serbia.

its citizens, that is, to prevent (actual and potential) violence wherever it occurs. Although the existing legislative framework in Serbia represents a relatively good mechanism for protecting victims of violence in the family and punishing the perpetrators, what is required are further changes of legal norms and the elimination of “legal loopholes”, so that the protection of victims of violence in the family, including women, should be as thorough and efficient as possible. What is required apart from the legal norms are (obligatory) interpretations, so that legal practice could be unified and that citizens could enjoy equal protection on the entire territory of the state. At the moment, some of the leading legal professionals in Serbia (authors of textbooks and manuals, as well as members of working groups creating legal solutions) have manifested a steadfast resistance to international recommendations and standards in this area, which has undoubtedly had an adverse effect on the implementation of the law.

In our opinion, the manner in which new laws are created and the existing laws are amended in Serbia represents a serious problem. It is necessary for laws and their amendments to be based on indicators arising from legal practice and international standards and recommendations, in order to make and keep them independent of the “personal equations” (and interests) of a narrow circle of legal professionals, privileged to be in a position to create the legislative policy of the state.

Even though the amendments to the Criminal Code of 2009 prescribe stricter punishment for the criminal act of domestic violence, the new designation of a “family member” represents a “step backward” in relation to the previous state of affairs, for it excludes a great number of persons who were earlier guaranteed protection *ex officio*. Women’s organisations certainly focus their activities on this area, with a view to resolving this issue in keeping with recommendations and good practices. Women’s civil sector devote particular attention to the announced process of preparing a (unified) law for preventing violence in the family, in order to prevent the passing of such legal regulations that, instead of simplifying the procedure and offering a broad range of measures corresponding to situations of varying degrees of complexity, actually contribute to inequality of protection and confusion pertaining to the actions undertaken by legal and other professionals.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> [http://www.womenngo.org.rs/english/images/vesti\\_09/Opsti\\_komentari\\_na\\_Model\\_zakona\\_ENGL](http://www.womenngo.org.rs/english/images/vesti_09/Opsti_komentari_na_Model_zakona_ENGL).

When protection from violence against women is raised as a (human) rights issue, then the police-legal system must be placed in the forefront of protection and made maximally efficient and synchronised, with full awareness of the importance of the support of other systems (first of all, the social welfare and the health care systems, as well as specialised services within the framework of the non-governmental or the private sector), whose action occurs immediately after violence is stopped and the security/safety of the victim is established. Hence the orientation of the state concerning legal regulations and the implementation of the law must be focused on ensuring the safety of victims, stopping current and preventing future incidents involving violence (Ignjatović, 2009).

On account of there having been too few investigations into police, prosecutors' and judicial practice, and due to a lack of publicly available data from these organs and to the fact that they are mutually incomparable, it is not possible to discuss and decide on the implementation of laws and measures aimed at improvement on the basis of objective, valid and verifiable facts. Systematic gathering of data on reported cases of violence in the family, the number of indictments, sentencing and the types of punishment, connected with data on victims and perpetrators, which must include information on their mutual relationship (current and previous), is one of the necessary preconditions for monitoring the phenomena and effects of the state and legislative policies.

### **C. Documenting, gathering and analysing data on violence against women**

There exist no valid and dependable official data on the scope and characteristics of violence against women, including violence in the family context, which would comprise information about the type of violence, characteristics of the victim and the perpetrator, interventions of public services and their effects, the consequences of violence and the financial expenditure borne by individuals and the state. The existing state data on violence against women and violence in the family are insufficient, incoherent and mutually incomparable. Obtaining specific data is a long

process that does not guarantee success (as evidenced by the results of the analyses undertaken on the state and the local levels). Investigations into how widespread violence against women in the family context is, are still (predominantly) conducted by women's organisations<sup>9</sup>, as is the case with most investigations into legal practice.<sup>10</sup>

As is evident from all of the above, the primary task of state organs is to establish a standard for documenting violence against women and in the family in all the relevant public services, and to thoroughly review the policy of gathering data. It should establish ways of gathering and systematic periodical processing of the following categories of indicators (as a minimum): the scope of various types of violence against women (violence in the family context is but one of the categories), of various types of perpetrators, the prevalence and/or incidence of occurrence, measures for estimating the severity/seriousness and influence of violence, the time period and subgroups for which the data are presented. It is clear that the requirement for gathering data on the personal characteristics of the perpetrator/victim presupposes the obligation to resolve the question of particularly sensitive personal data on citizens,<sup>11</sup> such as data on nationality/ethnicity, health status and the like. At the same time, it is clear that policy activities of the state (or the municipality) cannot be planned, organised, monitored and improved if the basic data pertaining to women from rural areas, Roma women, women with disabilities, refugee or displaced women and other groups of women are lacking.

#### **D. Education of professionals**

No appropriate and systematic education of professionals employed with public services authorised to deal with and provide protection to victims of violence has been organised in Serbia. At the moment, this education is fragmentary, without data on its scope or effects (acquired knowledge

---

9Investigations conducted by the Victimological Society of Serbia, Belgrade, Women's Research Centre, Niš, the Autonomous Women's Centre, Belgrade, Iz kruga [Out of Circle], Belgrade, as well as investigations of lesser scope, carried out by other women's organisations from Serbia.

10The Association of Magistrates is the only professional association that has conducted large-scale research into violence in the family within the framework of judicial proceedings for the years 2003 and 2004.

11 ... according to the requirements of the Law on the Protection of Personal Data ("The Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 97/08)

and skills), or data on monitoring the application of newly acquired knowledge.<sup>12</sup> In our opinion, this amounts to a waste of resources (which are modest anyway), but it is also a reflection of unplanned implementation of policy, which is not very clearly oriented. A clearly defined policy would have to comprise guidance for education based on the leading concepts of comprehending the phenomenon, international standards and recommendations, and on examples of their good operationalisation (examples of “good practices”).

The educational programmes within the framework of the regular education of professionals at most advanced schools and faculties educating staff for providing assistance<sup>13</sup> still do not include relevant information on gender equality and gender-based violence, nor the procedures for acting in cases of violence in the family and all other forms of violence that affect women. Most faculties of law<sup>14</sup> have no subjects or educational programmes within the framework of the existing subjects that would pertain to the issues of gender equality and gender-based violence. Also, there are no programmes or educational materials in the regular education of children and the young dealing with gender-based violence (with the exception of fragments contained in the subject of Civil Education, which is not attended by all the pupils).

## **E. Social services in the sphere of protecting women against violence in the family**

The key characteristic of the system of protection from violence in the family is the non-standard nature of the operation of services and lack of mutual interconnectedness, which tends to reduce the efficiency of protection and exposes victims to secondary traumatising through

---

12 The existing programmes of education should be checked to see whether they include operationalised knowledge for evaluation, especially when it comes to risk assessment and recognition of urgent/crisis situations and the correct conduct in such situations, which would improve the sheltering of victims, their questioning and counselling, and ensure the knowledge required for planning and implementing interventions, as well as the knowledge required for monitoring and evaluating the effects.

13... social work, psychology, pedagogy, special education, schools for teachers, medical professions and the like.

14 A positive exception to this is The Faculty of Law in Niš, where these contents are integrated in a number of subjects taught there, and where there is an experimental “law clinic” that, in most cases, provides legal advice to victims of violence in the family.

institutional processes that last too long and insufficiently recognise the needs/rights of the victim. There are no standardised protocols on the conduct of the police, expert staff at centres for social work and the medical staff at health care institutions, nor are there instructions for dealing with victims in prosecution-judicial proceedings pertaining to adult victims of violence in the family, among whom the majority are women. Since 2003, the Autonomous Women's Centre has produced, through a participatory process, a set of instructions (protocol) on the conduct of police officers and expert staff at centres for social work, as well as a standard form for health care workers for the purpose of documenting violence in the family, relying on international standards and recommendations, but so far no political will has been manifested to take these documents into consideration and adopt them.

There are not enough specialised agencies/services financed by the state for the purpose of providing support to women and other victims of violence in the family, including free legal aid and representation before a court of law.<sup>15</sup> The services provided by women's organisations almost solely depend on foreign donations. The allocation of funds from the budget to non-governmental organisations dealing with the problem of violence against women occurs quite sporadically and unsystematically (it is more frequent on the local and provincial level than on the state level), and the actual amounts are insufficient to organise continual quality work. The projects of developing social services financed by the Social Innovations Fund, realised in cooperation between public social services and local NGO's<sup>16</sup> (for example SOS telephones and safe houses), have not even considered the difference in the positions of these sectors, and hence necessarily have neither considered the difference in the type and quality of services that each of them can provide. In the report on the realisation of these activities, we could not find any data on standards, the principles of work, the education of institutional staff in connection with this topic, or on the quality of the achievements of these services<sup>17</sup>. It would appear that the state systematically neglects the fact that specialised services aimed at

---

<sup>15</sup>The institute of free legal aid that exists in some municipalities is insufficient, the staff are untrained, and lawyers do not have any legal rights to appear before courts of law as legal representatives.

<sup>16</sup> ... we shall not discuss the nature of these partnerships here, but the experiences of, for example, Leskovac, should be examined.

<sup>17</sup>Vuković, D. i sar. (2006), *Socijalna zaštita u lokalnoj zajednici – Naučene lekcije, preporuke i faktori održivosti*, Socijalna misao, XIII (Social thought XII), oktobar-decembar, str. 7-101, Beograd

women who are violence victims, including violence in the family, cannot be “entered” in the public service, due to the obvious difference in approaches, but that does not mean that they cannot become an integral part of the system of prevention and protection.

Undoubtedly, the state should, following international recommendations on minimum standards for the types and availability of services in this area,<sup>18</sup> support specialised services for victims of violence, including those already realised by women’s non-governmental organisations; it should also contribute, through its policy, to a clear differentiation between these and the services provided by the public sector as regular institutional protection. The basic principles of specialised services for women victims of violence are not part of state strategies (including the current activities aimed at establishing standard services).<sup>19</sup> The issue of the quality and availability of these services is not considered, nor is that of the autonomy of service providers. It is not enough to undertake measures for establishing “mobile teams” and/or “passive duty” at centres for social work, and due to the incompatibility of approaches, it is not advisable to initiate SOS telephones or “safe houses” within the framework of centres for social work,<sup>20</sup> which, in this way, enter a specific, potential conflict of interest between institutional roles and those of empowering the victim and representing her interests. In this sense, a public discussion should be initiated, which should involve women’s organisations in the re-examination of the existing standards and the development of new ones, including the criteria for accreditation and the licensing of specialised services. There is a lot of international experience in connection with this, which should be used systematically<sup>21</sup>.

There is no systematic research into the experiences of victims in the system of public services, but everything that we know about it indicates

---

18... for example, Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of Ministers to the Member States of the Council of Europe, or Recommendations of the of the Council of Europe task Force to Combat Violence Against Women, including Domestic Violence (EG-TFV, 2008).

19 The standards of quality of services should be directly connected to the phenomenon of gender-related violence, a holistic approach of empowering the victim, clearly defined principles of conduct and specialised knowledge in this area.

20... although they are undoubtedly easier to control, but that is not “the best interest” in the protection of women victims of violence.

21 Brankvić, B. (2009:110-115), Odgovor na neme krike: Mapiranje usluga koje pružaju NVO u Srbiji u oblasti rodno zasnovanog nasilja (Response to soundless screams: Pointing services provided by NGOs in Serbia in area of gender based violence), UNDP Srbija

that institutions are characterised by a high degree of prejudice, especially in relation to the expected/desirable role of woman/partner and mother, especially in relation to her role in the protection of children<sup>22</sup>.

Finally, unless clearly defined concepts are adopted and clearly defined rules established, future programmes for working with perpetrators of violence, carry the risk of inefficiency and possibly of being detrimental to victims: facile substitution of resocialisation programmes with restrictions and sanctions, organising programmes without supervision and without connections with the judicial system, forcing victims (be it directly or indirectly) to join a programme and “support her perpetrator of violence in the changes he is undergoing” (after the example of family- and partner-type therapies, mediation and other forms of brokering a peaceful settlement between partners), engaging providers of services who have no specialised knowledge or experience in working with perpetrators of violence, these are merely some of the potential problems that we may yet come to face.

## **F. The policy and practice towards marginalised groups of women**

We have said several times in this text that there are no data or specialised knowledge on the experiences of multiply marginalised groups of women, not only in relation to various forms of violence but also in relation to institutional violence that they are exposed to. Without systematic data on and knowledge of this, it is unthinkable to organise the work of public services and programmes of support that would be accessible to women exposed to a greater risk of victimisation: Roma women, women with disabilities, women living in poverty, refugee and displaced women, women from rural areas, foreign women, women whose behaviour is psychologically changed, lesbians and others, who need continued long-term support. The experience of women who belong to these communities/groups is decisive, so that it is impossible to ignore the specific contribution that specialised women’s organisations can make to the policy and its implementation.

---

<sup>22</sup> Ignjatović, T., (2004): Iz evidencije o nasilju u porodici, u: Od dobrih namera do dobre prakse (From good intentions to good practice), Autonomni ženski centar, Beograd

## **G. Campaigns for raising awareness of violence against women**

Serbia has no media strategy concerning violence in the family and other forms of gender-based violence. The media present violence in a sensationalist manner, most often without anything in the way of an investigative approach or examining the responsibility of public services. Although, so far, the state has not organised any national campaigns to oppose violence against women,<sup>23</sup> the Network of women's NGO's does organise campaigns on a national scale, for the most part without the financial support of the state, but with significant sponsorship and participation of local institutions and governments. It can be observed that women's organisations in Serbia have managed to impose the theme of violence in the family and violence against women upon the public, and that this topic is receiving increasing media attention. It remains to be seen how the Gender Equality Directorate, as a representative of the state, will deal with this issue in the coming years, in connection with the realisation of the activities of the three-year project "Struggle against Sexual and Gender-based Violence".

## **H. Financing programmes aimed at suppressing violence against women**

The fact that Serbia still does not have programme-related budgets makes it impossible to calculate the scope and to monitor the expenditure of funds allocated to this area. For the time being, there are no funds in the state budget earmarked for suppressing violence against women, although some programmes (or parts of them) are probably financed from these sources. The leading programmes on violence in the family currently realised by the state, and also those realised by the non-governmental sector and professional associations, originate from foreign donations. There exist no systematic reports on how the funds are spent and what the effects of programmes from the sphere of gender equality and gender-based violence have. As long as the Government of the Republic of Serbia and municipal authorities do not base their operations on the principle that the public has

---

23 An exception to this is the Autonomous Province of Vojvodina. For several years now, the Secretariat for Labour, Employment and Gender Equality has been organising and financing activities within the framework of the campaign "16 Days of Activism Opposing Violence against Women".

the right to know how every single dinar from the budget was spent, we shall hardly be in a position to monitor the implementation of the state and local policies, including the implementation of the recommendations of the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women.

### **I. Gender perspective in local policies and action plans**

In documents on local level effective women's influence is almost invisible. Most often they appear in these documents through statistical reviews or within rare "affirmative actions" which don't have realistic capacities for transforming reality. Patriarchal strategy for producing manipulable woman is replaced with strategy for producing invisible woman. Today women's identities are, more than ever before, complex, fragmentary and hybrid. In local level documents, which were considered through the analyses, "existential diversity" is not visible. Strategies have "one-sex" character and there is no confirmation that women are active participants in social changes.

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

343 . 85 : 343 . 055 . 2(497 . 11)  
341 . 231 . 14 – 055 . 2(497 . 11)

MAPIRANJE praznine : nezavisni nadzor  
Nad sprovođenjem Zaključnih komentara i preporuka  
UN Komiteta za eliminaciju diskriminacije  
žena državi Srbiji / [autorke  
Nataša Jovanović ... et al.] . – Beograd :  
Autonomni ženski centar, Program razvoja  
dobrih praksi u oblasti nasilja u porodici,  
2009 (Beograd : Mardox). – 126 str. ; 21 cm

Tiraž 300. Napomene i bibliografske  
Reference uz tekst. – Bibliografija : str.  
107-110. – Summary.

ISBN 978-86-87505-03-2

1.Јовановић Наташа, 1973 – [аутор]  
а) Дискриминација жена – Спречавање –  
Србија б) Жене – Међународна заштита –  
Србија  
COBISS.SR-ID 171673100

"Mišljenja iznesena u ovoj publikaciji predstavljaju mišljenja autorki i ne moraju neophodno predstavljati i mišljenja donatora."

