

Maj 2015.

ДЕЛОТВОРНОСТ
СИСТЕМСКИХ
МЕХАНИЗАМА
ЗА СПРЕЧАВАЊЕ
НАСИЉА ПРЕМА ЖЕНАМА
И НАСИЉА У ПОРОДИЦИ

Резиме

CIP – Каталогизација у публикацији –
Народна библиотека Србије, Београд

343.85:343.62-055.2(497.11)
343.85:343.54/55(497.11)

ИГЊАТОВИЋ, Тања

Делотворност системских механизма за спречавање насиља
према женама и насиља у породици / [Тања Игњатовић,
Драгица Павловић Бабић, Марија Лукић ; превод Ружица
Росандић]. – Београд : Тим за социјално укључивање и
смањење сиромаштва Владе Републике Србије : Аутономни
женски центар,

2015 (Београд : Стандард 2). – 100 стр. : 24 cm

Тираж 300. – Насл. стр. приштампаног енгл. превода: The
Effectiveness of systemic mechanism to prevent violence against
women and domestic. – Напомене и библиографске референце
уз текст. – Библиографија: стр.

ISBN 978-86-87505-15-5 (АЖЦ)

1. Павловић Бабић, Драгица [аутор] 2. Лукић, Марија [аутор]

а) Породично насиље – Спречавање – Србија б) Жртве
насиља – Жене – Заштита – Србија COBISS.SR-ID 216666124

ДЕЛОТВОРНОСТ СИСТЕМСКИХ МЕХАНИЗАМА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ НАСИЉА ПРЕМА ЖЕНАМА И НАСИЉА У ПОРОДИЦИ

РЕЗИМЕ

Ауторке:

мр Тања Игњатовић
др Драгица Павловић Бабић
мр Марија Лукић

Издавач:

Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва
Владе Републике Србије
Аутономни женски центар, Београд

За издавача:

Жарко Шундерић

Лектура:

Александар Гордић

Превод:

Ружица Росандић

Дизајн:

Александар Стојановски

Прелом:

Виолета Ђокић

Штампа: Стандард 2

Тираж: 300

Београд, 2015

ISBN: 978-86-87505-15-5



ВЛАДА
РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ



ТИМ
ЗА СОЦИЈАЛНО УКЉУЧИВАЊЕ
И СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА

autonomni
ženski
centar
beograd



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**

ПОДРШКА: Израда публикације омогућена је средствима Швајцарске агенције за развој и сарадњу у оквиру пројекта „Подршка унапређењу процеса социјалног укључивања у Републици Србији“.

НАПОМЕНА: Ова публикација не представља званичан став Владе Републике Србије. Искључиву одговорност за садржај и информације које се налазе у публикацији носе аутори текста.

Питање процене делотворности актуелних механизма за спречавање насиља према женама иницирао је Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије, с циљем да се допринесе унапређењу координације између системских механизма којима се пружају заштита и подршка женама и другим жртвама насиља у породици, с једне стране, а, с друге, да се региструју „уска грла“ у оквиру тих механизма и понуде препоруке за њихово превазилажење. Активности су укључиле приказ стања на основу постојеће евиденције и емпиријских података прикупљених квалитативним истраживањем, као и формулисање закључака и препорука. Реализација активности поверена је Аутономном женском центру, који је у креирању методологије, спровођењу теренског истраживања и интерпретацији података сарађивао са представницама Института за психологију Филозофског факултета у Београду.

Публикација о делотворности системских механизма за спречавање насиља према женама састоји се из три дела: у првом делу изложен је приказ постојећих стратешких и законских решења и њихове примене, као и кључни налази релевантних истраживања у овој области у последњих десет година, у другом делу су представљени истраживачки налази о делотворности и усклађености системских механизма за спречавање насиља према женама, сагледани из перспективе професионалаца из свих надлежних служби заштите, а у трећем делу, на основу свих прикупљених података и консултативног процеса са представницима републичких органа, изведени су закључци и препоруке.¹

¹ Ауторке су се определиле да у овој публикацији користе термин „жртва“ за означавање особе (најчешће женског пола) која је изложена и/или је преживела насиља у партнерском односу и/или насиља у породици, осим када се говори о законском тексту, где се употребљавају званични термини. Израз „учинилац насиља“ или „насилник“ у овој публикацији биће употребљаван у мушком роду, имајући у виду чињеницу да је то статистички најчешће мушкарац – партнер жене или други мушки сродник. Такође, ауторке су се одлучиле да у овом тексту називе професија припадника и припадница различитих система наводе у мушком или женском роду, али сваки пут подразумевајући оба граматичка рода.

I ДЕО: НОРМАТИВНИ ОКВИР И ДЕЛОВАЊЕ МЕХАНИЗАМА ЗАШТИТЕ

Република Србија је потврдила Конвенцију Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици (Конвенција),² која поставља нове стандарде у превенцији, заштити и подршци за жртве насиља, у гоњењу и кажњавању учинилаца насиља, интегрисаним државним политикама и праћењу њихових ефеката. Насиље у партнерском односу опажа се као родно одређено, које је усмерено на жене зато што су жене, или које утиче на њих несразмерно. Стога Конвенција позива на разумевање насиља према женама и насиља у породици из родне перспективе, а оно би требало да буде у основи свих мера за заштиту и подршке жртвама.

Анализе постојећих докумената показују да је државна политика у овој области готово употпуњена, али би је ваљало додатно усагласити са стандардима Конвенције и унапредити њену синхронизовану примену у оквиру свих релевантних система. Такође, било би важно да сви оперативни документи, који регулишу поступање представника и представница одговарајућих служби, јасно и јединствено нагласе како је заустављање насиља, у конкретном и у стратешком смислу, главни циљ политике заштите од насиља, што би одредило и све друге, специфичне циљеве.

Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и у партнерским односима (усвојена 2011.³ са роком трајања до краја 2015. године), у намери да буде усмеравајући документ у изградњи свеобухватног и квалитетног система за спречавање и заштиту од насиља, дефинисала је четири стратешке области деловања: успостављање система превенције, унапређење нормативног оквира, унапређење мултисекторске

² Службени гласник РС – Међународни уговори, бр. 12/2013.

³ Службени гласник РС, бр. 27/2011.

сарадње и подизање капацитета органа и специјализованих служби, као и унапређење система заштите и подршке за жртве насиља.⁴ Најзначајнији недостатак у реализацији планираних активности огледа се у непостојању системских механизма за праћење примене важећих закона и подзаконских докумената, као и ефеката знања стечених обукама професионалаца и мултисекторском сарадњом на локалном нивоу.

Законска заштита од насиља у породици у Србији први пут се појавила 2002. године.⁵ Новине у опису дела донео је Кривични законик из 2005,⁶ што представља и актуелни опис дела,⁷ а том приликом умањена је висина прописане казне, дато је тумачење спорног обележја дела – „члан породице“ и уведен је посебни облик овог дела, чија се радња односи на кршење мера заштите од насиља у породици.⁸ У изменама из 2009. године⁹ опис дела остао је непромењен, проширена је дефиниција чланова породице, а запрећене казне су пооштрене.

Породичним законом¹⁰ из 2005. године насиље у породици је изричито забрањено, члановима породице је признато право на заштиту, регулисане су мере породичноправне заштите и услови под којима се оне одређују, као и посебни поступак у парници која се води ради заштите од насиља у

⁴ Стратегија је остала без Акционог плана, али је њена реализација текла кроз активности два пројекта: „Борба против сексуалног и родно заснованог насиља“ (Управа за родну равноправност Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, уз стручну и техничку подршку Програма Уједињених нација за развој – UNDP); „Интегрисани одговор на насиље над женама у Србији“ (који се спроводи под окриљем Уједињених нација у Србији, три агенције УН – UNDP, UN Women и UNICEF, у сарадњи са Министарством рада, запошљавања и социјалне политике РС).

⁵ Закон о изменама и допунама Кривичног закона РС, *Службени гласник РС*, бр. 10/2002.

⁶ *Службени гласник РС*, бр. 85/2005.

⁷ Основни облик дела гласи: „Ко применом насиља, претњом да ће напасти на живот и тело, дрским и безобзирним понашањем угрожава спокојство, телесни интегритет или душевно стање члана своје породице, казниће се новчаном казном или затвором до једне године.“

⁸ Јовановић, С., Симеуновић-Патић, Б., Мацановић, В. (2012). *Кривичноправни одговор на насиље у породици у Војводини*, Покрајински секретаријат за рад, запошљавање и равноправност полова, Нови Сад.

⁹ *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009 и 111/2009.

¹⁰ *Службени гласник РС*, бр. 18/2005 и 72/2011.

породици. Породични закон је прописао шири круг заштићених лица, признајући право на заштиту од насиља у породици и особама које су у односима заснованим на емоционалној и сексуалној вези.

Закон о прекршајима¹¹ такође познаје заштитне мере које се могу изрећи онима што прекрше Закон о јавном реду и миру,¹² који, иако не идентификује насиље у породици као специфичан прекршај, пружа заштиту безбедности грађанина.

Проблеми у примени ових закона могу стварати неусаглашене дефиниције насиља у породици¹³ и разлике у дефиницији круга заштићених лица. Но, као што упућују међународни уговори и одлуке, није довољно само донети законе, већ је потребно и радити на њиховој примени, поштовању права жртава и њиховој свеобухватној заштити.¹⁴

Резултати досадашњих истраживања, и поред разлика у узорцима, методологији и периоду реализације, потврђују сличну и доследно високу распрострањеност насиља према женама у Србији. Готово свака друга жена претрпела је неки облик психичког насиља, а свака трећа жена доживела је физички напад од неког члана породице.¹⁵ У Србији не постоји јединствена административна евиденција о насиљу према женама и насиљу у породици. Подаци из евиденција које воде полиција и центри за социјални рад о

¹¹ Службени гласник РС, бр. 65/2013.

¹² Службени гласник РС, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – др. закон и 85/2005 – др. закон.

¹³ На пример, кривично дело „насиље у породици“ не експлицира дела сексуалног насиља, док дефиниција насиља у породици у *Породичном закону* именује ову врсту насиља (присиљавање на сексуални однос и навођење на сексуални однос или сексуални однос са лицем које није навршило 14. годину живота или немоћним лицем).

¹⁴ Мацановић, В. (2012). Међународни стандарди за заштиту жена од свих облика насиља и од насиља у породици, у: Димитријевић, М. и сар., *Нови приступи решавању проблема насиља у породици у правосудној пракси судова за прекршаје*, Аутономни женски центар, Београд.

¹⁵ Видаковић, И. (2002). Распрострањеност насиља у породици, у: Николић-Ристановић, В. (ур.) *Породично насиље у Србији*, Виктимолошко друштво Србије, стр. 13–73; Петровић, Н. М. (2010). Распрострањеност насиља у породици у Војводини, у: *Насиље у породици у Војводини*, стр. 25–54, Покрајински секретаријат за рад, запошљавање и равноправност полова, Нови Сад; Бабовић, М., Гинић, К., и Вуковић, О. (2010). *Мапирање породичног насиља према женама у централној Србији*, Управа за родну равноправност, Министарство рада и социјалне политике, Београд.

пријављеним случајевима насиља у породици потврђују родни карактер и учесталост појаве, али не омогућавају да се сагледа тип односа између учиниоца и жртве.¹⁶ Број пријављених кривичних дела насиља у породици у сталном је порасту,¹⁷ а бележи се и непрестано повећање броја убијених жена, без адекватног друштвеног одговора.¹⁸

Насиље у породици, као и свако друго кривично дело, може да пријави било ко, али је у пракси најчешћи случај да га пријављују саме жртве.¹⁹ Иако се дело гони по службеној дужности, најмањи број пријава насиља у породици пристиже од центара за социјални рад (2–3%) или здравствених установа (0,5–2,5%).²⁰ Пракса показује да се кривично дело углавном пријављује полицији, која пријаву прослеђује тужилаштву, а оно даље одлучује о поступку и начину на који ће се он одвијати. Интервенција полицијске патроле при првом изласку у највећем броју случајева завршава се усменим упозорењем, што је честа појава и код поновљених долазака у исту породицу.

Нови Законик о кривичном поступку²¹ увео је тужилачку истрагу, која даје широка овлашћења тужиоцу да руководи првим радњама у поступку и доноси одлуке о спровођењу или обустављању истраге, чиме се мења и положај полиције, која је упућена на налоге, односно делује у складу са одлукама јавног тужиоца.

У случају одлуке јавног тужиоца да одбаци кривичну пријаву, обустави истрагу или одустане од кривичног гоњења након спроведене истраге,

¹⁶ Игњатовић, Т. (2013). Анализа података и протокола о поступању полиције и центра за социјални рад у случајевима насиља у породици, у: *Годишњи извештај Опсерваторије за праћење насиља према женама*, Аутономни женски центар, Београд. Током 2014. године руководство МУП-а је учинило напор да успостави јединствену евиденцију о пријавама насиља у породици, чије ефекте ће бити могуће сагледати у наредном периоду.

¹⁷ На основу годишњих извештаја Републичког завода за социјалну заштиту и података које на захтев достави Министарство унутрашњих послова.

¹⁸ У 2013. године на територији Србије убијене су 43 жене у породичном/партнерском контексту, док су у 2012. регистрована 32 убиства, а до октобра 2014. убијено је 20 жена (подаци Мреже Жене против насиља).

¹⁹ Јовановић и Симеуновић-Патић, 2012.

²⁰ Игњатовић, 2013.

²¹ *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

жртва има право приговора вишем јавном тужиоцу (чл. 51 ЗКП-а) у законском року од 8 дана. Исто правно средство постоји у случајевима када је за дело предвиђена казна затвора до осам година а јавни тужилац ни у року од шест месеци од подношења кривичне пријаве не поднесе оптужни предлог, нити обавести оштећеног о одбацивању кривичне пријаве. Требало би да будуће анализе покажу какве ефекте има право приговора који у овим случајевима улаже жртва.

Уколико јавни тужилац одустане од оптужбе током и до окончања кривичног поступка, оштећени може преузети кривично гоњење под условима предвиђеним Закоником о кривичном поступку. У случајевима насиља у породици чини се како је мало вероватно да ће жртва преузети кривично гоњење против учиниоца насиља након одустајања јавног тужиоца.

За основни и неке од облика кривичног дела насиља у породици примењују се одредбе скраћеног поступка (које омогућавају одржавање главног претреса без присуства окривљеног), као и одржавање рочишта за изрицање кривичне санкције, на које се жртва не позива. Такође, за облике дела за који је запређена казна до пет година затвора тужилац може одлучити да не гони лице за које постоје докази да је учинило дело – користећи институт одлагања гоњења (институт тужилачког опортунитета), а који се примењује уколико учинилац испуни једну или више законом прописаних обавеза. Тужилац ће по слободној оцени одредити које од различитих врста обавеза предвиђених законом учинилац треба да испуни у сваком појединачном случају.

Иако наведене измене служе повећању ефикасности правосуђа, имајући у виду карактеристике дела насиља у породици, мало је вероватно да ће жртва преузети кривично гоњење учиниоца, у случају одустанка јавног тужиоца. Такође, нови Законик о кривичном поступку више не предвиђа да се од жртве (оштећеног) тражи сагласност приликом примене института одлагања гоњења (чак ни у случају када је учиниоцу наложено да се подвргне психо-социјалном третману или да уплати новчани износ у хуманитарне сврхе). Уколико учинилац изврши наложену обавезу и тужилац одбаци кривичну пријаву, жртва нема право да преузме кривично гоњење, нити да приговори на такву одлуку. Корист за учиниоца је очигледна (јер се неће водити у казненој евиденцији). Остаје нејасно на који начин

тужилаштво приликом доношења овакве одлуке процењује безбедносне ризике и друштвену опасност учињеног дела (без обављања разговора са жртвом), а на овај начин је, индиректно, поново уведена новчана казна за насиље у породици (која погађа све чланове породице, а не само учиниоца).

Новим Закоником о кривичном поступку промењена је и улога суда, која се превасходно своди на оцену изведених доказа, те остваривање права жртве у највећој мери зависи од поступања јавног тужиоца и од изабраног, а веома ретко постављеног пуномоћника. Жртва/оштећена није странка у кривичном поступку, иако има право да укаже на чињенице и да предлаже доказе који су од важности за предмет доказивања. Жртва има право да истакне и имовинскоправни захтев, о којем суд, премда има право, не одлучује у кривичном поступку, већ упућује жртву да то своје право оствари у новом, и то парничном поступку, где ће, поред многобројних процесних тешкоћа, бити изложена и поновном испитивању о насиљу које је претрпела. Пунолетна жртва/оштећена овог кривичног дела има право да јој се у кривичном поступку постави пуномоћник, уколико јој тужилаштво или суд признају статус посебно осетљивог сведока или оштећеног.

Понашање жртве, односно одлука о томе да ли ће сведочити, у највећем броју случајева утицаће на исход поступка, тј. на поступање јавног тужиоца. Примена одредбе о ослобођењу (дужности) сведочења у великом броју предмета значи губитак круцијалног доказа, те води ка одустанку тужиоца од гоњења. Стога је важно питање да ли постоји начин да се жртва ефикасно заштити од даљег насиља и истовремено обавезе на сведочење у поступку,²² или је важније размотрити како да се обезбеди корпус других доказа, којим се може утврдити постојање кривичног дела насиља у породици.

Уколико се одлучи да сведочи, највећи број жртава насиља у породици по природи дела и траумама које су преживеле, требало би да имају статус посебно осетљивог сведока у поступку, на основу којег се стичу додатна права, односно пружа јача заштита, пре свега од секундарне виктимизације. Остаје да се види у којој мери ће тужиоци и саме жртве тражити овај статус

²² Петрушић, Н., и Константиновић-Вилић, С. (2012). *Водич кроз систем породичноправне заштите од насиља у породици*, Аутономни женски центар, Београд.

у случајевима насиља у породици. Такође, тужиоци би могли да предложе суду доношење мере забране прилажења, састајања или комуницирања са одређеним лицем и забране посеђивања одређених места, која би била на снази током трајања кривичног поступка и, на тај начин, такође заштите жртву од претњи и притисака које према њој испољава учинилац насиља.

Према одредбама Законика о кривичном поступку окривљени пре почетка главног претреса може склопити споразум о признању кривичног дела са јавним тужиоцем, о чему одлучује суд, а став жртве нема утицаја на одлуку, нити на садржај споразума. Уколико окривљени призна кривично дело, може му се изрећи мања казна од прописане. Подаци потврђују да у структури изречених кривичних санкција за насиље у породици доминирају мере упозорења (74,3%), пре свега условна осуда, док се затворска казна изриче тек сваком петом учиниоцу насиља.²³ Поред кривичних санкција, мера безбедности од које се очекује заштита после окончаног кривичног поступка јесте забрана приближавања и комуникације са оштећеном, која може трајати најдуже три године.²⁴

У парничном поступку, мере заштите од насиља у породици могу се изрећи у посебном поступку или уз друге породичне предмете, на период од годину дана, а могу се тражити неограничен број пута, све док постоји потреба. Поступак за заштиту од насиља у породици најчешће покреће сама жртва, мада га по службеној дужности могу покренути центар за социјални рад и јавни тужилац, али се у пракси то дешава сасвим ретко.²⁵ И суд може по службеној дужности одредити мере заштите од насиља у породици, уколико током других поступака из области породичног права утврди да има елемената насиља у породици. У овим поступцима суд има далеко активнију улогу него у другим парничним поступцима, пре свега уживајући право да доноси одлуке које могу бити и изван постављеног тужбеног захтева и примењујући истражно начело да сâм изводи доказе

²³ Јовановић и Симеуновић-Патић, 2012.

²⁴ Веома слична одредба предвиђена је и Законом о прекршајима, уз нешто краће трајање (до једне године).

²⁵ Само 4,3% тужби поднесе ЦСР, а јавни тужилац тек 1,6% њих – Мацановић, В. (2013). Право на остваривање једнаке породичноправне заштите свих жртава насиља у породици у Србији – Анализа поступака за издавање мера заштите од насиља у породици, у: *Годишњи извештај Опсерваторије за праћење насиља над женама 2012.*, Аутономни женски центар, Београд.

за које сматра да су кључни. Поступак за заштиту се сматра хитним и одлука суда се мора донети на највише два рочишта, али се и ово у пракси догађа ретко.²⁶

Једна од општих одредби парничног поступка – да уколико тужиља неоправдано изостане са рочишта, тужба се сматра повученом – представља неадекватно решење у односу на карактеристике појаве, које повећава број повучених тужби.²⁷ У мање од 20% поступака коришћена је законска могућност да се тражи одређивање мере зате као привремених мера.²⁸ Истраживања потврђују да се ретко изриче налог за исељење или усељење у породични стан или кућу без обзира на право својине, тј. власништва,²⁹ те се жртви (и њеној деци) проналази алтернативни смештај (прихватилиште или „сигурне куће“), што је додатно оптерећује, док насилник остаје у дотадашњем заједничком дому.

Важне надлежности у спречавању и заштити од насиља у породици има и центар за социјални рад (ЦСР) – орган старатељства,³⁰ који, осим пружања услуга, учествује и у парницама за заштиту од насиља у породици, у различитим процесним улогама. Он има положај странке (тужиоца) када покреће поступак или се у току поступка придружи тужиоцу; може да буде сарадник суда, помоћни истражни орган суда или специфични вештак.³¹ У складу са својом координишућом улогом на локалном нивоу, ЦСР-и могу склапати споразуме о сарадњи и организовати састанке на које позивају стручњаке других релевантних органа и организација у оквиру локалне заједнице, у сврху планирања свеобухватних мера и услуга подршке и заштите у конкретним случајевима насиља (конференције случаја). Истраживање породичноправне заштите од насиља у породици показује да

²⁶ Петрушић и Константиновић-Вилић, 2012; Мацановић, 2013.

²⁷ Мацановић, 2013.

²⁸ Петрушић и Константиновић-Вилић, 2010.

²⁹ Само 13,1% тужби, најчешће када је власништво заједничко (45%) или власништво тужиље (32,5%); Петрушић и Константиновић-Вилић, 2010.

³⁰ Надлежности ЦСР-а су одређене Законом о социјалној заштити (*Службени гласник РС*, бр. 24/2011), Породичним законом Правилником о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад (*Службени гласник РС*, бр. 59/2008, 37/2010, 39/2011 – др. правилник и 1/2012 – др. правилник) и другим прописима.

³¹ Петрушић и Константиновић-Вилић, 2012.

суд у великом броју случајева (40,4%) не тражи мишљење ЦСР-а о сврсисходности мера заштите, као и да овај орган често не успева да достави своје стручно мишљење у предвиђеном року.³²

И збирни подаци о мерама које у случају насиља у породици предузимају ЦСР-и у Србији потврђују мали број поступака за заштиту од насиља у породици покренутих по службеној дужности.³³ Један од могућих разлога за то може бити чињеница да када ЦСР има улогу тужиоца, мишљење овог органа не може бити једини доказ, те суд има обавезу да тражи мишљење друге установе за посредовање у породичним споровима.³⁴ То често захтева материјална средства, а она падају на терет тужиоца, односно ЦСР-а, који у свом буџету најчешће нема новац опредељен за ове намене, али ово не би могло бити оправдање за непоступање по службеној дужности.

Да би се унапредили поступање и међусекторски приступ, усвојен је Општи протокол о поступању и сарадњи установа, органа и организација у ситуацијама насиља над женама у породици и у партнерским односима,³⁵ који упућује на неопходност координисаног деловања свих актера, али не раздваја одговорности, нити дефинише улоге у смислу координације и сарадње. Посебни протоколи о поступању прецизирају улоге свих релевантних система – центара за социјални рад, полиције, правосудних органа и здравствених установа, и упућују на сарадњу и координацију поступака и мера кроз препоруке: стручним радницама ЦСР-а о склапању споразума о сарадњи на локалном нивоу и укључивању представника релевантних служби у планирање и пружање услуга; полицијским службеницима о размени информација и учешћу на конференцијама случаја

³² Петрушић и Константиновић-Вилић, 2010.

³³ Републички завод за социјалну заштиту (2013). *Синтетизовани извештај о раду центара за социјални рад за 2012. годину*, Београд. Доступно на: http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=406&Itemid=115&lang=1250

³⁴ То су углавном медицинске установе које врше вештачења и чија експертска мишљења се наплаћују, што пада на терет тужиоца, у овом случају ЦСР-а.

³⁵ Општи протокол о поступању и сарадњи установа, органа и организација у ситуацијама насиља над женама у породици и у партнерским односима (2013), у: *Мултисекторска сарадња – институционални одговор на насиље над женама*, Програм Уједињених нација за развој. Доступно на: <http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/porodica/nasilje/Opsti%20protokol%20nasilje%20u%20porodici.pdf>

које организују ЦСР и друге службе; здравственим радницама о мултисекторској сарадњи и упућивању жртава на ресурсе у заједници; правосудним органима, посебно јавном тужиоцу, о сарадњи у сваком конкретном случају, кроз организовање редовних састанака и координацију рада тужиоца са релевантним органима. Овим документима предвиђено је да надлежна министарства прате њихову примену и ефекте поступања, али до сада није било јавно доступних извештаја о томе.

У поступку контроле примене Општег и посебних протокола о поступању и сарадњи установа, органа и организација у ситуацијама насиља према женама и насиља у породици Заштитник грађана је током 2014. године посетио 16 општина у Србији и утврдио низ пропуста надлежних органа. У оквиру овлашћења и одговорности које има, упутио је препоруке у вези са информисањем и обуком професионалаца и професионалки, обавезним реаговањем на пријаве насиља, закључивањем споразума о сарадњи између служби на локалном нивоу, покретањем одговарајућих законских поступака, унапређењем извршења судских одлука, ефикасним кажњавањем учинилаца, успостављањем двосмерности извештавања између надлежних служби, унапређивањем и редовним вођењем евиденција о доступности постојећих и развоју нових услуга за жртве насиља.³⁶

Примере добре локалне праксе, који потврђују да сарадња има конкретне и мерљиве ефекте у заустављању насиља и заштити жртава, представљају сарадња полиције и Прекршајног суда у Крагујевцу,³⁷ као и сарадња осталих институција у овом граду. И сарадња између институција коју иницира Основно јавно тужилаштво у Зрењанину, представља пример добре праксе са јасним (мерљивим) ефектима на заштиту жртве и ефикасност служби. Пракса овог тужилаштва је да организује редовне (седмичне) састанке представника релевантних служби у вези са проценом и планирањем мера и услуга у сваком појединачном случају пријављеног

³⁶ Заштитник грађана (2014). Посебни извештај Заштитника грађана о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља, Београд. Доступно на: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/posebni-izvestaji/3710-2015-02-24-13-35-38

³⁷ Димитријевић, М., и Стевановић, М. (2012). Модел прекршајно-правне заштите жртве насиља у породици у Крагујевцу, у: Димитријевић, М., и сар., *Нови приступи решавању проблема насиља у породици у правосудној пракси судова за прекршаје*, стр. 43–47, Аутономни женски центар, Београд.

насиља, као и покретање поступака за издавање мера заштите од насиља у породици, и у оним случајевима када се установи да нема услова за кривично гоњење а евидентно је да се насиље дешава(ло).³⁸

Ипак, истраживања потврђују да се мали број жена са искуством насиља обраћа за помоћ институцијама,³⁹ као и да многе жене које су имале контакт са представницима институција нису биле задовољне, најчешће због њиховог става (нељубазни, недовољно професионални, нису заинтересовани да чују жену или је не разумеју). Такође, већина жена није била задовољна квалитетом информација које су добиле од представника институција, а пре свега информацијама о процесу у којем учествују и о својим правима. Упитане о врстама потребне подршке током процеса, жене су издвојиле: информације о доступној правној помоћи, помагање и/или праћење жртве кроз процес, давање више информација о случају и о току поступка, постојање особе задужене за рад са жртвама, више емпатије и кооперативности представника институција. За жене је важно да током процеса буде заштићена од даљег насиља и виктимизације других, њој блиских особа и да учинилац буде кажњен.⁴⁰

Међу појавама које нарочито забрињавају треба истаћи растући број убистава жена, праћен неадекватним одговором надлежних институција, укључујући пропусте у размени информација, недостатак процене безбедносних ризика, али и благу казнену политику.⁴¹ Такође, забрињава и

³⁸ Јосимовић, С. (2012). Надлежности и улога јавног тужиоца у спровођењу заштите од насиља у породици у прекршајном поступку, у: Димитријевић, М., и сар., *Нови приступи решавању проблема насиља у породици у правосудној пракси судова за прекршаје*, стр. 25–37, Аутономни женски центар, Београд.

³⁹ Бабовић, Гинић и Вуковић (2010); Ћопић, С., Николић-Ристановић, В., Петровић, Н. М. (2010). Насиље у породици у Војводини и друштвена реакција, у: Николић-Ристановић, В. (ур.), *Насиље у породици у Војводини*, стр. 93–125. Покрајински секретаријат за рад, запошљавање и равноправност полова, Нови Сад.

⁴⁰ Мацановић, В., и С. Јовановић (2015). *Истраживање о положају жена жртава насиља у кривичноправном систему* (необјављено), Аутономни женски центар, Београд.

⁴¹ Лукић, М. (2013). Истраживање о убиствима жена у породици током 2011. године – поступање полиције и центара за социјални рад, у: *Годишњи извештај Опсерваторије за праћење насиља према женама 2012*, Аутономни женски центар, Београд; Јовановић, С. (2013). Убивства жена од стране партнера: Истраживање правосудне праксе, у: *Годишњи извештај Опсерваторије за праћење насиља према женама 2012.*, стр. 55–65, Аутономни женски центар, Београд.

недостатак разумевања везе између насиља према женама у породици и злостављања деце, неадекватне мере заштите за децу сведоке насиља и мали број кривичних поступака у којима су деца идентификована као директне или индиректне жртве насиља.⁴²

Истовремено, Комитет Уједињених нација за елиминацију дискриминације жена у својим закључним запажањима,⁴³ у делу који се односи на насиље према женама, изражава забринутост због стања и захтева да Србија: (а) изврши анализу и измени законе са циљем ефикасног спречавања свих облика насиља према женама и заштите жртава, (б) охрабри жене да пријављују насиље подизањем свести о кривичној природи ових дела, (в) обезбеди ефикасне истраге, гони и кажњава учиниоце сразмерно тежини дела, (г) обезбеди свим женама жртвама насиља одговарајућу помоћ и несметан приступ услугама заштите, (д) обезбеди издавање и спровођење налога за хитну заштиту жена у ризику, (ђ) унапреди систем прикупљања података разврстаних по врсти насиља и односа између жртве и учиниоца, као и истраживање појаве, уз јавну доступност података, и (е) потврди Конвенцију Савета Европе. Република Србија је у обавези да о учињеним мерама из тачака (а), (в), (г) и (е) извести овај комитет 2015. године.

И најновији Извештај о напретку Републике Србије за 2014. годину,⁴⁴ који је сачинила Европска комисија, наглашава да би описе кривичних дела требало ускладити са Конвенцијом Савета Европе, усвојити акциони план за спровођење националне стратегије против насиља према женама, обезбедити хитне мере заштите, успоставити телефонску линију за помоћ жртвама на националном нивоу, довољан број склоништа и центре за жртве сексуалног насиља, и побољшати механизме за координисање прикупљања и размене података између свих релевантних актера у систему заштите жртава.

⁴² Игњатовић, Т. (2014а). Родитељ није у могућности да заштити дете од злостављања другог родитеља – о чему се ради и шта је рађено, у: *Годишњи извештај Опсерваторије за праћење насиља према женама*, Аутономни женски центар, Београд; Мацановић, В. (2012).

⁴³ Комитет Уједињених нација за елиминацију дискриминације жена (2013). *Закључна запажања о другом и трећем извештају Републике Србије*. Доступно на: http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/CEDAW_Zakljucna_zapazanja_srp.pdf

⁴⁴ Европска комисија (2014). *Република Србија: Извештај о напретку*, Брисел, Доступно на: <http://europa.rs/srbija-i-evropska-unija/kljucni-dokumenti/kljucni-dokumenti-2014/>

Имајући у виду да је Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици постала део правног система Републике Србије, у наредном периоду се очекују активности на плану усаглашавања законских и институционалних решења са њеним стандардима, као и директна примена и тумачење домаћих закона сагласно стандардима овог међународног уговора.

II ДЕО: МИШЉЕЊА ПРОФЕСИОНАЛАЦА О ДЕЛОТВОРНОСТИ СИСТЕМА ЗАШТИТЕ ОД НАСИЉА ПРЕМА ЖЕНАМА И НАСИЉА У ПОРОДИЦИ

Истраживање о делотворности механизма за заштиту од насиља према женама и насиља у породици спроведено је у 9 градова у Србији: Београду (градска општина Нови Београд), Панчеву, Бачкој Тополи, Сремској Митровици, Крушевцу, Ужицу, Ћуприји, Нишу и Лесковцу. Једини критеријум на основу којег се одлучивало о одабирању градова биле су величина и територијална дистрибуција, тако да буду равномерно заступљени мали и велики градови и различити региони Србије.

Истраживањем је обухваћено седам служби које чине систем заштите од насиља у породици: полиција, центри за социјални рад, основна јавна тужилаштва, основни судови (кривично и парнично одељење), прекршајни судови и домови здравља (службе хитне медицинске помоћи и опште медицине), а учествовало је укупно 199 представника система заштите.

С обзиром на специфичности система, у истраживању је примењена квалитативна методологија. С представницима полиције и центара за социјални рад обављене су фокус-групне дискусије, док су с представницима осталих служби спроведени структурирани интервјуи. Први корак у креирању водича за интервјуе и фокус-групе био је идентификовање оних тема које су заједничке за све циљне групе. Ове теме обезбедиле су упоредивост података, као и могућност да се један исти феномен испита из више различитих углова. Поред основних, заступљене су и теме које су специфичне за одређену службу. На овај начин је добијена слика о сложености система који се бави заштитом жртава насиља у породици и у партнерским односима.

Интервјуима и фокус-групном дискусијом прикупљени су подаци о начинима на које представници сваке од служби опажају функционалност и

усклађеност механизма које систем примењује у спречавању насиља у породици, процене делотворности тих механизма, као и ставове и предлоге у вези са унапређењем функционисања система у целини. Прикупљени подаци обрађени су методом анализе садржаја, која је указала на следеће заједничке карактеристике перцепција и процена добијених од различитих служби: (а) испитаници и испитанице, односно службе у име којих су они говорили, углавном имају мање јасну и критичку слику о функционисању и ефективности сопствене него других служби у систему; (б) много чешће се предлажу решења која „нису у сопственим рукама“, већ се очекују од неког другог; (в) перцепције и, последично, предлози решења готово никад не сагледају систем у целини, већ само поједине његове делове као изоловане јединице; (г) већи број предложених решења односи се на конкретне ситуације и специфичне околности, а не на типичне случајеве; (д) има више идентификованих проблема него решења.

На основу прегледа виђења проблема од стране професионалаца утврђено је шта они сматрају основним узроцима недовољне ефикасности система у спречавању насиља: (1) уочавање и (по службеној дужности) пријављивање насиља, (2) утврђивање и документовање појединих облика насиља (посебно психичког), (3) проблем процесуирања случаја када жртва одустаје од сведочења, (4) спорост поступака, неизвесност исхода и блага казнена политика, (5) лоша позиција жртве, њена неинформисаност, недовољна подршка и секундарна виктимизација, (6) недовољна осетљивост друштва за проблем и улога медија, (7) недостатак уређеног система прикупљања података, праћења и процене ефеката, те (8) недостатак систематске комуникације између служби, што отвара питање да ли се садашњи ниво функционисања може назвати системом, односно шта је потребно учинити да би елементи система функционисали усаглашено, као систем.

Мишљење професионалаца и професионалки гласи да општа јавност није довољно упозната нити има осетљивост да запази насиље у породици, па се, последично, не осећа ни довољно одговорном да реагује, односно пријави случајеве насиља, пружи подршку жртвама, сведочи у поступцима. Међутим, слично важи и за службе које се непосредно баве овим питањем. Професионалци често наводе примере који илуструју њихов став да је питање насиља у породици приватна ствар која се збива унутар породице и не тиче се других, као и став да је „одређена доза насиља“ примерена, па чак и природна у уређењу породичних односа. Такође, од саговорника и

саговорница у овом истраживању могло се чути да је очекивано то што околина (у којој живи жртва насиља) „затвара очи“ и не реагује, јер и они деле предрасуде распрострањене у друштву да је насиље приватна ствар, која би требало да остане унутар породице, а одговорност за насиље се понекад приписује женама, јер га оне својим понашањем наводно изазивају. Уочено је да постоји и проблем непријављивања сазнања о насиљу по службеној дужности, чешће заступљен у систему социјалне и здравствене заштите.

У опису актуелног статуса психичког насиља у систему заштите постоји веома висока сагласност професионалаца из различитих служби да је реч о феномену који је распрострањен и веома видљив, упркос претпоставци да би, за разлику од физичког насиља, степен осетљивости овде могао бити још нижи (лакше се маскира и лакше се опажа као класичан комуникацијски образац). Постоји сагласност да је, у идентификованим случајевима насиља у породици, психичко насиље обавезан и хроничан пратилац, да оно, готово по правилу, „пише“ историју насиља у породици, док се физичко насиље јавља касније, као својеврстан вид ескалације психичког малтретирања и трпљења. Тек тада, по мишљењу професионалаца и професионалки, постоји стварна шанса да се случај процесуира, јер психичко насиље, по њиховом мишљењу, не може да се докаже (утврди и документује). Они су такође свесни постојања економског насиља, које се готово уопште не процесуира, а највећи табуи и предрасуде везани су за сексуално насиље.

Изолованост одређених друштвених група, посебно Рома, сеоског становништва и старијих особа, али и особа са инвалидитетом, доприноси одсуству реалистичне слике о величини овог проблема.

Одустајање жртве од судског поступка све службе доживљавају као главни „камен спотицања“ у повећању ефикасности система. Прво, одустајање, како је описано од стране професионалаца, готово сигурно води окончању случаја без решења. Друго, овакав исход се види не само као неповољан за жртву, већ и за систем, који је у претходном периоду већ инвестирао значајне ресурсе у случај (ангажоване службе, проведено време итд.) а он се завршава без резултата. Треће, ово је лоше и у погледу мотивације и одговорности запослених у свакој од служби, јер се одустајање види као неуспех, а поновљени неуспеси делују демотивишуће и снижавају ниво одговорности. Међутим, одговорност за неуспех се атрибуира жртви, без критичког сагледања пропуштених могућности и одговорности система.

Извесно је да судбина сваког пријављеног случаја насиља представља одговорност јавног тужиоца, али се запажа и значај улоге полицијских службеника који излазе на терен. Њихова процена стања на терену изузетно је важна, јер одлука јавног тужиоца највећим делом зависи од начина на који му полиција презентује информацију.

Истовремено, професионалци су свесни да што време више пролази, расте вероватноћа да ће жртва одустати од случаја. Судије и судови су преоптерећени и раде у лошим условима, а грађани, као и остале службе из система, то интерпретирају као незаинтересованост и лошу организацију правосуђа, чиме се умањују њихов углед и поверење јавности. По њиховом мишљењу, прописани рокови нису реалистични, јер не узимају у обзир све околности и све процедуре које суд мора да обави, те је кашњење већ у старту процеса нужно. Недостају увиди о вези са могућим пропустима у поступању у сопственој служби, и на нивоу појединаца и на нивоу службе у целини (пропусти у поступању уочавају се код других), као и о разликама у тумачењу законских норми.

Готово све службе наводе да „има много лажних и бесмислених пријава“, док њихови описи указују на изражено неразумевање феномена, неразликовање неоснованог пријављивања или недостатка доказа од лажног пријављивања, затим на недостатак вештина или на примену неодговарајућих поступака. Постоји обавеза, али не и реализација, нити средства за ваљано и правовремено информисање жртве (писана информација, летак, плакат), па ни механизам контроле или санкције у случају да жртва услед недостатка или лошег квалитета информација пропусти да оствари неко право. Наглашава се да жртва често одустаје од поступка, уз окривљавање жртве и без ваљаног разумевања разлога, а као једино решење види се укидање права жртве да не сведочи против учиниоца, али не и примена постојећих законских института, додатна промена законâ и процедурâ, боља заштита и подршка жртви током процеса, повећање ефикасности и ефективности поступака, укључујући и развој општих и специјализованих услуга за жртве и сведоке насиља у породици.

Представници система наглашавају важност повећања осетљивости и едукације јавности за проблем. Постоји сагласност различитих служби у опажању улоге медија: прво, они су најмоћнији и најлогичнији савезник, без којег је тешко замисливо широко едуковање јавности; медији су склони

сензационалистичком и инцидентном извештавању, од којег има више штете него користи, посебно за садашње и будуће жртве насиља. Мишљења су да извештавање може и директно угрозити жртву или је поново виктимизовати, уколико се не поштује етички кодекс извештавања, поготово у погледу заштите идентитета и личних података. Истовремено, примећује се одсуство навођења улоге формалног система образовања у развијању свести о проблему.

Истовремено, један број представника служби (нарочито у основном јавном тужилаштву и суду у кривичном одељењу) не верују у учинак обука и усавршавања, наводећи да њима нису много добили, ни лично, ни у погледу успешности обављања посла. Као најефикасније се оцењује „вршњачко учење“, односно размена искуства с колегама. Наводи се потреба за стицањем комуникацијских вештина, бољим разумевањем жртве и бољим документовањем насиља. Приметна је добра информисаност интервјуисаних судија у парници о овој теми. Такође, велики број запослених у полицији похађао је основну, а један део и специјализовану обуку. Карактеристично је да запослени на вишим позицијама имају и више обука, док би онима из „прве линије рада“ требало обезбедити садржајније практичне обуке. Представници здравствених установа су ретко похађали обуке, неки од њих нису упознати са постојањем посебног протокола, а већина не попуњава формулар за документовање насиља, процењујући да је преобиман за актуелне услове рада.

Представници центара за социјални рад су током дискусија испољавали емоције, међу којима и бројне негативне – разочарање, беспомоћност, па и страх за сопствену безбедност. Интензитет и учесталост испољавања емоција чини јасно видљивим феномен изгарања. Међутим, представници других служби њихово ангажовање, посебно теренски рад, углавном не оцењују као довољан, те остаје питање да ли ова служба, која, како примећују запослени у њој, не ужива довољно друштвеног угледа и моћи, може мотивисати све релевантне актере (у првом реду тужилаштво и полицију) да учествују на интерсекторским састанцима (конференције случаја).

Уочене су и слабости система као целине, због чега одговорност за мере које би требало да делују системски мора бити регулисана на највишем нивоу, што подразумева интерсекторску регулацију на државном нивоу. Систему недостаје уређен и ажуран информациони систем који би

омогућио регуларно извештавање о свим релевантним питањима (број регистрованих случајева насиља према женама и у породици, разврстан према врсти насиља, специфичним својствима жртве и учиниоца и типу релације између њих, број рецидива, број и врста изречених мера и санкција итд). Међутим, иако не постоје недвосмислени статистички показатељи, на основу евиденција појединих служби, јасно је да није занемарљиво насиље према женама и насиље у породици које се не пријављује.

Истовремено, на највећи број пријава које добије полиција углавном се реагује усменим упозорењем. Пријављени случајеви се процесуирају с половицим успехом, јер је одустајање значајно и пре почетка и током процеса. Најзад, постоји и сагласност да је казнена политика блага, а изречене мере недовољно ефикасне да би прекинуле „зачарани круг насиља“. Такође, свим службама смета што имају само парцијалан увид у случај, односно недостаје им повратна информација, коју би добијали редовно и по аутоматизму, а посебно је наглашена потреба да се случај прати и после изрицања казне или окончања поступка.

На основу анализе одговора представника и представница различитих служби за које су прописане процедуре поступања у случајевима насиља у породици, извесно је да се у свакој од њих види како функционише њихова сопствена служба, запажа како функционишу и које су надлежности других служби, уочавају и слабе тачке, али нико од њих не види, нити може да предложи одговор на нивоу система. Иако постоји „кровна регулатива“ (закони и протоколи о поступању, као и међународни уговори), она је увек генерисана „одозго“ (из надређених институција) и не представља интегративну снагу која организује елементе у систем. Успостављају се „интерна правила“ или се закони и подзаконски акти различито тумаче и примењују, а јавља се и непознавање (или игнорисање) потврђених међународних уговора (нема директног позивања нити примене одредби релевантних конвенција, нити се садашњи прописи тумаче у складу са њима).⁴⁵

Регулатива прописује да свака служба има дефинисане сопствене ингеренције и сопствене механизме евалуације учинка, а преклапања пре

⁴⁵ Комитет Уједињених нација за елиминацију дискриминације жена указао је на овај проблем у Закључним запажањима о другом и трећем извештају Републике Србије када је реч о примени Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена, Факултативног протокола и Општих препорука овог комитета.

доводе до забуне него до сарадње. Нема устаљених начина комуницирања између одређених служби, а чак ни када су они прописани, извештавање није редовно. Систем праћења и процене ефеката рада, сарадње и координације или је недефинисан или се не спроводи.

III ДЕО: ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Закључци

Закључци који следе засновани су на анализи актуелних законских решења, подзаконских аката, стратешких и међународних докумената и на идентификованим проблемима у њиховој примени, затим на резултатима претходних истраживања релевантних за ову тему, као и на истраживачким налазима актуелно спроведеног истраживања, које укључује перспективу професионалаца из релевантних служби о делотворности системских механизма за заштиту жена од насиља у партнерским односима и у породици. Закључке засноване на налазима нашег истраживања требало би сагледати имајући у виду и ограничења која потичу од природе узорка (пригодни, релативно мали узорак) и примењене методологије (квалитативни тип истраживања).

1. Законска регулатива, мада недовољно усаглашена, предњачи у односу на праксу. Све службе, посебно представници правосуђа, сматрају да су закони свеобухватни, осетљиви на феномен насиља у породици и усклађени с напредном међународном нормом и праксом. Ефикасан одговор на насиље према женама и насиље у породици претпоставља покретање више различитих правних механизма, у којима су улоге јавних служби различите и комплементарне. Неуједначеност законских дефиниција и одступања у њиховом тумачењу стварају проблеме у примени закона.

У овом погледу постоји простор за даље унапређење законских решења, укључујући и усаглашавање актуелних норми и поступака са стандардима које поставља Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици, коју је Република Србија потврдила (2013). Од посебне је важности да се обезбеди заштита жртава насиља током поступака, коришћењем постојећих института и увођењем нових, као и ограниченом употребом алтернативних решења (јер не одговарају природи феномена), како би се смањила висока стопа одустајања жртава од поступака. Треба нагласити да не постоји препрека да се професионалци, посебно у правосудним органима, директно позивају и користе стандарде Конвенције Савета Европе, али то није уобичајена пракса у Србији.

Међутим, показује се да закони имају ограничену моћ у регулацији праксе, која је подложна рутини и отпорима запослених према новинама, чак и на нивоу информисања. Неоправдане су разлике у тумачењу законске норме, како унутар исте службе тако и између представника различитих служби, као и мали број поступака покренутих по службеној дужности за мере заштите од насиља у породици, мали број налога за исељење насилника, непредлагање мера безбедности, мали број кривичних пријава које стигну до фазе оптужења и главног претреса, дуги судски поступци, блага казнена политика (доминација условних осуда), неизвршене правноснажне одлуке суда (нарочито породичноправне). Преоптерећеност служби и професионалаца, иако се наводи као најчешћи разлог за неделотворност и неефикасност поступања, не би смела да иде на штету безбедности и остваривања права жртве. У овом погледу би требало трагати за системским решењима.

2. Положај жртве насиља је изразито неповољан. Изражено је недовољно разумевање положаја жена које су изложене насиљу у породици и у партнерским односима, што утиче на неодговарајућа уверења и очекивања професионалаца и професионалки. Жртвама, тачније њиховој склоности да одустају од поступака, приписује се већи део узрокâ за нефункционалност и ниску ефикасност система, премда постоји свест о изложености жртве вишеструком сведочењу, додатној трауматизацији и небезбедности током поступака (страх од понављања насиља). Одлука

жртве утиче на поступање представника служби, а „акцентовање понашања жртве“ и губитак „крuciјалног доказа“ често служи као оправдање за непоступање. Решење проблема најчешће се види у укидању одредби о ослобађању од дужности сведочења. Ређе се трага за одговором на питање шта би ваљало променити да би се жртва ефикасно заштитила од даљег насиља и секундарне виктимизације током процеса, односно како оснажити жртву да учествује у поступку. Ретка су и промишљања о томе шта би требало радити да се обезбеди корпус других доказа којим се може утврдити постојање кривичног дела насиља у породици, чак и када жртва одустане од сведочења.

Претходна истраживања показују да се мали број жена са искуством насиља обраћа институцијама за помоћ (најчешће из разлогâ личне природе), а да многе од њих нису задовољне, најчешће ставом професионалаца и недостатком информација и подршке током поступака. Занимљива је разлика у разумевању потреба жртве, у којој професионалци и професионалке нагласак стављају на економске аспекте, а жртве на однос, информацију и подршку.

Деца која сведоче насиљу у породичном контексту нису уживала одговарајући третман у судским поступцима, а ова чињеница није узимана у обзир чак ни као отежавајућа околност (често је родитељство учиниоца насиља навођено управо као олакшавајућа околност). Истовремено, нека деца су због насиља измештена из свог дома (често без мајке као ненасилног родитеља) и неоправдано дуго задржавана, без одговарајућег поступка по службеној дужности. Не постоји свест код професионалаца о потенцијалном ризику или неадекватности одређених мера и услуга (мирење, посредовање, одлагање кривичног гоњења, неодговарајући модел виђања насилног родитеља и детета). Исказан је велики оптимизам у односу на ефикасност психо-социјалног третмана насилника, иако за то још нема одговарајућих потврда, посебно не када је реч о дужем временском периоду праћења ефеката.

Треба нагласити да нису систематски постављене и обезбеђене ни опште ни специјализоване услуге за подршку и заштиту жртава насиља, неодговарајући су поступци за накнаду штете, недовољан је или недостаје систем информисања жртава у јавним службама о поступцима и њиховим правима, као и превентивни рад у заједници и учешће професионалаца и

професионалки у тим активностима. Насиљу се често даје значење породичног или партнерског конфликта (посебно од стране полиције и центара за социјални рад), а неразликовање ових појава води у погрешне претпоставке и упућује на неодговарајуће мере и услуге. Такође, у систему постоји забуна око тога шта је лажна пријава, јер навођени примери не морају значити да се насиље није десило. У случају евентуалног лажног пријављивања особа би морала бити свесна да насиља нема, а не да верује (оправдано или не) да се насиље десило, односно да га има. То имплицира да би познавање специфичности феномена, као и утврђивање и документовање насиља, морало бити унапређено.

3. Капацитети институција и функционалност система ниски су и недовољни. Идентификовано је више проблема када је реч о спремности и способности институција система да се носе са овако сложенom појавом. Очигледно је да се опажање насиља према женама и у породици готово у потпуности изједначава с физичким насиљем. Иако постоји свест и осетљивост за присуство психичког, па и економског насиља, она ипак измичу процесуирању. Основни разлог који се наводи за такво стање јесте немогућност доказивања, што указује на слабе капацитете професионалаца и професионалки за утврђивање и документовање ових облика насиља. Сексуално насиље је још мање заступљено или га готово и нема у професионалној пракси – оно и данас представља табу-тему, о којој се више размишља као о интимној партнерској и унутарпородичној него као о друштвено релевантној појави.

Уочљива је сагласност да је насиље у партнерском односу и у породици, и то озбиљно и „хронично“ насиље, далеко распрострањеније него што то показује број процесуираних случајева. Међутим, када је реч о пријављивању насиља, уочено је да пријаве ретко стижу од службених лица, посебно од здравствених служби и центара за социјални рад. Изгледа да постоје нејасноће у тумачењу „службене обавезе“ у поступању (која се често везује за жељу жене или њено одустајање од поступка). Запажа се да одређене групе жена, као што су старије жене, жене које живе у сеоској средини и у ромским насељима, трпе више насиља него што у систему има информација о томе. Упадљив је недостатак идентификовања и процене безбедносних ризика, а, следствено томе, и недостатак планирања и примене одговарајућих и

свеобухватних мера заштите. Полиција сагледа проблем недостатка хитних мера заштите, као и недовољне примене мера заштите од насиља у породици у парничном поступку, али, истовремено, сасвим ретко предлаже заштитне мере приликом покретања прекршајних поступака.

Нема критичког односа према неједнаком тумачењу законске норме или према избегавању примене службених овлашћења, нарочито унутар властите службе. Код свих постоји свест о неефикасности поступака, што условљава одустајање жртава, али се наводи и да су неки законски рокови нереалистично кратки (посебно у парници). Видна је и сагласност о благој казненој политици, односно наводи се да је најчешћа реакција на пријаву насиља (усмено) упозорење (полиције), саветовање (центра за социјални рад), условне осуде (које чине више од три четвртине казни и нису праћене одговарајућим мерама заштите или безбедносним мерама), мало је захтева за одређивањем мера заштите у форми привремених мера, а мало је и поступака за исељење насилника из стана у односу на број жена и деце који због насиља напуштају свој дом. Постоји јасна свест да је функционалност система ниска. Један део одговорности се приписује преоптерећености, лошим условима рада и феномену изгарања, а други део одговорности се додељује жртвама.

Професионалци у систему имају ограничену спремност да уче и да се развијају, а један број је скептичан према обукама. Део одговорности за ово потиче из чињенице да ниједна служба не користи у довољној мери сопствене аналитичке податке за унапређење праксе. Не учи се из грешака у проценама и поступцима на систематичан начин, чак и када је реч о драстичним случајевима, као што су убиства жена од стране партнера. Приметни су мањак познавања међународних уговора релевантних за ову област (изненађујуће заступљен код тужилаца и судија у кривици), али и информација о Општем и посебним протоколима (нарочито у здравственим установама), као и оцена о њиховој непотребности или неупотребљивости. Међутим, признаје се значај специјализованих организација цивилног друштва у обукама професионалаца и професионалки.

Ипак, неки јасно запажају потребу за усавршавањем, а најчешће се спомиње унапређење комуникацијских вештина за рад са жртвама и учиниоцима насиља, као и знања о документовању насиља, односно састављању службених бележака. Предност се даје „хоризонталном преносу знања“,

односно размени искустава са колегама, обукама које садрже примере из праксе и подстичу активну улогу учесника, али и другим формама учења (организовање редовних састанака, дистрибуција писаних материјала, размена „примера добре праксе“). Утисак је да су о теми највише обука имали представници полиције (мада неуједначено у односу на професионалну позицију) и судије у парничним поступцима, које истичу значај специјализације.

4. Сарадња и координисано деловање су неразвијени. Иако чине основу претпоставке за свеобухватно и делотворно поступање у циљу заустављања насиља и спречавања његовог понављања, сарадња и координација у проценама, планирању и примени мера и услуга нису део редовног, рутинског поступања локалних служби. Изгледа да ни Општи, ни посебни протоколи, као ни споразуми о сарадњи који се потписују између релевантних локалних актера, нису понудили јасан и ефикасан модел координације и сарадње у стратешком смислу (државни ниво) и у решавању сваког појединачног случаја насиља (локални ниво). Препоруке о моделима сарадње углавном наилазе на препреке: центар за социјални рад нема довољно моћи да укључи представнике јавног тужилаштва и полиције, а јавна тужилаштва не организују препоручене састанке, иако постоји непобитна евиденција о позитивним ефектима ове сарадње.

Уочене су велике разлике у погледу конкретног искуства које професионалци имају у међусобној сарадњи, а као похвални примери наводе се сарадња службе хитне медицинске помоћи са полицијом, или тужилаштва и прекршајног суда са полицијом. Раширена је сагласност да у систему недостаје боља комуникација међу службама, посебно када она није предвиђена/одређена законом или подзаконским актом, иако нема препреке да се успостави на основу потребе и иницијативе актера. Сви су сагласни да им недостаје увид у комплетан процес, а посебно у онај део који се односи на праћење случаја по окончању процеса, током издржавања и по извршењу казне. Дакле, систему недостаје интегративни елемент, а, најмање од свега, то би били ефикаснији проток и већа доступност информација, као и боља хармонизација обавеза, процедура и одговорности међу службама у сваком појединачном случају насиља.

5. Процес праћења и извештавања о насиљу у породици не омогућава увид у стање и повратну информацију о ефектима. Не постоји јединствена административна евиденција о насиљу према женама и насиљу у породици. Евиденције које се воде у оквиру сваке од служби неадекватне су и међусобно неупоредиве. Чињеница да различити извори информација о појави и интервенцијама не показују ни приближно једнаке резултате сама по себи је забрињавајући податак. Недостаје организовано праћење случаја „од почетка до краја и кроз све системе“, тако да информација остаје фрагментарна – свако има увид и може да извести само о својој перцепцији и свом деловању, а не о случају и појави у целини.

Не постоје ни свеобухватни и ажурирани подаци о врстама, обухвату и доступности општих и специјализованих услуга за жене са искуством насиља у партнерском односу и у породици. Недостаје статистичка обрада података, њихова анализа и извештавање, који би могли да служе као повратна информација о ефикасности система, као основа за учење из властитог искуства, и за планирање измена правилâ и унапређење поступања. Брзо „затварање случаја“ није адекватно решење у односу на природу феномена насиља према женама и насиља у породици, а ако је то мера процене ефикасности, она може да усмери у погрешном правцу. Стога је нужно да систем изгради механизме процене ефикасности примерене природи појаве.

6. Основни интерпретативни оквир у који се смешта и на основу којег се разуме насиље у породици чине култура и традиција, као и неповољне друштвене околности у којима живимо. С обзиром на то да се и култура и традиција, као и друштвене околности, доживљавају као моћни и непроменљиви фактори, отуда се и на феномен насиља према женама и насиља у породици гледа као на нешто што је природно, очекивано и тешко променљиво. Ово је основа свих стереотипних интерпретација родно заснованог насиља и насиља у породици, којих је у систему много.

Додатна отежавајућа околност је што готово да не постоји свест о стереотипима искривљеном начину гледања на насиље према женама и у породици код професионалаца и професионалки (чешће отворено изражена код запослених у полицији, али ни представници других служби

нису имуни на ове стереотипе). Несумњива је сагласност да је потребан сталан и систематски рад на подизању нивоа осетљивости и одговорности јавности према насиљу, укључујући и појачавање осетљивости професионалаца различитих профила. Очекују се едукативне кампање и широка доступност информација о могућностима превенције и заштите када се насиље деси, а истовремено се замера што нема системских акција, као ни средстава за ове активности. Професионалци и професионалке препознају ресурсе организација цивилног друштва у овим активностима.

Такође, неподељена су мишљења око улоге медија у едуковању и сензитивирању јавности на питања насиља према женама и насиља у породици. Медији се виде као најмоћнији промотор, без чијег учешћа нема успеха едукативних кампања. С друге стране, склоност сензационалистичком и инцидентном извештавању не доприноси подизању свести о значају феномена нити култивише одговорност јавности, а може да додатно уруши поверење у систем заштите и изложи жртву додатним непријатностима. Примећује се одсуство уочавања едукативне улоге формалног образовног система, али и породице.

Препоруке

Препоруке следе закључке овог истраживања, као и сугестије добијене у консултативном процесу са представницима и представницама надлежних институција на државном нивоу. Основна идеја која би требало да води процес формулисања препорука гласи да оне *уређују систем у целини*, а не само неке његове појединачне делове, односно да се фокусирају на оне процедуре које представљају „мостове“ између појединих служби, као и разне фазе у процесуирању случајева. Другим речима, предложене мере би требало да служе хармонизацији односа међу елементима система заштите од насиља према женама и насиља у породици те да допринесу већој транспарентности свих процеса, чиме се олакшава и могућност праћења и процене на нивоу исхода. Овде дефинисане препоруке имају различит ниво општости, односно укључују опште, али и специфичне препоруке, релевантне за појединачну службу заштите, а организоване су у шест области:

1. Унапредити законске, подзаконске и стратешке оквире, те њихову примену

- 1.1. Нужно је усаглашавање актуелног законодавног оквира са стандардима Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици, коју је Република Србија потврдила 2013. године. То значи и прихватање разумевања насиља према женама из родне перспективе, као облика дискриминације и кршења људских права жена. Потребно је систематски информисати све релевантне службе, а посебно представнике правосуђа, о садржају Конвенције Савета Европе, како би се њени стандарди директно примењивали, а одредбе домаћих закона тумачиле у складу са овим међународним уговором.
- 1.2. Потребно је уједначити дефиниције насиља у породици и круг заштићених лица у Кривичном законiku и Породичном закону, у складу са међународним стандардима у овој области. Важно је отклонити

разлике у тумачењу законских одређења које се појављују између професионалаца и професионалки у истом и у различитим системима заштите, да би се повећала комуникативност и омогућила делотворна интерсекторска сарадња, као и једнака примена закона на територији целе државе. У том смислу, надлежни републички органи се позивају да припреме општа (обавезујућа) упутства, која дају тумачења свих у пракси „спорних места“, каква би укључила и ставове судова више инстанце и стандарде и ставове Европског суда за људска права, односно искуства из надзора над радом служби и препоруке и упутства Заштитника грађана (из поступака контроле и на основу посебних извештаја) у овој области.

- 1.3. Професионалци и професионалке који/-е су учествовали/-е у овом истраживању наглашавају значај унапређења или бољег тумачења тренутних законских решења која се односе на: могућност да записник о сведочењу жртве током истраге буде прихваћен у доказном поступку; да службене белешке полиције добију статус доказа; затим, на специјализацију тужилаца и судија и формирање локалних специјализованих тимова за насиље у породици; реаговање тужилаца „на прве пријаве насиља“ (што би морало да подразумева и постојање бољих доказа које прибављају полиција, центар за социјални рад и здравствене установе); неадекватност актуелних законских решења, која „више штите насилника него жртву“; „прецизирање начина праћења спровођења и поступања код кршења мера заштите“ (иако није сасвим јасно шта је представницима јавног тужилаштва проблем); законску обавезу информисања полиције о изреченим мерама заштите од насиља у породици. Проблеми који искрсавају у вези са поступцима у парници које покреће центар за социјални рад по службеној дужности, а који доводе у питање легитимитет њиховог налаза и мишљења, морали би да буду разрешени (усаглашавањем законских решења).
- 1.4. Преоптерећеност служби и професионалаца, као и лоша организација и неадекватни материјални и физички услови рада, који се често наводе као проблем у примени постојећих прописа, а посебно у брзини поступака, морали би да буду превазиђени. Један део решења се види у унапређењу знања, а други, имајући у виду да је реч о општим слабостима пре свега правосуђа, требало би да буде превазиђен

мерама предвиђеним Акционим планом за Поглавље 23. Међутим, блага казнена политика, коју коментаришу представници из свих служби заштите, није последица недостатака у условима рада, те би требало да буде предмет праћења и надзора надлежних органа (Високог савета судства и Државног већа тужилаца). Истовремено, проблем професионалног изгарања и страха (који наводе представници центара за социјални рад), по мишљењу надлежних у одговарајућем министарству, могуће је превазићи знањем и бољом организацијом рада, за шта су одговорни и непосредни руководиоци ових служби.

- 1.5. Потребно је унапредити информисање професионалаца о стратешком и подзаконском оквиру, одговарајућом дистрибуцијом информација у сваком од система заштите. Конкретно, предлаже се надлежним министарствима да обезбеде и дистрибуирају довољан број штампаних примерака Општег и посебних протокола о поступању у случајевима насиља према женама у породици и у партнерским односима (на сличан начин на који је то урадило Министарство унутрашњих послова), како би професионалци и професионалке могли/-е да се упознају са њиховим садржајем и да их непосредно примењују у својој пракси. Битно је обезбедити систем размене „примера добре праксе“ у примени закона и подзаконских аката у сваком од надлежних система заштите. Садржај протокола би ваљало допунити у складу са уоченим недостацима у примени, али би пре свега требало разјаснити степен обавезности њихове примене.
- 1.6. Неопходно је извршити процену примене Националне стратегије за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и у партнерским односима и на бази утврђених ефеката и пропуста, израдити нови (или допунити постојећи) стратешки оквир. Предлаже се Координационом телу за равноправност полова Владе Републике Србије да иницира овај процес, уз обавезно планирање одговорности за примену, као и за начин праћења ефеката примене овог стратешког документа. Координационо тело би требало да обезбеди да закључци анализе и нови (или ревидирани) стратешки документ буду доступни и познати свим релевантним службама у систему заштите, да буду обезбеђена одговарајућа финансијска средства за његову примену, као и да се са дужном пажњом спроводи политика државе, али и

обавезујуће препоруке међународних тела у овој области. У циљу обезбеђивања средстава за примену мера и активности планираних у стратешким и оперативним документима државе, осим новца из буџета, требало би обезбедити приступ другим фондовима. Стога се предлаже Министарству правде да покрене поступак за приступање Републике Србије програму Европске уније – *Rights, Equality and Citizenship Programme – REC*⁴⁶ за период 2014–2020. година.

2. Унапредити положај жртве насиља

- 2.1. Минималну промену у положају жртве у поступцима пред надлежним службама заштите од насиља представља јасно, добро и правовремено информисање о поступцима, правима и доступним услугама у заједници, односно пружање адекватне усмене информације и доступна штампана (и интернетска) информација у свим релевантним службама, укључујујући и организације цивилног друштва. Локалне самоуправе би морале да се ангажују у обезбеђивању неопходних финансијских средстава, а локални медији у дистрибуцији ових информација (у оквиру реализације локалних споразума о сарадњи). Посебну пажњу требало би обратити на доступност информација маргинализованим групама жена.
- 2.2. Нужно је омогућити помоћ и праћење жртава у свим поступцима пред институцијама, односно подршку „особе од поверења“, посебно за жене из маргинализованих група, како би се повећало поверење жртава у институције система, али и пријављивање дела насиља према женама и насиља у породици. Предлози професионалаца иду у правцу различитих решења, која се међусобно не искључују: организовати релевантне службе у истом простору, како би се избегло „шетање жртава“ од службе до службе; стално присуство тужиоца у полицијској станици (ради консултација и приликом узимања изјава); организовање служби за подршку жртвама у основним јавним тужилаштвима и

⁴⁶ Regulation No 1381/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a Rights, Equality and Citizenship Programme for the period 2014–2020, OJ L 354, 28. 12. 2013, p. 62. Ову иницијативу је марта 2015. године подржало више од 200 организација цивилног друштва из неколико националних мрежа.

основним судовима; редовно организовање конференција случаја (више у препоруци 3.5).

2.3. Неопходно је повећати сензибилитет професионалаца и професионалки у свим службама заштите о позицији жене жртве насиља у партнерским односима и у породици, о дилемама и егзистенцијалним проблемима с којима се суочава, како би се омогућило разумевање без окривљавања, и у ситуацијама када жртва не жели да учествује или одустаје од покренутих поступака. Истовремено, мора се осигурати да жртва добије подршку у току поступака и услуге које не зависе од њене спремности да пријави насиље или сведочи против учиниоца. Такође, битно је обезбедити да се накнада штете оствари у кривичном поступку (уместо покретања новог, парничног поступка), а накнада би требало да се гарантује и од стране државе када је жртва задобила озбиљне телесне повреде, односно када јој је нарушено здравље. Неодговарајући су поступци посредовања (медијације) и мирења (смиривања ситуације) када се ради о насиљу у породици, а недопустиво је да их спроводе необучени професионалци и професионалке (без обзира на добру намеру), те би надлежни органи морали да сачине одговарајуће упутство о интервенцијама, које би садржало и објашњења о томе које би интервенције, у којим ситуацијама и из којих разлога требало, а које не би требало примењивати.

2.4. Иако су професионалци и професионалке из свих служби сагласни/-е у мишљењу да је одустајање жртве од сведочења главни узрок неефикасности система, али и озбиљан фактор професионалне фрустрације, требало би свеобухватно сагледати могуће последице предложеног решења о укидању одредбе о ослобађању од дужности сведочења за жртве насиља у породици. Друга решења, која би унапредила ефикасност процеса, подршку и заштиту жртве у процесу (по службеној дужности) и фокусирали пажњу на рестриктивне мере према учиниоцу (како би се смањио његов негативни утицај и понављање насиља), више би одговарала праву жртве и одговорности државе, у складу са принципом „дужне пажње“. У том смислу примарну одговорност за делотворност заштите носе основна јавна тужилаштва (за ефикасност заустављања актуелног и спречавања будућих догађаја

насиља) и центри за социјални рад (за ефикасност оснаживања жртве и мобилизацију ресурса у заједници).

2.5. Потребно је размотрити да ли актуелни закон и подзаконски акти у области социјалне заштите омогућавају приступ општим услугама подршке за жене и друге жртве насиља у породици, како је то дефинисано Конвенцијом Савета Европе, као и да ли је за то одговарајућа искључива надлежност локалних самоуправа. Кључно је обезбедити свим жртвама насиља доступну бесплатну правну помоћ, укључујући подршку код састављања жалби/притужби, а доношење Закона о бесплатној правној помоћи који би то омогућио, уз уважавање досадашњих позитивних искустава различитих пружалаца услуга, био би први корак. Центри за социјални рад требало би да развију капацитете за планирање свеобухватне и континуиране подршке за жртве насиља, која укључује услуге конкретне помоћи (материјалну, помоћ у образовању и запошљавању, смештај, брига о деци, лечење...), тако да се омогуће опоравак и економска независност жене жртве насиља. Све жртве насиља у породици, укључујући децу сведоке, требало би да имају доступну саветодавно-терапијску услугу (од независног пружаоца). Предлаже се надлежним министарствима за социјалну и здравствену заштиту да израде план за успостављање специјализованих услуга подршке за жене жртве насиља („сигурне куће“, СОС телефонске линије, кризне центре или центре за жртве сексуалног насиља), које би биле доступне и географски добро распоређене, у складу са стандардима Конвенције Савета Европе. Било би важно да приликом успостављања бесплатне националне СОС телефонске линије надлежни органи уваже вишедеценијско искуство женских организација у пружању подршке женама (у поверљивој, анонимној форми).

2.6. Нужно је развити осетљивост професионалаца за позицију деце која сведоче насиљу у породичном контексту, и у складу са тиме, одговарајуће поступке по службеној дужности, примену најмање рестриктивних мера (исељење насилника из куће/стана уместо измештања деце) и узрасту одговарајући психолошки третман деце. Сведочење деце насиљу према женама и насиљу у породици требало би третирати као отежавајућу околност за учиниоца насиља, којем због тога могу бити ограничени родитељско право и право на поверавање и

одржавање личних односа са дететом, у складу са стандардима Конвенције Савета Европе.

- 2.7. Иако је ресоцијализација, односно психо-социјални третман насилника, пожељна услуга, то не би требало да значи избегавање или искључивање законских мера за учињена кривична дела, те би ове програме ваљало повезати са судским одлукама. Програме би требало да спроводе (само) добро обучени терапеути, који неизоставно поседују разумевање феномена насиља према женама и насиља у породици и имају јасне принципе рада. Обавезна је озбиљна процена ризика и селекција учинилаца, која не би требало да зависи од одлуке тужилаштва. Да би се проценили стварни ефекти ових програма, битно је обезбедити њихово дугорочно/одложено праћење. Ресурси издвојени за програме рада са учиниоцима не би смели да умање ресурсе програмâ за жртве насиља. У третману насилникâ са проблемом злоупотребе алкохола и наркотикâ пожељно је примењивати безбедносне мере обавезног лечења (у установама затвореног типа). Треба предвидети бољу (законом прописану) комуникацију између суда и лекара, односно терапеута који спроводе безбедносне мере или психо-социјалне програме.

3. Подићи капацитете институција и функционалност система заштите

- 3.1. Обезбедити (различитим, координисаним мерама) развој професионалних вештина и повећање специфичних знања у свим релевантним службама за откривање, утврђивање и документовање насиља према женама и насиља у породици, посебно психичког, економског и сексуалног, како би се обезбедило његово процесуирање (односно прикупљање ваљаних и поузданих доказа). Предлаже се формализовање образаца за утврђивање и документовање насиља према женама и насиља у породици (што је актуелна иницијатива Министарства унутрашњих послова). Истовремено, формулар за документовање насиља предложен у посебном протоколу за здравствене установе, који је добио статус обавезне примене, могао би да се адаптира у складу са предлозима из праксе. То би био допринос квалитетнијем прикупљању података и уједначавању професионалне праксе. Ови би формулари могли да садрже и списак потенцијалних доказа (осим исказа и сведочења жртве), како би се обезбедило њихово

благовремено прикупљање, уместо актуелно присутног (искључивог) ослањања на исказ жртве/оштећене.

- 3.2. Представници релевантних служби заштите од насиља према женама и насиља у породици морали би да битно увећају учешће у поступцима по службеној дужности (уместо да упућују жртве насиља да саме предузимају радње за које су овлашћени професионалци и професионалке). То би морало бити надгледано од стране надлежних министарстава и републичких органа. Нужно је редовно пратити и анализирати однос између броја пријављеног насиља, покренутих поступака и санкционисаних учинилаца, како би се утврдило да ли је он сразмеран и како би се предузеле одговарајуће мере за постизање делотворности поступања.
- 3.3. Подржати (и обезбедити услове за) иницирање по службеној дужности мера заштите /безбедносних мера/заштитних мера, које актуелно постоје у различитим поступцима, укључујући и мере заштите од насиља у породици у форми привремених мера, сагласно процени ситуације и адекватности ових мера за заустављање и спречавање понављања насиља, али и да би се обезбедила заштита жртве док трају судски поступци. То је могуће постићи само уколико се следе препоруке из посебних протокола (за јавна тужилаштва и центре за социјални рад) о организовању редовних интерсекторских састанака за консултације и планирање поступања у вези са свим пријављеним случајевима насиља. Истовремено, периодична интерсекторска сагледања стања требало би да отклоне некритички однос према неједнаком тумачењу законске норме или према избегавању примене службених овлашћења, премештањем одговорности с властитог на друге системе заштите.
- 3.4. Предлаже се надлежним републичким органима израда упутстава о специфичним карактеристикама родно заснованог насиља и карактеристикама жртве, како би се смањио утицај стереотипа о „лажном пријављивању“ и „злоупотребама од стране жена“ (односно повећало разликовање пријављивања које није доказано у односу на лажно пријављивање). Предлаже се израда упутстава за професионалце свих релевантних служби о ретрауматизацији и секундарној виктимизацији жртве (слично упутствима за полицијске

службенике која су израђена у сарадњи припадника Министарства унутрашњих послова и представница специјализованих женских организација).

- 3.5. Предлаже се надлежним републичким органима (Републичком јавном тужилаштву и Високом савету судства) да израде упутства/препоруке о чешћем коришћењу статуса „посебно осетљивог сведока“ у случајевима насиља према женама и насиља у породици. Предлаже се измена одредби Законика о кривичном поступку које се односе на примену института „одлагања кривичног гоњења“ (а посебно обавезе уплате у хуманитарне сврхе, јер плаћање тог новчаног износа, уколико жртва и учинилац живе у истом домаћинству, погађа буџет целе породице, а не само учиниоца) и друге поступке алтернативног разрешења спорова, односно одређивања казне у вези са делима насиља у породици, а у складу са међународним стандардима у овој области, како би се избегло занемаривање права жртава, омогућила подршка у току процеса, смањио ризик од неповољних исхода, укључујући понављање или чак ескалацију насиља.
- 3.6. Увести обавезу процене безбедносних ризика у свим релевантним системима заштите, односно допунити посебне протоколе у којима не постоје индикатори за ову процену (протоколи за правосуђе и центре за социјални рад), како би се омогућила синхронизована и компатибилна процена о степену ризика у свакој конкретној ситуацији и управљање ризицима. То би олакшало и уједначило разумевање између професионалаца и професионалки, односно креирање индивидуализованог програма заштите за жртве под високим ризиком од тешког насиља. Анализа случаја убиства жена (фемисида), чија је стопа у Србији виша него у већини европских држава, могла би да укаже на контекстуално специфичне ризике од тешког повређивања или убиства жене, у односу на постојеће листе ових ризика.
- 3.7. Предузети мере за увођење „хитних мера заштите“ у ситуацијама непосредне опасности, по угледу на решења која постоје у европским државама (тзв. „аустријски модел“). Повезати поступке за хитне мере заштите са одговарајућим парничним, кривичним (или прекршајним) поступцима за обезбеђивање трајнијих мера заштите и са поступцима за планирање свеобухватних услуга подршке за жртве насиља, тако да

се прецизно дефинишу обавезе информисања жртава, „линије рада“ и надлежности, размена информација између служби и временски оквири.

- 3.8. Ограничену спремност професионалаца и професионалки да уче и да се стручно усавршавају требало би системски решити (јасним захтевима у квалитету професионалног извођења и бољим праћењем). Надлежни републички органи би морали да обезбеде податке и анализе које би упућивале на (не)ефикасност и (не)делотворност система, са предлозима за унапређење, како би професионалци имали повратну информацију о ефектима свог рада. Требало би подстицати самоиницијативно анализирање властитог поступања и увођења промена које би предупредиле пропусте и грешке (што би морала бити одговорност руководећих структура у свакој од институција).
- 3.9. Организатори обука би требало да узму у обзир предност коју професионалци дају „хоризонталном преносу знања“, односно размени искустава са колегама и колегиницама и обукама које садрже примере из праксе и подстичу активну улогу учесника и учесница. Добру обуку требало би да имају професионалци и професионалке који/-е су први у сусрету са жртвом (полицијски службеници на терену и други који учествују у откривању и почетним проценама). Требало би да надлежни органи периодично утврђују потребе за стручним усавршавањем запослених како би се обуке систематски планирале. Ваљало би организовати различите форме (основног и специјализованог) учења, што укључује и стручне састанке, дистрибуцију писаног материјала, размену „примера добре праксе“. Као најпотребнија знања идентификују се комуникацијске и вештине за утврђивање и документовање суптилнијих форми насиља. Потребно је обезбедити и садржаје о разумевању неравнотеже моћи између жртве и учиниоца, разликовању сукоба од насиља, разумевању цикличне динамике насиља и њених последица за перцепцију и понашање жртве, али и прорађивање ставова професионалаца, како би се отклонила стереотипна мишљења и предрасуде који утичу на поступање.

4. Развити сарадњу и координисано деловање система заштите

- 4.1. Прописати обавезу размене информација између релевантних служби (а тамо где она законом или подзаконским актом није прописана – извршити одговарајуће допуне), уз пуно поштовање заштите личних података и сагласности жртве, али и јасна ограничења другог услова. Обезбедити тумачење и разумевање обавезе пријављивања у односу на дужност чувања професионалне тајне, односно заштите личних података. Обезбедити инструкције о безбедносним ризицима у случају службеног пријављивања насиља надлежним службама у ситуацијама када нема сагласности жртве. Обезбедити да професионалци и професионалке (посебно полицијски службеници/-е) имају обавезу да код сваког пријављивања догађаја интегришу податке о свим претходним пријавама насиља, да би се појединачни догађај насиља сагледао у контекстуалном значењу.
- 4.2. Потребно је успоставити модел(е) „стратешке“ (државни ниво) и „оперативне“ (локални ниво) координације, са јасно прописаним надлежностима и одговорностима. „Стратешка“ координација би морала да има најмање два елемента: структуру (или особу) за праћење, уједначавање и координацију поступања унутар сваког система заштите (слично радној групи која тренутно постоји у Министарству унутрашњих послова) и структуру за интерсекторску координацију (која би могла да се обезбеди кроз рад Координационог тела за равноправност полова, надлежног и за праћење примене Конвенције Савета Европе). „Оперативна“ координација би такође морала да има најмање два елемента: координацију која би обезбедила локалну политику, што укључује и питања превенције насиља према женама и насиља у породици, обезбеђивање одговарајућих ресурса (људских и финансијских), и усклађивање кроз непосредну и организовану сарадњу професионалаца из релевантних служби у решавању сваког конкретног случаја насиља према женама и насиља у породици (у чему би примарну улогу требало да имају, с једне стране, основна јавна тужилаштва и, с друге, центри за социјални рад). Који год модел сарадње и координације да се успостави, нужно је да он обезбеди ефикаснији проток и већу доступност информација, као и бољу хармонизацију обавеза, процедура и одговорности међу службама у сваком појединачном случају насиља. У том смислу, неопходно је

изменити и допунити Општи и посебне протоколе, како би се прецизирале одговорности и дефинисале улоге. Требало би дати тумачење о томе да ли су ови документи обавезујућа упутства о поступању или (само) препоруке.

- 4.3. Подстицати и пратити примену постојећих модела „оперативне сарадње“ у посебним протоколима. Предлаже се Републичком јавном тужилаштву да промовише и прати да ли основна јавна тужилаштва организују редовне (седмичне) састанке (у просторијама тужилаштва), на којима, поред тужиоца, присуствују и службеници полиције, стручни радници из центра за социјални рад и судије прекршајног суда. Овај облик сарадње показао је позитивне ефекте у заштити жртве (у Зрењанину, где се примењује од 2005. године), који се огледају у повећаном броју откривених и процесуираних случајева насиља, већем броју иницираних парничних поступака за мере заштите од насиља у породици по службеној дужности, свеобухватном сагледању ситуација жртве (тако да се избегава њено окривљавање или кажњавање у случају да се од насиља бранила вербалним или физичким супротстављањем насилнику), смањењу секундарне виктимизације жртве, избегавању истовременог покретања и вођења прекршајног и кривичног поступка те размени информација које омогућавају примену хитних мера за тренутно заустављање насиља и заштиту и збрињавање жртве, што одговара основним циљевима заштите жртава од насиља. Имајући у виду да центри за социјални рад не могу постићи очекивано учешће полиције и тужилаштва на састанцима, предлаже се усмеравање њихових активности на планирање услуга (дугорочне) подршке за жртве насиља и мобилисање ресурса у заједници, укључујући организације цивилног друштва и специјализоване женске организације.

5. Развити индикаторе и процедуре за праћење и извештавање о насиљу према женама и поступцима заштите

- 5.1. Предлаже се надлежним министарствима да заузму проактиван став у праћењу примене закона и подзаконских докумената, као и сарадње између служби, у подизању капацитета представника своје службе, у пружању стручне подршке и тумачења прописâ, што укључује

специјализацију одређеног броја особа унутар министарст(а)ва за ову тему (по угледу на Министарство унутрашњих послова).

- 5.1. Нужно је развити и успоставити јединствени, међусобно повезан информациони систем за евидентирање података о свим облицима насиља, разврстаних према својствима која (минимално) укључују пол, старост, тип релације, географску распоређеност и специфична својства жртве (која појачавају њену рањивост) и учиниоца (која повећавају безбедносне ризике). Без јединственог и међусобно повезаног система евидентирања пријава насиља немогуће је установити број случајева, као ни број инцидената насиља, што онемогућава сва стратешка планирања заснована на подацима. Систем евиденције не би требало да служи искључиво за прикупљање статистичких података, већ пре свега за праћење сваког појединачног случаја пријављеног насиља кроз целокупан систем заштите (све његове елементе), укључујући податке о интервенцијама (мерама и услугама) и њиховим ефектима. Статистичка обрада података, која би се секундарно изводила из евиденција, пружила би информације о појави и о ефикасности система заштите, на основу којих би било могуће планирање унапређења и развој система и професионалаца. Такав модел евиденције је предвиђен Националном стратегијом за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и у партнерским односима, а развијен је и софтверски модел за његову примену (од стране Покрајинског секретаријата за привреду, запошљавање и равноправност полова АП Војводине).
- 5.2. Потребно је дефинисати критеријуме (индикаторе) и обезбедити механизме за праћење интерсекторске сарадње и координације. Прикупљени подаци и процене чинили би основу за планирање и процену ефеката, а извештаји би морали бити јавно доступни, тако да омогуће и независно праћење заинтересованих страна. Треба размотрити постојеће критеријуме за процену ефикасности рада професионалаца и професионалки у свакој од релевантних служби заштите. Брзо „затварање случаја“ не би смело да буде индикатор ефикасности и делотворности, јер не одговара природи феномена, а може да води погрешним одлукама на штету жртве. Трбало би унапредити питање (индивидуалне) одговорности за (не)поступање надлежних професионалаца, што укључује и адекватне мере за (штетне) последице.

5.3. Потребно је обезбедити свеобухватне и ажуриране податке о врстама, обухвату и доступности општих и специјализованих услуга за жене са искуством насиља у партнерском односу и у породици, на локалном нивоу и сумарно, како би се могла пратити и планирати доступност услуга. У том смислу (пored предложеног преиспитивања законских решења – препорука 2.5) ваљало би иницирати (на пример, код Сталне конференције градова и општина) да се размотри актуелно стање и могућност обједињавања услуга (посебно специјализованих), како би се смањили трошкови, да се обезбеди пренос „примерâ добре праксе“ и прикупљање података неопходних за праћење и процену услуга.

6. Унапредити опште разумевање феномена насиља према женама и насиља у породици

6.1. Потребно је организовати редовно информисање опште јавности (не само кроз кампање) о појави насиља према женама и насиља у породици, о начинима превенције, пријављивања и заштите од насиља. Посебан нагласак се мора ставити на начело да култура, обичаји и традиција, као ни актуелне друштвене и економске околности, не могу бити оправдање за насиље. То би требало да води не само повећању осетљивости, већ и подизању одговорности јавности према насиљу, јер се жртве значајно ослањају на личне социјалне мреже подршке.

6.2. Битно је подстицати и култивисати одговорност медија у извештавању о насиљу према женама и насиљу у породици у сврхе едукације и превенције, без сензационалистичког и инцидентног извештавања или потврђивања стереотипâ о насиљу, жртвама и учиниоцима. У том смислу, било би важно ојачати унутрашња правила о извештавању, али и овлашћења регулаторних тела у случају кршења етичких кодекса или дискриминације жртава.

6.3. Нужно је да Министарство просвете, науке и технолошког развоја обезбеди да се у формални систем обуке на свим нивоима укључе информације о насиљу према женама и насиљу у породици, о равноправности жена и мушкараца, нестереотипним родним улогама, ненасилном разрешавању сукобâ и људским правима, у складу са домаћим политикама и преузетим међународним обавезама.

circumstances, cannot be an excuse for violence. This should lead not only to raising the sensitivity, but also to increase of public accountability for violence, as the victims are significantly reliant on personal social support network.

6.2. It is necessary to encourage and cultivate the responsibility of mass media in reporting on violence against women and domestic violence for the purposes of education and prevention without sensationalist and incidental reporting or approving the stereotypes of violence, victims and perpetrators. In that sense, it would be important to strengthen the internal rules on reporting, but also the authorization of regulatory bodies in the case of violation of ethical codes or victims' discrimination.

6.3. It is necessary for the Ministry of Education, Science and Technology to ensure that the formal education system at all levels include information on violence against women and domestic violence, about gender equality, non-stereotyped gender roles, non-violent conflict resolution and human rights, in accordance with domestic policies and accepted international obligations.

and combating violence against women in the family and partner relationships, and the software model for its implementation is developed (by the Provincial Secretary for Economy, Employment and Gender Equality of the Autonomous Province of Voynodina).

5.3. It is necessary to define criteria (indicators) and the mechanisms for monitoring inter-sectoral cooperation and coordination. The data collected and the assessments would be the basis for planning and evaluation of the effects, and reports should be publicly available to allow independent monitoring by stakeholders. It is advisable to examine the existing criteria for assessing the efficiency of professionals in each of the relevant protection services. A fast "case closure" should not be an indicator of efficiency and effectiveness, as it does not correspond to the nature of the phenomenon, and can lead to the wrong decisions at the expense of victims. The issue of (individual) responsibility for (in)action of relevant professionals should be advanced, which includes corresponding measures for (harmful) consequences.

5.4. It is necessary to provide comprehensive and updated information on the type, scope and availability of general and specialized services for women survivors of violence in an intimate relationship and in the family, at the local level and in the sum, in order to monitor and plan the availability of the services. In addition to the proposed review of legislation (recommendation 2.5) it is advised to initiate (for example, at the Standing Conference of Towns and Municipalities) examination of the current situation, and consider the option of merging services (above all specialized ones), in order to reduce costs, ensure transfer of "good practices" and the collection of data necessary for monitoring and evaluation of services.

6. Improvement of general understanding of the phenomenon of violence against women and domestic violence

6.1. It is necessary to organize regular communication to the general public (not just through campaigns) on the occurrence of violence against women and domestic violence, on the ways of preventing, reporting and protection from violence. A special emphasis should be placed on the fact that the culture, customs and traditions, as well as current social and economic

misdeemeanour and criminal procedure, and in the exchange of information that allows the application of emergency measures for immediate end of violence and the protection and care of victims, which corresponds to the basic objectives of protecting victims of violence. Bearing in mind that social work centres cannot reach the expected participation of police and prosecutors in the meetings, it is proposed to direct their activities towards planning the services of (long-term) support for victims of violence and mobilizing community resources, including civil society organizations and specialized women's organizations.

5. Develop indicators and procedures for monitoring and reporting on the violence against women and methods of protection

5.1. It is proposed to the relevant ministries to take a more proactive role in monitoring the implementation of laws and by-laws and of cooperation between the services, raising services' capacities in providing technical support and interpretations of regulations, including the specialization of a number of people within the ministry for this theme (in a line with example of the Ministry of Interior).

5.2. It is necessary to develop and establish a single, interconnected information system for recording data on all forms of violence, classified according to the features that (at a minimum) include gender, age, type of relation, geographic distribution, and specific characteristics of the victim (which enhance its vulnerability) and the perpetrator (which increase security risks). Without a unified and interconnected system of recording reports of violence it is impossible to establish the number of cases and the number of incidents of violence, which averts the whole strategic planning based on the data. The recording system should not be used exclusively for the collection of statistical data, but primarily for follow-up of each individual case of reported violence through the entire system of protection (all its elements), including data on interventions (measures and services) and their effects. Secondary statistical analysis of the data, which would be carried out from the records, would provide information on the occurrence and the effectiveness of the protection system, based on which it would be possible to improve the planning and development of systems and professionals. Such recording model is foreseen in the National Strategy for preventing

the structure for monitoring, harmonization and coordination of actions within each protection system (similar to the working group which currently exists in the Ministry of Interior) and the structure for inter-sectoral coordination (which could be provided through work of Coordinating Body for Gender Equality, which is responsible for monitoring implementation of the Convention of the Council of Europe). "Operational" coordination would also have to encompass at least two elements: coordination that would set up local politics, including the issues of prevention of violence against women and domestic violence, the provision of adequate resources (human and financial), and the coordination through direct and organized cooperation of professionals from the relevant services in the resolution of each case of violence against women and domestic violence (where the crucial role should be played by, on the one side, basic public prosecutions, and on the other, centres for social welfare). Which ever model of cooperation and coordination is established, it is essential that it provides a better flow and closer availability of information, as well as greater harmonization of obligations, procedures and responsibilities among services in each and every case of violence. In this regard, it is necessary to amend the general and specific protocols in order to specify the responsibilities and define roles. It is important to provide interpretation on whether these documents are binding instructions on handling or (only) recommendations.

4.3. The recommendation is to encourage and monitor the implementation of the existing models "operational cooperation" in specific protocols. It is proposed to the Republic Prosecutor's Office to promote and monitor whether the basic public prosecutor's office organized a regular (weekly) meetings (in the premises of the prosecution), which, in addition to the prosecutor, are attended by police officers and professionals from the centre for social work and misdemeanour court judges. This type of cooperation has shown positive effects in the protection of victims (in Zrenjanin, where it works since 2005), reflected in the increased number of disclosed cases of violence, a greater number of initiated civil law proceedings for protection measures against domestic violence, *ex officio*, in comprehensive understanding of the victim's situation (so as to avoid her blame and punishment in case that she defended herself from abusers' violence with verbal or physical obstruction), in reduced secondary victimization, in avoidance of simultaneous launching and conducting

4.2. It is necessary to establish model(s) of "strategic" (the state level) and "operational" (local level) coordination, with clearly defined powers and responsibilities. "Strategic" coordination should have at least two elements:

4.1. It is necessary to prescribe the obligation to exchange information between the relevant services (where it is not prescribed by law or by-law, make the appropriate amendments), with full respect for the protection of personal data and the consent of the victim, but also make clear limitation requirements of the second mentioned condition. Recommendation is to provide interpretation and understanding of the duty to report in relation to the obligation of keeping professional secrecy and ensuring protection of personal data. It is vital to provide instructions about security risks in the event of an official report of violence to the competent services in situations where there is no consent of the victim. Also is important to ensure that professionals (especially police officers) have an obligation to integrate information on all previous reported events of violence each time when reporting, in order to comprehend individual events of violence within their context.

4. Develop cooperation and coordinated operation of the protection system

of experiences with colleagues, and include in training practical examples and encourage the active role of the participants. Good training should be organized for professionals who met the victim for the first time (the police officers in the field and others involved in the discovery and initial estimates). The competent authorities should determine periodically the training needs of employees so that training is planned systematically. There should be a variety of forms of learning (primary and specialized), including professional meetings, distribution of written materials, and the exchange of "good practices". Communication skills for identifying and documenting the subtle forms of violence are identified as most demanding. It is necessary to include the contents about understanding of the imbalance of power between the victim and the perpetrator, differences between the conflict and violence, comprehending of cyclical pattern of violence and its consequences on the perception and behaviour of the victim. It is advisable to discuss thoroughly the attitudes of professionals, in order to eliminate stereotypes and prejudices that influence treatment.

the process, reduce the risk of adverse outcomes, including recurrence, or even an escalation of violence.

3.6. It is necessary to introduce mandatory assessment of security risks in all relevant systems of protection, namely to supplement specific protocols in which there are no indicators for this assessment (protocols for justice and social welfare centres), in order to enable synchronized and compatible assessment of the level of risk in each specific situation and risk management. This would facilitate and balance the understanding between professionals, and create individualized programmes for the protection of victims at high risk of severe violence. An analysis of murder cases of women (femicide), whose rate in Serbia is higher than in most European countries, could point to contextually specific risks of serious injury or murder of women, compared to the existing list of these risks.

3.7. The measures have to be taken to introduce "emergency measures of protection" in situations of imminent danger, following as example the solutions that are applied in European countries (the so-called "Austrian model"). It is necessary to link procedures for emergency protective measures with appropriate civil, criminal (or misdeemeanour) procedures for ensuring the permanent protection measures and the procedures for the planning of comprehensive support services for victims of violence, namely, to define precisely the obligations to inform the victims, the "lines of work" and competence, the exchange of information between the services, and the time frames.

3.8. It is necessary to resolve in a systematic way the limited willingness of professionals to learn and grow (with clear demands related to quality of professional performance and with better tracking). The competent state bodies should provide data and analysis that would indicate (in)efficiency and (in)effectiveness of the system, with proposals for improvement, in order to supply acting professionals with feedback about the effects of their work. It would be advisable to encourage professionals to self-analyse their own actions and their own initiative for changes that could prevent failures and errors (which should be the responsibility of management structures in each of the institutions).

3.9. Organizers of training should take into account the advantage that professionals provide "horizontal transfer of knowledge" and the exchange

3.3. Support (and provide the conditions for) the initiation of *ex officio* protection (safety) measures that already exist in a variety of procedures, including measures of protection from domestic violence in the form of provisional measures, in accordance with the assessment of the situation and the adequacy of these measures to stop and prevent the recurrence of violence, but also to ensure the protection of victims as long as the court proceedings last. This is possible to achieve only if the recommendations are respected from the special protocol (for public prosecutors and social welfare centres) on the organization of regular inter-sectoral meetings for consultation and planning process with respect to all reported cases of violence. At the same time, periodic inter-sectoral assessment of the current situation should omit uncritical treatment of uneven interpretations of legal norms or the avoidance of the application of official powers, transferring responsibility from their own to other systems of protection.

3.4. It is recommended to national bodies to draft guidelines on the specific characteristics of gender-based violence and the characteristics of the victims, in order to reduce the influence of stereotypes of "false reporting" and "abuse committed by woman" (namely, in order to increase distinction of reporting that is not proven from the false reporting). It is also recommended to develop guidelines for professionals of all relevant services on re-traumatization and secondary victimization (similar to the guidelines for police officers, made in cooperation with representatives of the Ministry of Interior and representatives of the specialized women's organizations).

3.5. It is proposed to national bodies (the Republic Public Prosecutor's Office and the High Judicial Council) to develop guidelines/recommendations on a more frequent use of the status of "particularly sensitive witness" in cases of violence against women and domestic violence. Changes are suggested to the provisions of the Criminal Procedure Code related to the application of a "delay of prosecution" (and in particular, the obligation of payment to charity, because this sum of money affects the whole family budget, not only the offender, if the victim and offender are living in the same household); the same stands for other methods of alternative dispute resolution, namely the other ways to determine the penalty for the acts of domestic violence, which are in accordance with international standards in this area, in order to avoid neglect of the victims' rights, provide support in

working with perpetrators should not be determined at the expense of resources for programmes for victims of violence. It is desirable to apply the security measures of compulsory treatment (in closed institutions) for the treatment of abusers with the problem of alcoholism and drug abuse. It is necessary to provide a better (statutory) communication between the court and the doctors and therapists who implement security measures and psycho-social programmes.

3. Increase the capacity of institutions and the functionality of the protection system

3.1. It is necessary to ensure (with various, coordinated measures) the development of professional skills and increase specific knowledge in all relevant services for the detection, identification and documentation of violence against women and domestic violence, and especially of psychological, economic and sexual violence, in order to ensure its processing (i.e. collect valid and reliable evidence). It is proposed to formalize the forms for identifying and documenting violence against women and domestic violence (which is the current initiative of the Ministry of Interior). At the same time, the form for documenting the violence, suggested in a separate protocol for health institutions, which has received the status of mandatory, could be adapted in line with the proposals from the practice. That would contribute to the quality of data collection and uniformization of professional practice. These forms could also contain a list of potential evidence (other than the statements and testimony of the victim), in order to ensure their timely collection, instead of the actual present (exclusive) reliance on the testimony of victim/witness.

3.2. It should be important for representatives of the relevant services of protection from violence against women and domestic violence to increase participation in the proceedings *ex officio* (instead of referring victims to undertake themselves actions for which professionals are licensed). This should be monitored by the relevant ministries and state organs. It is necessary to monitor and analyze regularly the relationship between the number of reported cases, the initiated proceedings and the sanctioned perpetrators, to determine whether it is proportionate and to take appropriate measures to achieve the effectiveness of treatment.

2.7. Although the re-socialization and psycho-social treatment of abusers is a desirable service, it should not mean avoidance or exclusion of legal measures for committed offences; these programmes should be linked with judicial decisions. The programmes should be carried out (only) by well-trained therapists, who must possess an understanding of the phenomenon of violence against women and domestic violence, and have clear working principles. Required is a serious risk assessment and selection of offenders, which should not depend on the decision of the prosecution. In order to assess the real impact of these programmes, it is necessary to ensure their long-term/follow-up monitoring. The resources allocated for programmes

2.6. It is necessary to increase professionals' sensitivity for the position of children who witnessed violence in the family context, and in line with it, the relevant procedures in the line of duty, the application of least restrictive measures (eviction of the perpetrator from the house/flat instead of relocation of children) and age appropriate psychological treatment of children. The testimony of children to violence against women and domestic violence should be treated as an aggravating circumstance for the perpetrator of violence, whose parental rights may therefore be limited and the right to care and maintain personal contacts with the child, in accordance with the standards of the Convention of the Council of Europe.

All the victims of domestic violence, including children witnesses, should have at their disposal available counselling-therapeutic service (by an independent provider). It is proposed to the relevant ministries for social and health care to develop a plan for the establishment of specialized support services for women victims of violence ("safe houses", SOS hot lines, emergency centres or centres for the victims of sexual violence), which would be accessible and geographically well distributed, in accordance with the standards of the Convention of the Council of Europe. It would be important for the relevant bodies to acknowledge decennial experience of women's organizations in providing support for women (in a confidential, anonymous form) during establishment of a free national SOS hot line.

recovery and economic independence of women victims of violence. employment, housing, child care, medical treatment...), in order to enable

necessary to ensure that the compensation is achieved in criminal law proceedings (instead of initiating a new, civil law procedure), and the compensation should be guaranteed by the state when the victim suffered serious physical injury, or when her health is deteriorating. What is inadequate are the procedures of mediation and conciliation (to stabilize situation) in the cases of domestic violence, and it is unacceptable if they are run by untrained professionals (regardless of good intentions); the authorities should draw up appropriate guidance on interventions, which would contain explanations which interventions, in which situations, and for which reasons should not be applied.

2.4. Although professionals from all services agree on the opinion that the withdrawal of the victim's testimony is a major cause of the inefficiency of the system, but also a serious professional frustration factor, it should be necessary thoroughly to examine the possible consequences of the proposed solution on repealing the exemption from the duty to testify for victims of domestic violence. Other solutions that would improve the efficiency of the process, support and protection of victims in the process (*ex officio*) and focus attention on restrictive measures against the offender (in order to reduce his negative impact and recurrence of violence) would match more the rights of the victim and the state's responsibility, in accordance with the principle of "due diligence". In this sense, the dominant responsibility for the effectiveness of protection is held by basic public prosecutors (for the efficiency of stopping the actual and preventing the future violence acts) and by centres for social welfare (for the efficiency of strengthening the victim and mobilizing community resources).

2.5. It is necessary to consider whether the current law and by-laws in the field of social security provide access to general support services for women and other victims of domestic violence, as defined in the Convention of the Council of Europe, as well as whether the exclusive jurisdiction of local governments is appropriate. It is necessary to ensure that free legal aid is available to all the victims of violence, including assistance in drawing up appeals/complaints; adoption of the Law on Free Legal Aid, taking into account the previous favourable experiences of various service providers, would be a first step. Social welfare centres should develop the capacity to plan comprehensive and continuous support for victims of violence, including a concrete assistance (material, assistance in education and

to initiate the procedure for the Republic of Serbia's joining to the EU programme Rights, Equality and Citizenship Programme – REC – for the 2014–2020 period.

2. Improve the position of victims of violence

2.1. Minimal changes in the position of the victim in proceedings before the competent services for protection from violence is a clear, good and timely information on the procedures, rights and the services available in the community, and provided adequate oral information and printed (and the internet) information available in all the relevant services, including civil society organizations. Local administrations should be involved in supplying the necessary financial resources, and the local media in the distribution of this information (in the framework of implementation of local cooperation agreements). Particular attention should be paid to the availability of information to marginalized groups of women.

2.2. It is necessary to provide support and monitoring of victims in all proceedings before the institutions, namely support of a "person of trust", especially for women from marginalized groups, in order to increase the confidence of victims in the institutions of the system, and the reporting of acts of violence against women and domestic violence. Professionals suggested various solutions, which are not mutually exclusive: to organize the relevant services in the same area, in order to avoid "wandering victims" from one service to another; the constant presence of the prosecutor at the police station (for consultation and during taking statements); organization of victim support services in basic public prosecutors and basic courts; regular organization of case-conferences (see more in recommendation 3.5).

2.3. It is necessary to increase professionals' sensitivity in all protection services for the position of women victims of violence in partner relationships and in the family, for their dilemmas and existential problems they are facing, in order to increase understanding instead of blame, even in situations where the victim does not want to participate or want to give up running procedures. At the same time, it must be ensured that the victim receives support during procedures and services. Also, it is

authority (the High Judicial Council and State Prosecutorial Council). At the same time, the problem of professional burn out and fear, stressed by representatives of social welfare centres, in the opinion of the competent ministry of social policy, can be overcome knowledgeably and with better organization of work, which is responsibility of the direct managers of these services.

1.5. It is necessary to improve information of professionals about the strategic and sub-legal framework, distribute information appropriately through the whole protection system. In particular, it is proposed to the relevant ministries to provide and distribute a sufficient number of printed examples of the General and specific protocols for dealing with cases of violence against women in the family and partner relationships (in a similar way that it is done by the Ministry of Internal Affairs), so that professionals could learn about the contents and immediately apply to their practice. It is necessary to provide a system of exchange of "good practices" in the implementation of laws and regulations in each of the relevant protection system. The content of the protocol should be amended in accordance with the assessed flaws in implementation, but should first of all clarify the level of obligation in its implementation.

1.6. To carry out the assessment of implementation of the National strategy in prevention and combat violence against women in the family and partnership relations, and on the basis of the established effects and failure, create a new (or amend the existing) strategic framework. It is proposed to the Coordinating Body for gender equality of the Serbian government to initiate this process, with the obligatory plan of responsibilities for implementation, as well as the method of monitoring the effects of implementation of this strategic document. The Coordination Body should ensure that the conclusions of the analysis and the new (or revised) strategy paper are available and known to all relevant agencies in the protection system, adequate financial resources for its implementation should be provided; the state policy should be implemented with due attention, along with the binding recommendations of international bodies in this field. In order to provide the means for implementation of measures and activities planned in strategic and operative state documents, apart from the state budget money, an access to other funds should be enabled. Thus, the Ministry of Justice is advised

1.4. Overload of services and professionals, as well as poor organization and inadequate material and physical conditions of work, often cited as a problem in the implementation of current regulations, especially in the speed of proceedings, had to be overcome. A part of the solution can be seen in the advancement of knowledge, and the other, bearing in mind that these are general weaknesses, above all in the judiciary, should be overcome by measures foreseen in the Action Plan for Chapter 23. However, mild penal policy, commented by representatives from all protection services, is not the result of a deficiency in working conditions, and should be subject to monitoring and supervision by the competent

1.3. The professionals who took part in this study emphasize the importance of improving or re-interpreting the actual legislation related to the following: possibility to accept the victim's testimony during the investigation as evidence; that official records of the police obtain the status of the evidence; specialization for prosecutors and judges and the formation of local specialized teams for domestic violence; prosecutors' response "to the first application of violence" (which would assume the existence of better evidence supplied by police, centre for social work and health care institutions); inadequacy of legislation that "protects more the perpetrator than the victim"; "specified means of monitoring the implementation of the conduct when protective measures are violated" (though it is unclear what the representatives of the Public Prosecutor's Office see as a problem); legal obligation to inform the police about the imposed measures of protection from domestic violence. The obstacles that arise in relation to proceedings in a lawsuit initiated by the Centre for Social Work in the line of duty, and which obscure the legitimacy of their findings and opinions, would have to be resolved (by harmonization of legislation).

order to enhance communication and facilitate effective inter-sectoral cooperation, and assure the equal application of the law throughout the country. In this respect, the competent state bodies are invited to prepare general (binding) guidelines, which provide interpretations of the practice of "controversial points"; the guidelines should include the views of the higher instance courts, the standards and attitudes of the European Court of Human Rights, the experience from supervision of services' activities, and recommendations and instructions of the Ombudsman (from the control procedures and on the basis of special reports) in this area.

The recommendations that follow include identification of “sensitive areas” in the protection system, the conclusions of this study, as well as the input received in the consultation process with representatives of relevant institutions at the state level. The basic idea guiding the process of formulation of recommendations is that they should *regulate the system as a whole*, not just some of its individual parts; the focus is on those procedures that serve as “bridges” between different services and different stages in the processing of cases. In other words, the proposed measures should serve to harmonize the relations between the elements of the system of protection from violence against women and domestic violence and to contribute to greater transparency in all processes, making monitoring and evaluation at the level of outcomes easier. Recommendations listed here are at different levels of generality, and include general as well as specific recommendations, relevant to the particular service of protection. They are organized in six areas:

1. The improvement of the legislative, regulatory and strategic frameworks, and their implementation

1.1. It is necessary to harmonize the current legislative framework with the standards of Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, which the Republic of Serbia confirmed in 2013. This means to understand and accept the violence against women from gender perspective, as a form of discrimination and violation of women’s human rights. It is necessary to systematically inform all relevant departments, and in particular representatives of the judiciary, on the contents of the Convention of the Council of Europe, in order to apply directly and interpret the rules and provisions of the domestic laws in line with this international agreement.

1.2. It is vital to harmonize the definition of domestic violence and the circle of protected persons in the Criminal Code and the Family Law, in accordance with international standards in this domain. It is important to eliminate differences in the interpretation of legal definitions that exist among professionals in the same and between different systems of protection, in

interpretations of gender-based violence and domestic violence, largely present in the system.

An additional disadvantage is that there is almost no awareness of stereotypes distorted by the way in which professionals are looking at violence against women in the family (more often openly expressed among employees in the police, but neither are the representatives of other services immune to these stereotypes). There is undoubted consent on the need for a constant and systematic work on raising the level of sensitivity and responsibility of public to violence, including raising the sensitivity of professionals of different profiles. What is expected are educational campaigns and the wide availability of information on the possibilities of prevention and protection opportunities when violence occurs, and at the same time the resentment that there is no systemic action, and no funds for these activities. Professionals recognize the resources of civil society organizations for these activities.

Also, there is an undivided opinion about the role of the media in education and raising sensitivity of the public for the issues of violence against women and domestic violence. The mass media are seen as the most powerful promoter, whose participation in educational campaigns is inevitable. On the other hand, the media tendency to sensationalistic and sporadic reporting does not contribute to raising awareness of the importance of the phenomenon nor cultivate responsibility of the public; media can even add to further downfalls of confidence in the system of protection, and expose the victim to further unpleasantness. The absence of spotting the educational role of the formal education system and the family is also evident.

serving and after the execution of the sentence. Thus, the system lacks an integrative element, and, least of all, there should be a better flow and better access to information and better harmonization of the duties, procedures and responsibilities among departments in each case of violence.

5. The process of monitoring and reporting on domestic violence does not provide insight into the status nor the feedback about the effects. There are no unique administrative records of cases of violence against women and domestic violence. Records taken in each particular service are inadequate and mutually incomparable. The fact that different sources of information on the occurrence and interventions do not show nearly identical results is worrying in itself. Organized monitoring of cases "from beginning to end and throughout the system" is missing, so that information remains fragmented – everybody has access and can report only about their own perceptions and their isolated actions, and not about the case and the phenomenon in its entirety.

There is no comprehensive and updated information on the types, scope and availability of general and specialized services for women survivors of violence in an intimate relationship and in the family. Statistical data processing, analysis and reporting are missing, which could serve as feedback on the effectiveness of the system, and as a basis for learning from experience, and planning for changes of the rules and regulations and improvement of procedures. Fast "closing the case" is not an adequate solution considering the nature of the phenomenon of violence against women and domestic violence, and if it is used for evaluation of the effectiveness of measures, it can lead into the wrong direction. It is essential that the system builds mechanisms appropriate to compare the effectiveness and corresponding to the nature of the phenomenon.

6. The main interpretative framework in which domestic violence is placed, and on the basis of which it is understood, is determined by the culture and tradition, and the adverse social circumstances in which we live. Considering that the culture and tradition, as well as social circumstances, are perceived as powerful and unchangeable factors, the phenomenon of violence against women and domestic violence is viewed as something that is natural, expected and hardly changeable. This is the departure point of all stereotypical

impression is that representatives of police (albeit inconsistent in relation to the professional position) and judges in court proceedings have had most of the trainings; they emphasize the importance of training as specialization.

4. The cooperative and coordinated actions are underdeveloped. Although the norms for a comprehensive and effective treatment to stop the violence and prevent its repetition are cooperation and coordination in the assessment, planning and implementation of measures and services, they are not a part of the regular, routine procedures of local services. There is an agreement that the system lacks better communication among services, although there are great differences in terms of concrete experience that professionals have. They agree that they lack insight into the complete process, especially in the part that refers to the monitoring of the case after the end of the process, serving during and after the execution of the sentence. The system lacks an integrative element, at least a better flow and easier availability of information, and better harmonization of the duties, procedures and responsibilities among departments in each and every case of violence.

It seems that neither the General nor the specific protocols, nor the cooperation agreements to be signed between the relevant local actors, offer a clear and effective model of coordination and cooperation in strategic terms (state) in the management of each individual case of violence (local level). Recommendations on the models of cooperation are mainly confronted with the following obstacles: social welfare centre has not enough power to include representatives of the public prosecution, and the police and public prosecution do not organize recommended meetings, although there is irrefutable evidence of the positive effects of this cooperation.

Differences were salient in terms of concrete experience that professionals have in mutual cooperation, and as positive examples that were cited are the cooperation of the emergency with the police, or cooperation of the prosecutor and the magistrates' court with the police. There is agreement that the system lacks better communication among departments, especially when it is not provided/prescribed by law or by-law, even though there is no obstacle to establish cooperation when there are needs and initiatives of actors. They all agree that they lack insight into the entire process, especially in the part that refers to the monitoring of the case after the completion of the process, while

within their own services. Commonly, there is awareness of the inefficiency of procedures, which causes withdrawal of the victims, but also a statement that some deadlines stipulated in the laws are unrealistically short (especially in litigation).

Also, there is consensus on the mild penal policy: the most common reaction to the claim of violence is (verbal) warning (police), counselling (centre for social welfare), suspended sentences (which make up more than three quarters of penalties and are not accompanied by appropriate safeguards and security measures); there are only few requests for determining interim measures of protection, and a few procedures for eviction of the abuser from flat, compared to the number of women and children who leave their home because of violence.

There is a clear awareness that the functionality of the system is low. Responsibility is partly attributed to overloading, poor working conditions and the phenomenon of "burning out" and the rest of the responsibility is assigned to victims.

Professionals in the system have a limited willingness to learn and develop, and a number of them are sceptical towards training. A part of responsibility derives from the fact that no service makes sufficient use of its own analytical data to improve practice. No one learns from mistakes in the estimates and procedures in a systematic manner, even when it comes to extreme cases such as the murder of women by their partners. There is a noticeable lack of knowledge of international treaties relevant to this area (surprisingly present in prosecutors' offices and judges), but also a lack of information about the General and specific protocols (especially in health care institutions), as well as assessments of their superfluousness or uselessness. The importance of civil society organizations specialized in the training of professionals is recognized.

However, some professionals clearly perceive the need for improvement, and most frequently mention improvement of communication skills for work with victims and perpetrators of violence, and knowledge how to document violence, or how to compose official notes, too. Preference is given to "horizontal transfer of knowledge" and the exchange of experiences with colleagues and to training which contains practical examples and encourages the active role of the participants. Also, other forms of learning (regular meetings, distribution of written materials, and the exchange of "good practices") are preferred. The

violence, and not just to believe (correctly or not) that the violence has happened, and that violence exists. This implies that knowledge of the specifics of the phenomenon, as well as the identification and documentation of violence, had to be improved.

3. Capacities of institutions and functionality of the system are low and insufficient. There are few problems related to the willingness and ability of the institutions of the system to deal with such a complex phenomenon. It is obvious that the recognition of violence against women in the family is almost completely equated with physical violence. Although there is an awareness and sensitivity to the presence of psychological and even economic violence, these forms of violence still elude prosecution. The main reason is the inability to prove it, indicating the weak capacity of professionals for assessing and documenting these forms of violence. Sexual violence is even less represented or almost totally neglected in current professional practice – even today it is a taboo topic regarded more as an intimate partnership or intra-familial matter rather than as socially relevant phenomenon.

There is an obvious consensus that violence – serious and “chronic” violence – within the intimate partnership and family relationship is far more widespread than the number of cases shows. However, when it comes to reporting violence, it was observed that applications rarely come from public officials, especially not from the health service and social welfare centre’s officials. It seems that there are ambiguities in the interpretation of “official duties” in treatment (it is frequently assumed to be woman’s wish, or related to her abandoning the procedure). It is noted that certain groups of women, such as older ones, women living in rural areas and in the Roma settlements, suffer more violence than there is noted information by the system. There is a noticeable lack of identification and assessment of security risks and, consequently, a lack of planning and implementation of appropriate and comprehensive protection measures. Policemen are aware of the problem of lack of emergent protection measures, and of insufficient protection measures against domestic violence in the civil proceedings but, at the same time, very rarely (if at all) use protective measures against violence in misdemeanour proceedings.

There is no critical attitude towards unequal interpretation of legal norms or towards the avoidance of the application of official authorization, particularly

violence and secondary victimization during the process, or the ones that could empower the victim to participate in the proceedings. Rare are efforts to envisage the ways how to ensure a corpus of other evidence which could establish the existence of the crime of domestic violence, even if the victim withdraws the testimony.

Previous research shows that a small number of women who experienced violence address the institutions for help (most frequently with personal reasons), and that many of them are discontented, usually due to the attitude of professionals and a lack of information and support during procedures. There is an interesting difference in understanding the needs of the victim, in which professionals emphasize economic aspects, while the victims point out to the relationship, information and support.

Children who witnessed violence in the family context do not enjoy preferential treatment in court proceedings, and this fact was not taken into account, even as an aggravating circumstance (often the parenthood of the abuser was taken as a mitigating factor). At the same time, some children are displaced from their homes because of the violence (often without their mother as non-violent parent) and were kept there unreasonably long, without a due process of duty. The professionals are not aware of potential risks and inadequacy of measures and services (conciliation, mediation, postponement of criminal prosecution, inadequate model of child's visits to violent parent). Effectiveness of psycho-social treatment of abusers is regarded with optimism, although still without appropriate evidence, especially without the follow-up evidence of the effects for a longer period of time.

It should be noted that there are no systematically defined and provided general or specialized services to support and protect victims of violence, that the procedures for compensation are inadequate, information system in public services on the proceedings and victims' rights is inadequate or missing, as well as preventive work in the community and participation of professionals in these activities. Violence is often interpreted in terms of family or partnership conflict (especially by the police and social welfare centres), and the lack of distinction between these phenomena leads to false assumptions and directs to the wrong measures and services. Also, in the system there is confusion about what is a fake report, because quoted examples could disguise the real violence that has happened. In case of false reporting person should be aware that there is no

2. The position of victims of violence is extremely unfavourable. There has been a lack of understanding of the situation of women who are subjected to domestic violence in a relationship, which affects the inadequate beliefs and expectations of professionals. Most of the causes of dysfunction and low efficiency of the system is attributed to the victims, namely to their tendency to withdraw from the procedures, although there is a fact that the victims' exposure to multiple evidence and circumstances is traumatic (fear of repeated violence). The victim's decision affects the conduct of departmental representatives, and "highlighting the victim" and loss of "crucial evidence" often serves as an excuse for inaction. Solution of the problem is most often looked for in the abolition of the provision on exemption from duty to testify. Less frequent is a search for changes that could protect the victim effectively from further

However, laws have limited power to regulate the practice, which is, again, subject to routine and resistance of employees towards the novelties, even at the level of information. Different interpretations of legal norms are unjustified, both within the same service and between representatives of different services. The same holds for a small number of proceedings initiated *ex officio* as measures of protection against domestic violence, a small number of orders for eviction of perpetrator, lack of suggested security measures, a small number of criminal reports that reach the stage of indictment and the main trial, the long proceedings, mild penal policy (domination of suspended sentences), the non-performed final decision of the court (especially of family law cases). Although acknowledged as the most common reason for the ineffectiveness and inefficiency of treatment, the overload of services and professionals should not be detrimental to the safety and realization of the rights of the victim. In this respect, the systemic solutions should be something to look for.

Domestic Violence, which the Republic of Serbia has ratified (2013). It is particularly important to ensure the protection of victims of violence during the proceedings, using existing instruments and introducing the new ones, limiting the use of alternative solutions (which do not correspond to the nature of the phenomenon) in order to reduce a high rate of victims' giving up the procedure. It should be emphasized that there is no obstacle to call directly the professionals, especially in the judicial authorities, to use the standards of the Convention of the Council of Europe, but it is not common practice in Serbia.

Conclusions

The conclusions that follow are based on the analysis of current laws, regulations, strategic and international documents, as well as on the results of previous studies and the findings of the current research, which includes the perspective of professionals from the relevant services on the effectiveness of systemic mechanisms to protect women from violence in partner relationships and in the family. Conclusions based on the findings of the current survey should be accepted bearing in mind the limitations that stem from the nature of the sample (occasional, relatively small sample) and the methodology used (qualitative type of research).

1. Although not yet fully coordinated, the legislation goes ahead of the practice. All services, especially the court, considered that the laws are comprehensive, sensitive to the phenomenon of domestic violence and aligned with advanced international standards and practice. An effective response to violence against women and domestic violence assumes to set in motion many different legal mechanisms, where the roles of public services are various and complementary. Incompatibility of legal definitions and differences in their interpretation raise problems in law enforcement.

Now, in this respect there is room for further improvement, including the harmonization of standards and procedures to the standards set by the *Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women* and

relevant international conventions, and no interpretation of existing regulations⁴⁵ in accordance with the conventions).⁴⁵ Regulation is such that each service has its own allotted powers and its own mechanisms for evaluating the impact (if any), and overlaps are leading to confusion rather than to cooperation. There is no established method of communication between particular services, and even when there is some, reporting is irregular. The system of monitoring and evaluation of the effects of work, co-operation and co-ordination is either undefined or not implemented.

⁴⁵ The UN Committee for elimination of discrimination of women has pointed to this problem in the Conclusions on the second and the third report of the Republic of Serbia related to the *Convention on elimination of all forms of discrimination of women*, the Optional protocol, and General Recommendations of the Committee (CEDAW/C/SRB/CO/2-3), July 2013.

Weaknesses of the system as a whole were observed, which is the reason why responsibility for the measures that are supposed to operate the system must be at the highest level, which means that the system should be regulated inter-sectorally at the state level. The institutional system has not an arranged and updated information system that would regularly report on all relevant issues (number of registered cases of violence against women in the family, classified by type of violence, the specific characteristics of the victim and the offender, and the type of relations between them, the recurrence rate, number and type of imposed measures and sanctions, etc.). However, although there are no unambiguous statistical indicators, it is clear from the records of particular services that the number of cases of violence against women and domestic violence which are not reported is far from negligible. At the same time, the police generally responds with just an oral warning to the largest number of received requests; reported cases are processed with partial success due to significant giving up before the start and during the process; finally, there is a consensus that the criminal policy is mild, and the imposed measures ineffective for ending the "vicious cycle of violence". Also, all of the services are displeased for having only partial insight into the case, or for lacking the feedback, which should reach them regularly and automatically. Particularly emphasized was the need to monitor the case after sentencing or completion of the procedure.

Based on the analysis of responses of representatives of various services, which operate according to the defined procedures in cases of domestic violence, it is clear that each of them see the functioning of their own service, and how the other responsible services work; they are aware of weak points, too, but none of them could see, nor generate a response at the system level. Although there is an "umbrella regulation" (laws and protocols of treatment as well as international treaties), it is always created "from above" (from superior institutions) and does not represent an integrative force that organizes the elements in the system. The "internal rules" are established, or else the laws and regulations are interpreted and applied differently.

Also, there is a lack of knowledge (or ignorance) about ratified international treaties (there is no direct reference or implementation of the provisions of

Representatives of the systems emphasize the importance of increasing sensitivity and education of the public for this problem. There is a consensus of various services in perception of the role of the media: first, they are seen as the most powerful and the most logical ally, without which it is difficult to imagine a broad education of the public. Also, media are seen as prone to sensationalist reporting about the incidents, which brings more harm than good, especially for the victims and future victims of violence. They believe that reporting can even directly threaten the victim or victimize her again if there is no code of ethics of reporting, especially with regard to the protection of identity and personal data. At the same time, one can notice that the respondents are missing to point to the role of formal system of education in raising awareness about the problem.

At the same time, a number of services' representatives (particularly in the basic public prosecutor's office and court in plea) expressed doubts in the power of education and training, stating that they did not benefit much of it either personally, or in terms of work performance. As the most efficient, they see "peer learning" and exchange experience with colleagues. They consider the need to acquire communication skills, a better understanding of victims and better documented violence. The interviewed litigation judges are well-informed on this subject. Also, a large number of police staff attended elementary and a part of them some specialized training. It is characteristic that employees in higher positions have more training, while those at the "first line of work" should get more comprehensive practical training. Representatives of health institutions have rarely attended the training, some of them are not aware of the existence of a special protocol, and most do not complete the form for documenting violence, estimating that it is too extensive in existing work conditions.

Representatives of social welfare centres manifested emotions during the discussion, including many negative – disappointment, helplessness, and fear for their safety. The intensity and frequency of expressed emotions are clear and visible phenomena of "combustion." However, these interviewees assume that representatives of other services do not perceive properly their involvement, especially the field work, so it leaves open the issue if social prestige and power of social welfare service can motivate all the relevant actors (first of all prosecution and police) to participate in sectoral meetings (conference of the case).

However, responsibility for failure is attributed to the victim, without critical assessment of the missed opportunities and responsibilities of the system.

It is certain that the fate of every recorded case of violence is the responsibility of the public prosecutor, but one can note the importance of the role of police officers who take the field. Their assessment of the situation on the ground is extremely important, because the decision of the public prosecutor for the most part depends on the manner in which police presents the information.

At the same time, professionals are aware that the victim's tendency to give up the case increases in time. Judges and courts are overloaded and work in poor conditions, and the citizens, along with other services in the system, interpret it as a lack of interest and poor organization of the judiciary, thereby reducing their reputation and public trust. In their opinion, the prescribed deadlines are not realistic, because all the circumstances and all the procedures that the court has to perform are not taken into account, and the delay becomes unavoidable from the very start of the process. There is a lack of insight assessment concerning possible failures in treatment, in terms of the individual responsibility or responsibility of the service as a whole (the others are to blame for the failures in treatment). Also, the differences in the interpretation of legal norms are neglected.

Almost all services state that there are "numerous false and meaningless reports". However, their descriptions rather indicate a lack of understanding of the phenomenon, a lack of differentiation between groundless report and false report, or an insufficiency of skills, or inappropriate approach. There is an obligation to properly and timely inform the victim, but it is not realized due to the lack of the means (written information, flyers, posters, etc.), as well as the lack of the mechanism of control and sanctions if the victim, due to the deficiency of or poor information, fails to exercise some right. It is pointed out that the victim often withdraws from procedures. At the same time the victim is blamed for that without a good understanding of her reasons. The only solution the respondents see is abolition of the victim's right not to testify against the perpetrator, rather than application of existing legal institutes or further alterations of laws and procedures, improved protection and support to the victim throughout the process, or the increase of the efficiency and effectiveness of procedures, including the development of general and specialized services for victims and witnesses of domestic violence.

All services perceive the victim's giving up of judicial proceedings as the main "stumbling block" in increasing the efficiency of the system. First, giving up as described by professionals almost certainly leads to closing the case without a solution. Second, this outcome is seen not only as unfavourable for the victim, but also for the system, which in the previous period has already invested significant resources in the case (engaged service, time spent, etc.), and ends without results. Third, this is bad even in terms of motivation and accountability of employees in each of the services, because giving up is seen as a failure, and repeated failures seem demotivating and reduce the level of responsibility.

realistic image of the immense dimensions of this problem.

The isolation of certain social groups, especially Roma, rural population, and the elderly people, as well as persons with disabilities, contribute to the lack of prejudices are related to sexual violence.

economic violence, which is never prosecuted; the biggest taboos and proved (evidenced and documented). They are also aware of the existence of prosecute the case because psychological violence, in their view, cannot be and suffering. In the opinion of professionals, only then there is a chance to violence occurs later, as a special kind of escalation of psychological harassment to it; almost as a rule, it "writes" the history of domestic violence, while physical of domestic violence, psychological violence is regular and chronic companion pattern of communication). There is mutual agreement that, in identified cases here could be even lower (easier to mask and easier to be seen as a traditional the assumption that, in contrast to physical violence, the degree of sensitivity different services that it is a widespread and highly visible phenomenon, despite system of protection there is very high approval by the professionals from in the description of the current status of psychological violence within the

health protection than in other institutions.

cases of domestic violence is more frequently noticed in the system of social and they allegedly triggered it by their behaviour. The avoidance to report *ex officio* the family, and that responsibility for the violence is attributed to women, because prejudice that domestic violence is a private matter, which should remain within the victim lives) "closes the eyes" and does not respond, because they share social participants in this study that it is natural and expected that environment (in which even natural in regulation of family relations. Also, one could hear from the the others' matter, and their view is that "a certain dose of violence" is adequate,

Opinion of professionals is that the general public is not sufficiently informed nor has sufficient sensitivity to recognize domestic violence and, consequently, does not feel responsible enough to react or report cases of violence, support victims, testify in proceedings. However, the similar is true for the services that directly address these issues. Professionals often cite examples illustrative for their view that the issue of violence is a private matter happening within the family and not

to function harmoniously as a system.

system, or what is necessary to do in order to make the elements of the system raises the question of whether the current level of functioning can be called a and (8) the lack of systematic communication between departments, which regulated system of data collection, monitoring and evaluation of the effects, lack of social sensitivity for the issue, and the role of the media, (7) the lack of information, lack of support and exposure to secondary victimization, (6) the outcome and mild penal policies, (5) a deprived position of the victim, lack of up the testimony, (4) the slowness of procedures, the uncertainty of the psychological), (3) the problem of prosecuting the cases when the victim gives violence, (2) establishing and documenting certain forms of violence (especially the system in preventing violence: (1) recognition and (official) report on determined what they consider as underlying causes of insufficient efficacy of

Based on the review of professionals' perceptions of the problems, we not to the typical cases; (e) there are more identified problems than solutions.

solutions are applicable to specific situations and specific circumstances, and but only some of its parts as isolated units; (d) greater number of proposed consequences, proposed solutions almost never assume the system as a whole, their reach", but are expected from someone else; (c) perception and, ones in the system; (b) more often they proposed solutions which are "out of of the functioning and effectiveness of their own institutions than of other behalf of whom they spoke, tended to have a less clear and less critical picture assessments received from different services: (a) respondents, or services on which indicated the following characteristics in common perceptions and whole were gathered. The collected data were analysed using content analysis, and suggestions on the improvement of the functioning of the system as a violence, and evaluate the effectiveness of these mechanisms. Also, their views compliance mechanisms that the system applied in the prevention of domestic in which members of particular departments perceive functionality and

With interviews and focus-group discussions, data were collected in the ways

PART TWO: THE EFFECTIVENESS OF THE SYSTEM FOR PROTECTION FROM VIOLENCE AGAINST WOMEN AND DOMESTIC VIOLENCE FROM THE PERSPECTIVE OF PROFESSIONALS

Research on the effectiveness of mechanisms for protection from violence against women and domestic violence conducted in nine cities in Serbia: Belgrade (City Municipality of New Belgrade), Pančevo, Bačka Topola, Sremska Mitrovica, Kruševac, Užice, Cuprija, Niš and Leskovac. The only criteria to decide the selection of cities were the size and territorial distribution, so that towns and cities and different regions of Serbia were evenly represented.

The survey included seven departments that constitute the system of domestic violence protection: police, social welfare centres, first instance public prosecutor's office, municipal courts (criminal and civil department), misdemeanour courts and health care (emergency medical service and general practice), and involved a total of 199 representatives of the system.

Given the specific system, the research applied qualitative methodology. Focus-group discussions were conducted with representatives of police and social welfare centres, while we conducted structured interviews with representatives of other services. The first step in creating a guide for interviews and focus groups was to identify those issues that are common to all target groups (services). These themes provided the comparability of data, and the possibility that one and the same phenomenon can be studied from different angles. In addition to basic, there were also topics that are specific to a particular service. In this way, one can get the picture of the complexity of the system involved in the protection of victims of domestic violence and in partnership relations.

women victims of violence with appropriate assistance and unhindered access to protection, (e) provide for the issuance and implementation of the emergency protection of women at risk, (f) improve the system of collection of data disaggregated by type of violence and relationship between the victim and the perpetrator, as well as to research phenomenon, with public availability of data and (g) confirm the Convention of the Council of Europe. The Republic of Serbia has an obligation to inform this Committee in 2015 on the implemented measures referred to in points (a), (c), (d) and (e).

Even the latest Progress Report of the Republic of Serbia for 2014,⁴⁴ drawn up by the European Commission, emphasized that the crimes should be brought in line with Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, adopt the action plan for implementation of national strategy against violence against women, provide emergency protective measures, establish a hotline for victims at the national level, provide a sufficient number of shelters and centres for victims of sexual violence, and improve the mechanisms for coordinating the collection and exchange of information between all relevant actors in the protection of victims.

Bearing in mind that the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence has become part of the legal system of the Republic of Serbia, the activities for the forthcoming period are expected in the area of harmonization of legal and institutional framework with Convention's standards, as well as direct implementation and interpretation of domestic laws in accordance with the standards of this international treaty.

⁴⁴ European Commission (2014). *Republic of Serbia: Progress Report*. Brussels. Available at: <http://europa.rs/srbija-i-evropska-unija/kijucni-dokumenti/kijucni-dokument-2014/>

responsible for working with victims, more empathy and cooperation of representatives of institutions.

For women it is important to be protected from further violence during the process, from victimization of the others (persons close to her), and that the perpetrator is punished.⁴⁰

Among the phenomena of particular concern one should note the growing number of murders of women, followed by an inadequate response of competent institutions, including failures in the exchange of information, a lack of assessment of security risks, but also mild penal policy.⁴¹ Also, the lack of understanding of the links between violence against women in the family and child abuse, inadequate protection measures for children – witnesses of violence – and a small number of criminal proceedings in which children are identified as direct or indirect victims of violence are the reasons for serious concerns.⁴²

At the same time, the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women in its Concluding Observations,⁴³ in part related to violence against women, expressed concern over the situation and demands from Serbia to: (a) conduct an analysis and amend laws with a view to prevent effectively all forms of violence against women and victims' protection, (b) encourage women to report domestic violence by raising awareness of the criminal nature of these offences, (c) ensure effective investigations, prosecute and punish the perpetrators in proportion to gravity of the offence, (d) provide all

⁴⁰ Macanović, V., and S. Jovanović (2015). *Istraživanje o položaju žena žrtava nasilja u krivičnom pravnom sistemu (Research on the position of women victims of violence in the criminal justice system)*, (unpublished), Autonomous Women Center, Belgrade.

⁴¹ Lukić, M. (2013). Research on the female homicide victims in the domestic context in the course of 2011 – Police and SJS's response, in: *Annual Report of the Observatory for monitoring violence against women 2012*, Autonomous Women Center, Belgrade, S. (2013). Women killed by their intimate partners: Research into judicial practice, in: *Annual Report of the Observatory for monitoring violence against women 2012*, pp. 55–65, Autonomous Women Center, Belgrade.

⁴² Ignjatović, T. (2014). One parent not being capable of protecting the child from the other parent's abuse – what is in question and what has been done, *Annual Report of the Observatory for monitoring violence against women*, Autonomous Women Center, Belgrade, Beograd; Macanović, V. (2012).

⁴³ United Nations Committee for the Elimination of the Discrimination of Women (2013). *Concluding remarks on the second and third report of the Republic of Serbia*. Available at: http://www.ljudskoprava.gov.rs/images/pdf/CEDAWZakljucniH_zapazanja_srp.pdf

Examples of good local practices, confirming that cooperation has concrete and measurable effects in stopping the violence and protecting the victims, are representing cooperation between the police and the Magistrate's Court in Kragujevac,³⁷ and cooperation between other institutions in this town. Cooperation between institutions, initiated by the Basic Public Prosecutor in Zrenjanin, is an example of good practice with clear (measurable) effects in victims' protection and efficacy of services. The practice of this office was to initiate proceedings for the issuance of protective measures against domestic violence even in those cases when the prosecutor finds out that there are no conditions for prosecution before the criminal court but there is evidence that violence occurred or has been occurring.³⁸

However, research confirms that the small number of women survivors of violence addressed institutions for help,³⁹ and that many women who have had contact with representatives of institutions were not satisfied, mostly because of the attitude of the officials (rude, insufficiently professional, not interested in listening to a woman, or not understanding her).

Also, most of the women were not satisfied with the quality of information received from representatives of institutions, above all the information concerning proceedings during the process in which they are involved and about enforcement of their rights. Asked about the types of support needed during the process, women have singled out: information about available legal aid, assistance and/or monitoring the victim through the process, giving more information on the case and on the course of the proceedings, the existence of a person

³⁷ Dimitrijević, M., and Stevanović, M. (2012). Model of misdemeanor protection of victims of domestic violence in Kragujevac, in: Dimitrijević, M., et al., *Novi pristupi rešavanju problema nasilja u porodici u pravosudnoj praksi sudova za prekršaje* (New approaches to addressing the problem of domestic violence in the judicial practice of misdemeanor courts), pp. 43–47, Autonomous Women Center, Belgrade.

³⁸ Josimović, S. (2012). Public Prosecutor's competences and role in the implementation of protection against domestic violence in misdemeanor procedure, in: Dimitrijević, M., et al., *Novi pristupi rešavanju problema nasilja u porodici u pravosudnoj praksi sudova za prekršaje* (New approaches to addressing the problem of domestic violence in the judicial practice of misdemeanor courts), pp. 25–37, Autonomous Women Center, Belgrade.

³⁹ Babović, Ginić and Vuković (2010); Čopić, S., Nikolić-Ristanović, V., Petrović, N. M. (2010). Domestic violence and social response, in: Nikolić-Ristanović, V. (ed.), *Nasilje u porodici u Vojvodini* (Domestic violence in Vojvodina), pp. 93–125. Provincial Secretariat for Labour, Employment and Gender Equality, Novi Sad.

all stakeholders, but it does not split the responsibility, nor does it define roles in terms of coordination and cooperation. Specific protocols determine the roles of all relevant systems – centres for social work, police, judicial authorities and health institutions, and point to cooperation and coordination procedures and measures through recommendations: to professionals of CSWs to conclude the agreements on cooperation at the local level and to involve representatives of the relevant services in the planning and provision of services; to police to exchange information and participate in conferences organized by CSW and other services; to healthcare professionals to join multi-sectoral cooperation and refer the victims to resources in the community; to judicial authorities, in particular to the public prosecutor, to cooperate in each case through regular meetings and to coordinate the work of the prosecutor with the relevant authorities. These documents issue that the competent ministries monitor the implementation and the effects of the treatment, but so far there was no publicly available reports about it.

In the process of controlling implementation of the General and specific protocols on actions and cooperation between institutions, authorities and organizations in situations of violence against women and domestic violence, the Ombudsman visited 16 municipalities in Serbia during 2014, and found a number of omissions of the competent authorities. Within his own powers and responsibilities the Ombudsman has drawn recommendations with respect to information and training of professionals, mandatory response to allegations of violence, the conclusions of agreements on cooperation between the services at the local level, initiation of appropriate legal procedures, improvement of the enforcement of judicial decisions, effective punishment of perpetrators, establishment of a two-way reporting between the competent services, improvement of and regular keeping of records, the availability of existing services for victims of violence and the development of novel ones.³⁶

Multisectoral cooperation – institutional response to violence against women, United Nations Development Program. Available at: <http://www.minizs.gov.rs/files/doc/porodica/nasilje/Opst%20protokol%20nasilje%20porodici.pdf>

³⁶ The Ombudsman (2014). A special report of the Ombudsman on the application of the General and special protocols for the protection of women against violence, Belgrade. Available at: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-srVL/izvestaji/posebni-izvestaji/3710-2015-02-24-13-35-38>

to providing services, centre participates in different roles in litigation for protection against domestic violence. Centre has the status of a party (plaintiff) when initiating a procedure or when, during the proceedings, joins the prosecutor; it can be a contributor/associate to the court, extra investigation authority of a court or specific expert.³¹ In line with their coordinating role at the local level, CSUs may enter into agreements on cooperation and organize meetings with invited professionals from other relevant bodies and organizations in the community, for the purpose of planning comprehensive measures and support services and protection in specific cases of violence (case study conference). The study of family law protection shows that in a number of cases (40.4%) the court does not ask for CSU's opinion on the appropriateness of protective measures, and that this body often fails to deliver its expert opinion in due time.³²

Summary data on the measures which in the case of domestic violence are undertaken in Serbia by CSUs also confirmed a small number of procedures initiated *ex officio*.³³ One possible reason for this may be the fact that when CSU has the role of the prosecutor, the appraisal of this body cannot be the only evidence, and the court is obliged to seek the opinion of other institutions for mediation in family disputes.³⁴ This often requires resources that afflict the prosecutor, or CSU, which are not secured in its budget, but this might not be an excuse for inaction in the line of duty.

In order to improve treatment and cross-sectoral approach, the General Protocol on the actions and cooperation between institutions, authorities and organizations in situations of violence against women in intimate relationships was adopted.³⁵ This document implies the necessity for coordinated action of

norms and standards of work of social welfare centers (*Official Gazette of RS*, no. 59/2008, 37/2010, 39/2011 – Rule Book and 1/2012 – Rule Book) and other regulations.

³¹ Petrusić and Konstantinović-Vilić, 2012.

³² Petrusić and Konstantinović-Vilić, 2010.

³³ Republic Institution for Social Protection (2013). *Synthesized report on the work of social welfare centers for 2012*. Belgrade. Available at: http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=406&Itemid=115&lang=1250

³⁴ Those are mainly medical institutions that conduct expertise and whose expert opinions are charged for, and those expenses are borne by the plaintiff, in this case SUCs.

³⁵ The General Protocol on procedures and cooperation of institutions, organs and organizations in situations of violence against women in the family and intimate partner relations (2013), in:

prosecutor could do it *ex officio*, in practice it happens very rarely.²⁵ The court may also *ex officio* determine the measures of protection from domestic violence, if in the course of other proceedings in the area of family law it establishes that there are elements of domestic violence. In such proceedings the court has a far more active role than in other legal procedures, based especially on the right to make decisions that may surpass the set of the claims, applying the inquisitorial principle of its own presentation of evidence that the court considers as crucial. The procedure for protection is considered urgent and the decision of the court must be made during a maximum of two sessions, but in practice this happens rarely, too.²⁶

One among general provisions of the civil procedure – that if the accuser was unjustifiably absent from the hearing, the complaint shall be deemed withdrawn – is inadequate solution due to the characteristics of the phenomenon, which increases the number of withdrawn complaints.²⁷ A legal opportunity to seek for the protective measures as interim ones is used in less than 20% of procedures.²⁸ Studies confirm that the order for eviction or for moving into a family flat or a house is rarely issued regardless of the ownership rights.²⁹ Alternative housing (shelter or “safe houses”) is considered right/justified/adequate for the victim (and her children), which is an additional burden, while the abuser uses their former home.

Centre for social welfare (CSW), with the guardianship authority, has important competence in prevention and protection from domestic violence.³⁰ In addition

²⁵ Only 4,3% claims are submitted by the SUC, and merely 1,6% by the Public Prosecutor – Macanović, V. (2013). Pravo na ostvarivanje jednake porodičnopravne zaštite svih žrtava nasilja u porodici u Srbiji – Analiza postupaka za izdavanje mera zaštite od nasilja u porodici (The right to equal Family Law protection of all victims of domestic violence in Serbia – Analysis of the procedure for ordering protection measures against domestic violence). in: *Godišnji izveštaj Oporatorije za praćenje nasilja nad ženama 2012. (Annual report of the Observatory for monitoring violence against women)*, Autonomous Women Center, Belgrade.

²⁶ Petrušić and Konstantinović-Vilić, 2012; Macanović, 2013.

²⁷ Macanović, 2013.

²⁸ Petrušić and Konstantinović-Vilić, 2010.

²⁹ Only 13,1% claims, usually in cases of shared property (45%) or property of the female plaintiff (32,5%); Petrušić and Konstantinović-Vilić, 2010.

³⁰ The competences of SUCs are defined by the Law on Social Protection (*Official Gazette of the Republic of Serbia*, no. 24/2011), the Family Law, the Regulations on the organization,

important to consider how to provide a corpus of other evidence, which can establish the existence of the crime of domestic violence.

If they decide to testify, the largest number of victims of domestic violence, due to the nature of criminal act and the survived trauma, should get the status of special – sensitive witnesses in the trial, which could give them additional rights and provide stronger protection, primarily from secondary victimization. It remains to be seen to which extent prosecutors and the very victims would seek this status in cases of domestic violence. Also, prosecutors could propose measures to the court to ban encounter, meeting or communication with a particular person and prohibit visits to particular sites, enforced during the criminal proceedings. Thus they would furthermore protect the victim of threats and pressures against her committed by the perpetrator of violence.

Under the provisions of the Criminal Procedure Code, before the beginning of the trial, the accused person may conclude an agreement on the admission of the offence with the public prosecutor; the court decides on that, while the victim has no influence neither on that decision, nor on the content of the agreement. If the accused admits criminal offence, he may be imposed to less than the prescribed punishment. The data confirm that in the structure of the imposed criminal sanctions for domestic violence precautions are dominant (74.3%), mainly suspended verdicts, while for only to every fifth abuser the detention is imposed.²³ In addition to criminal sanctions, the security measures are assumed as a protection after the completion of criminal proceedings are prohibition of encounter and communication with the victim, which may not exceed three years.²⁴

In civil proceedings, measures of protection from domestic violence can be imposed in a special procedure or within other family cases, for a period of one year. These measures can be claimed for an unlimited number of times, as long as there is a need for them. The victim usually initiates the procedure for protection against domestic violence. Although the centre for social welfare and public

²³ Jovanović and Simeunović-Patić, 2012.

²⁴ A very similar provision is contained in the Law on Infractions, in a somewhat shorter duration (up to one year).

²² Petrušić, N., and Konstantinović-Vilić, S. (2012). *Vodič kroz sistem porodičnogprave zaštite od nasilja u porodici (Guide through the system of Family Law protection against domestic violence)*. Autonomus Women Center, Belgrade.

In most cases, the conduct of the victim, or her decision on whether to testify, will affect the outcome of the proceedings or the conduct of the public prosecutor. The application of the provisions on the exemption (from the obligation) to testimony in many cases means the loss of crucial evidence and leads to the withdrawal of the prosecutor from prosecution. Therefore, an important question is whether there is a way to effectively protect the victim from further violence and ensure simultaneous commitment to testify in the proceedings,²² or is it more

or the court recognized the status of the specially sensitive witness or victim. has a right to get an appointed lawyer in criminal proceedings, if her prosecutor violence she already has suffered. An adult victim damaged by this criminal act numerous procedural difficulties, she is exposed also to a re-examination of the to enforce her rights in the new civil proceedings, where, in addition to right, does not make decisions in the criminal proceedings, but refers the victim has the right to point out the property claim, and the court, although it has the relevant to the subject of proof, and to submit claim for damages. The victim although she has the right to point out the facts and to propose evidence victim/damaged party is not recognized as a party in the criminal proceedings, actions of the public prosecutor and, rarely, on the appointed lawyer. The realization of her rights the victim depends to the greatest extent on the emphasizing the evaluation of the legality of the evidence presented, so that in The new Criminal Procedure Code changes the role of the court, primarily

(which affects all family members and not only the offender): prosecution against the perpetrator, if the prosecutor withdraws. Also, it is not stipulated that the victim (the damaged party) gives consent to the use of prosecution delay (even in cases where an offender was ordered to psycho-social treatment or to pay an amount of money to charity). If the offender complies with the obligations and the prosecutor withdraws criminal charges, the victim is not entitled to take over the prosecution, or to object such a decision. The benefit to the offender is obvious (because he will not be registered in criminal records). It remains unclear how the prosecutor while making this decision evaluates security risks and social danger of the committed violence (without an interview with the victim). In this way, indirectly, a fine for domestic violence was re-introduced

Amendments to the *Criminal Procedure Code*²¹ introduced prosecutorial investigation, which gives broad powers to the prosecutor to determine the first procedural actions and decide on the commencement or termination of the investigation. This leads to the change in the position of the police, which is now focused on the tasks or acts in accordance with the decisions of the public prosecutor.

In the case when the public prosecutor decides to dismiss criminal complaint, suspend an investigation or refrain from prosecution after investigation, the victim has the right to object senior public prosecutor (art. 51 of the CPC) within 8 days. A victim has the same remedy in cases where the offence carries a punishment of imprisonment up to eight years but the public prosecutor does not file the indictment, nor informs the injured party of the dismissal of criminal charges, not even within the six months from the filing of criminal charges. Future analysis should demonstrate what are the effects of a right to object that the victim invests in these cases.

Until the main trial, the prosecutor may withdraw from prosecution, while the damaged party/victim can take over the prosecution if the conditions set by the Code have been met. In cases of domestic violence it seems unlikely that the victim will take prosecution against perpetrators of violence after dropping out of the public prosecutor.

For the basic and some other forms of the crime of domestic violence, the provisions of summary procedure could be applied (which allow a retrial without the presence of the defendant), as well as holding hearings for the imposition of criminal sanctions, to which the victim does not call. Also, for the types of violence punishable by up to five years in prison, prosecutor may decide not to prosecute a person for whom there is evidence on committed violence – using the institute of delayed prosecution (institute of prosecutorial discretion to prosecute), which applies if the offender meets one or more obligations imposed by law. Prosecutor will at discretion determine which of the different types of legal obligations offender should fulfil in each particular case.

While these changes do raise the efficiency of the judiciary, bearing in mind the characteristics of domestic violence it is unlikely that the victim will take over

²¹ *Official Gazette of the Republic of Serbia*, no. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 and 55/2014.

administrative database on violence against women and domestic violence. Data from the records that are kept by the police and social welfare centres on reported cases of domestic violence confirm the gender character and frequency of occurrence, but do not allow assessment of the type of relationship between the perpetrator and the victim.¹⁶ The number of reported criminal cases of domestic violence has been growing steadily,¹⁷ and there is evidence of constantly increasing number of femicide in family, without an appropriate social response.¹⁸

Domestic violence, as well as any other crime, may be reported by anyone, but in practice, the victims report it most frequently.¹⁹ Although the offence is prosecuted *ex officio*, the smallest number of reported cases of domestic violence comes from the centres for social welfare (2–3%) or the health clinics (0.5–2.5%).²⁰ Practice shows that the crime was mainly reported to the police; the police forward the application to the prosecution, and the prosecution decides the method and manner in which it will be conducted. The initial intervention of police patrols in most cases ends with a verbal warning, a common outcome even with repeated visits to the same family.

porodici u Vojvodini (Prevalence of violence in Vojvodina), in: *Nasilje u porodici u Vojvodini (Domestic violence in Vojvodina)*, pp. 25–54, Provincial Secretariat for Labour, Employment and Gender Equality, Novi Sad; Babović, M., Ginić, K., and Vuković, O. (2010). *Mapiranje porodičnog nasilja prema ženama u centralnoj Srbiji (Mapping of domestic violence against women in Central Serbia)*, Directorate for Gender Equality of the Ministry of Labour, Employment and Social Affairs, Belgrade.

¹⁶ Ignjatović, T. (2013). Analiza podataka i protokola o postupanju policije i centra za socijalni rad u slučajevima nasilja u porodici (Analysis of data and protocols on the response of Police and social welfare centers in domestic violence cases), in: *Godišnji izveštaj Oprevnosti za praćenje nasilja prema ženama (Annual Report of the Observatory for monitoring violence against women)*, Autonomous Women Center, Belgrade. In the course of 2014, the executives of the Ministry of Interior made an effort to establish comprehensive records of domestic violence reports, the effects of which will be measurable in the forthcoming period.

¹⁷ Based on the annual reports of the Republic Institution for Social protection and data submitted by the Ministry of Interior upon request.

¹⁸ In 2013, 43 women were killed in the context of domestic/partner violence in the territory of Serbia, as compared to 32 killed women in 2012, and until October 2014, 20 women were killed (according to data of the Network of Women Against Violence).

¹⁹ Jovanović and Simeunović-Patić, 2012.

²⁰ Ignjatović, 2013.

According to the new *Family Law* from 2005,¹⁰ domestic violence is explicitly prohibited; family members are granted the right to protection, the family law protection measures are determined, as well as special procedures for protection against domestic violence. The *Family Law* extends the scope of protected victims, recognizing the right to protection from domestic violence to persons who have been in sexual or/and emotional relationships.

Although the *Law on Public Order and Peace*¹¹ does not recognize domestic violence as a specific offence, it protects the security of the citizen, and the *Law on Misdemeanours*¹² delineates protective measures.

Problems in the application of the laws can be created by conflicting definitions of what constitutes domestic violence¹³ and by differences in the definition of the victims (scope of protected persons). However, as indicated by international treaties and decisions, it is not enough to pass laws, but it is necessary to work on their implementation, respect for the rights of victims, and on their comprehensive protection.¹⁴

Despite of differences in the samples, methodology and implementation period, the results of previous studies confirm similar and consistently high prevalence of violence against women in Serbia. Almost every second woman has experienced some form of psychic violence, and one in three women has experienced physical assault by a family member.¹⁵ In Serbia, there is no unified

¹⁰ Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 18/2005 and 72/2011.

¹¹ Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – state law and 85/2005 – state law.

¹² Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 65/2013.

¹³ For example, the criminal act "domestic violence" does not explicitly mention acts of sexual violence, whereas the definition of domestic violence in the *Family Law* stipulates this form of violence (sexual intercourse by coercion and soliciting sex, or sexual intercourse with the person under 14 years of age or a disabled person).

¹⁴ Macanović, V. (2012). Međunarodni standardi za zaštitu žena od svih oblika nasilja i od nasilja u porodici. (International standards for the protection of women against all forms of domestic violence) in: Dimitrijević, M. et al., *Novi pristupi rešavanju problema nasilja u porodici u pravosudnoj praksi sudova za prekršaje (New approaches to solving the problem of domestic violence in the judicial practice of misdemeanour courts)*, Autonomous Women Center, Belgrade.

¹⁵ Vidaković, I. (2002). Rasprostranjenost nasilja u porodici (Prevalence of domestic violence), in: Nikolić-Ristanović, V. (ed.) *Porodično nasilje u Srbiji (Domestic violence in Serbia)*, Victimology Society of Serbia, pp. 13–73; Petrović, N. M. (2010). Rasprostranjenost nasilja u

quality system for prevention and protection from violence. It has defined four strategic areas of activity: establishing a system of prevention, improvement of the normative framework, advancing multi-sectoral cooperation and capacity building in institutions and specialized agencies, as well as improving the system of protection and support for victims of violence.⁴ The most significant deficiency in the implementation of planned activities is reflected in the lack of systemic mechanisms for monitoring the implementation of existing laws and by-laws, and of the effects of the knowledge gained from training professionals and multi-sectoral cooperation at the local level.

Legal protection from domestic violence in Serbia first appeared in 2002⁵ in the *Criminal Code*. The changes issued by the *Criminal Code* of 2005⁶ represent the actual description of violence.⁷ The proscribed sanctions were reduced at the time, and the interpretation of the disputed term of "family member" was offered. Also, the special form of the offence involves violation of protection measures against domestic violence.⁸ The amendments from 2009⁹ include tightened definition, higher/hasher prescribed penalties, while description of the offence remains unchanged.

⁴ The Strategy remained without an Action Plan, and its implementation was realized through the activities contained in two projects: "Combating sexual and gender-based violence" (Directorate for Gender Equality of the Ministry of Labour, Employment and Social Affairs, with the professional and technical support of the United Nations Development Programme – UNDP); "Integrated response to violence against women in Serbia" (which is being implemented under the UN auspices in Serbia by three agencies UN – UNDP, UN Women and UNICEF, in cooperation with the Ministry of Labour, Employment and Social Affairs of the Republic of Serbia).

⁵ Law on Amendments to the Criminal Law of the Republic of Serbia, *Official Gazette of the Republic of Serbia*, no. 10/2002

⁶ *Official Gazette of the Republic of Serbia*, no. 85/2005.

⁷ The basic form of the act reads: "Whoever resorts to the use of violence, threats to attack the life or body, jeopardizes the peace, bodily integrity or mental condition of a family member by insolent and reckless behaviour, shall be punished by a fine or imprisonment of up to one year."

⁸ Jovanović, S., Simeunović-Patić, B., Macanović, V. (2012). *Krivičnopravni odgovor na nasilje u porodici u Vojvodini (The Criminal Justice Response to domestic violence in Vojvodina)*. Provincial Secretariat for Labour, Employment and Gender Equality, Novi Sad.

⁹ *Official Gazette of the Republic of Serbia*, no. 85/2005, 88/2005 – corr., 107/2005 – corr., 72/2009 and 111/2009.

PART ONE: THE NORMATIVE FRAMEWORK AND FUNCTIONING OF PROTECTION MECHANISMS

The Republic of Serbia has signed the Council of Europe Convention on Prevention and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Convention)², which sets the new standards in prevention, protection and support to the victims of violence, in prosecution and punishment of perpetrators of violence, the new standards for integrated state politics and for the follow-up of the effects. The violence in an intimate relationship is perceived as gender-based violence, targeting women merely because they are women, or affecting them disproportionately. Therefore, the Convention calls for an understanding of violence against women and domestic violence from the gender perspective that should be the basis of all measures to protect and support victims.

The analysis of the existing documents shows that national policy in this area is almost complete, though there is a need that some aspects should be harmonized with the standards of the Convention. It is also necessary to improve synchronized implementation within the existing relevant systems. Also, it would be important that all operational documents, that regulate the conduct of representatives of the relevant services, emphasize clearly and uniquely that stopping violence, in particular and as a strategy, is the main objective of the policy of protection from violence, which should further determine all the other operational objectives.

The National Strategy to Prevent and Combat Violence against Women in Intimate Relationships was adopted in 2013³ and runs until the end of 2015, conceived to be a leading document for building a comprehensive and high

² Official Gazette of the Republic of Serbia – *International agreements*, no. 12/2013.
³ Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 27/2011.

¹ The authors decided to use the term "victim" to designate a person (most frequently female) exposed and/or survivor of intimate partner's violence and/or domestic violence, except when it comes to legal text, when the official terms are used. The term "perpetrator of violence" or "bully/harassment" in this publication will be used regularly in the masculine gender, given the fact that the perpetrator statistically most often is male woman's partner or another male relative.

The Social Inclusion and Poverty Reduction Unit of the Government of the Republic of Serbia has initiated the assessment of efficacy of actual mechanisms for prevention of violence against women with the aim to contribute to the advancement of coordination between systemic mechanisms for provision of protection and support to women and other victims of domestic violence. Additionally, the aim of the assessment is to recognize the "bottlenecks" in these mechanisms, and suggest recommendations for their rectification. The activities presumed the review of present situation based on existing documents and empirical data of qualitative research, generated conclusions and recommendations. Implementation of these activities was entrusted to the Autonomous Women Centre, which cooperated with representatives of the Institute of Psychology, Faculty of Philosophy, University of Belgrade, in methodology design, field work and interpretation of data.

The report on efficacy of systemic mechanisms for prevention of violence against women has three parts. The first part contains a review of the existing strategies and legislative framework, their implementation and key findings of research in the area for past ten years. The second part presents research data on the efficacy and compatibility of systemic mechanisms for prevention of violence against women from the perspective of the professionals from relevant protection services. The third part presents the conclusions and recommendations¹ based on all collected data and on consultations with representatives of national bodies.

NOTE: This publication does not represent official views of the Government of the Republic of Serbia. Responsibility for the contents and information in the publication lies entirely on the authors.

SUPPORT: The development of this publication was financially supported by the Swiss Agency for Development and Cooperation as a part of the "Support to Improve Social Inclusion in Serbia" project

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**

THE EFFECTIVENESS OF SYSTEMIC MECHANISMS TO PREVENT VIOLENCE AGAINST WOMEN AND DOMESTIC VIOLENCE

Summary

Authors:

Mr Tanja Ignjatović
Dr Dragica Pavlović Babić
Mr Marija Lukić

Publishers:

Social Inclusion and Poverty Reduction Unit
Autonomous Women's Center

Authorised representative of the publisher:

Zarko Sunderić

Proof-reading:

Aleksandar Gordić

Translation:

Ruzica Rosandić

Design:

Aleksandar Stojanovski

Press:

Violeta Đokić

Printing: Standard 2

Print run: 300

Belgrade, 2015

ISBN: 978-86-87505-15-5



GOVERNMENT
OF THE REPUBLIC
OF SERBIA



UNIT
SOCIAL INCLUSION AND
POVERTY REDUCTION



Summary

THE EFFECTIVENESS
OF SYSTEMIC MECHANISMS
TO PREVENT VIOLENCE
AGAINST WOMEN
AND DOMESTIC VIOLENCE

May 2015