

SUZANA KIKIĆ*

Komparativni prikaz novina unesenih u hrvatsko zakonodavstvo donošenjem novog Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji

Donošenjem **Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji 2003. godine** (NN 116/03., u daljnjem tekstu: ZZNO/03.) mnogostruko su unaprijeđeni pogledi na ovu, do tada „privatnu stvar“, a samim time osigurana je pravna i institucionalna zaštita žrtava i svjedoka nasilja u obitelji. Nakon provedenih analiza i praćenja njegove primjene, ukazala se nužna potreba za donošenjem novog Zakona, kojim bi se učinkovitije i trajnije pružila zaštita svim žrtvama nasilja u obitelji te spriječila i sankcionirala mogućnost generacijske transmisije nasilja.

U skladu s nizom međunarodnih dokumenata, čijim se ratificiranjem Republika Hrvatska obvezala na svekoliku zaštitu ljudskih prava, između ostalih Poveljom UN-a, Općom deklaracijom o ljudskim pravima, Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe, Pekinškom platformom, Konvencijom o pravima djeteta, Konvencijom o ukidanju svih oblika diskriminacije žena i dr., Vlada Republike Hrvatske donijela je 2007. **Nacionalnu strategiju zaštite od nasilja u obitelji**, za razdoblje od 2008. do 2010. godine, kojoj je jedna od temeljnih zadaća predložiti novi Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji i izraditi provedbene propise uz predmetni Zakon (Glava III., točka c) 5).

Donošenjem Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji (NN 137/09., u daljnjem tekstu: ZZNO/09.), ostvarene su pretpostavke za kvalitetniju prevenciju, suprotstavljanje i sankcioniranje svih vrsta nasilja u obitelji, kao i ublažavanje posljedica već počinjenog nasilja pružanjem zaštite i pomoći žrtvama, bez obzira na njihov spol, dob, rasnu, vjersku, nacionalnu i drugu pripadnost, ali i spolno opredjeljenje.

Komparativnom analizom Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji iz 2003. i Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji iz 2009. godine, nužno je istaknuti novine, koje će, osim isključivo pravne utemeljenosti, omogućiti jasnije i cjelovitije postupanje svih nadležnih službi radi zaštite žrtava nasilja u obitelji.

* Suzana Kikić, prof. ped., voditeljica Programa specijalizacije u Odjelu za stručno usavršavanje i specijalizaciju Policijske akademije, MUP-a RH, Zagreb.

Jedna od bitnih novina je isticanje **svrhe** Zakona, koja do sada nije bila izražena, osim u segmentu izricanja prekršajnih sankcija. Naime, ovom zakonskom odredbom (čl. 1. st. 2. ZZNO/09.), svrha Zakona nije samo sankcioniranje, već i prevencija i suzbijanje svih vrsta nasilja u obitelji te pružanje zaštite i pomoći žrtvama, čak i u situacijama kada je nasilje već počinjeno, u smislu ublažavanja njegovih posljedica.

Dok su se starim Zakonom, na prekršaje nasilja u obitelji, primjenjivale odredbe isključivo Prekršajnog zakona (tada Zakona o prekršajima), u ZZNO/09. uvodi se odgovarajuća **primjena Zakona o kaznenom postupku i Zakona o sudovima za mladež**, radi usuglašavanja procesne kaznenopravne zaštite žrtava, poglavito djece (čl. 2. ZZNO/09.).

Nadalje, Zakonom o zaštiti od nasilja u obitelji iz 2009. se **proširuje krug osoba na koje se on primjenjuje** pa se tako uvodi kategorija **udomitelja, korisnika smještaja u udomiteljskoj obitelji i članovi njihovih obitelji** dok takav odnos traje (čl. 3. st. 1. ZZNO/09.).

Potpuno novom odredbom, ZZNO/09. na odgovarajući se način primjenjuje i na osobe koje prema posebnom propisu žive u **istospolnoj zajednici** (Zakon o istospolnim zajednicama, NN 116/03.). Iako istospolna zajednica postojećim zakonskim aktima nije definirana kao obitelj u pravnom smislu, prema odredbama Obiteljskog zakona, Zakona o socijalnoj skrbi pa i Kaznenog zakona, uvođenje ove kategorije ima sličan karakter pravnog statusa (kada je u pitanju obiteljsko nasilje) izvanbračnoj zajednici. Naime, članak 2. Zakona o istospolnim zajednicama određuje istospolne zajednice kao: "životne zajednice dviju osoba istog spola (u daljnjem tekstu: partner/ica) koje nisu u braku, izvanbračnoj ili drugoj istospolnoj zajednici, a koja traje najmanje tri godine te koja se temelji na načelima ravnopravnosti partnera, međusobnog poštovanja i pomaganja, te emotivnoj vezanosti partnera", s tim da se istospolnom zajednicom smatra životna zajednica osoba koje su starije od 18 godina, nisu lišene poslovne sposobnosti i nisu srodnici u ravnoj lozi, a u pobočnoj zaključno do 4. stupnja. U Obiteljskom zakonu izvanbračna zajednica (zajednica muškarca i žene) također je uvjetovana trajanjem od najmanje tri godine. Tendencija zaštite istospolnih zajednica, kada govorimo o obiteljskom nasilju, ima za cilj garanciju Ustavnih prava i sloboda, što ovaj puta posebno dolazi do izražaja kroz primjenu posebnog Zakona. Na koji način će se tumačiti i provoditi odredba članka 7. ZZNO/09. u kojoj je određeno da se "odredbe ovog Zakona na **odgovarajući način** primjenjuju na osobe koje prema posebnom propisu žive u istospolnoj zajednici", pokazat će praksa.

Također se kao novina u ZZNO/09. pojavljuje iscrpna definicija **ekonomskog nasilja** (čl. 4. ZZNO/09.), koja je ZZNO/03. bila propisana kao „oštećenje ili uništenje imovine ili pokušaj da se to učini“, što su samo neki, vrlo oskudni, modaliteti kažnjivog ponašanja u sferi mogućeg ekonomskog nasilja. Novim Zakonom su osim tih modaliteta, uvedene kao kažnjive radnje različiti oblici oduzimanja, zabrana, onemogućavanja, prisiljavanja ili uskraćivanja korištenja sredstava i imovine ili prava na rad, zapošljavanje, raspolaganje imovinom, sve do uskraćivanja sredstava za održavanje zajedničkog kućanstva i skrb o djeci ili drugim uzdržavanim članovima obitelji, odnosno zajedničkog kućanstva.

Načelo **hitnosti postupka** u predmetima nasilja u obitelji, Zakonom o zaštiti od nasilja u obitelji iz 2009. izdvojeno je u poseban članak (čl. 5. ZZNO/09.), iako je u ZZNO/03. također navedeno da su ovi postupci hitne naravi, čime je zakonodavac želio

naglasiti prioritet i značaj suzbijanja ove vrste nasilja, u odnosu, primjerice, na prekršaje nasilja po Zakonu o prekršajima protiv javnog reda i mira.

Kako su **Protokolom Vlade Republike Hrvatske o postupanju u slučaju nasilja** još 2005. godine detaljno razrađene obaveze nadležnih tijela prilikom postupanja po saznanju o događaju nasilja u obitelji, uočeno je da odredbama starog ZZNO/03. nisu decidirano izražene **dužnosti nadležnih tijela** pa je u novi ZZNO/09. uvedena odredba članka 6. u kojem se izričito propisuju dužnosti tijela službi socijalne skrbi, zdravstvenih ustanova i drugih nadležnih tijela, od dužnosti vođenja brige o svim potrebama žrtve, omogućavanja žrtvama nasilja u obitelji pristup odgovarajućim službama, do dužnosti pružanja odgovarajućih informacija počinitelju nasilja u obitelji o svim njegovim pravima.

Posebna pozornost posvećena je **djetetu-žrtvi** u prekršajnom postupku, odnosno izrijekom je u Zakonu navedeno da je nadležni sud dužan, bez odgode, izvijestiti nadležni centar za socijalnu skrb o činjenici da se u tijeku postupka kao žrtva pojavljuje dijete, radi poduzimanja mjera za zaštitu prava i dobrobiti djeteta te da su interesi djeteta izloženog nasilju u obitelji prioritetni u svim postupcima.

Jedna od bitnih obveza djelatnika nadležnih tijela prema ZZNO/03. bila je **dužnost prijavljivanja policiji ili nadležnom državnom odvjetništvu saznanja za počinjenje nasilja u obitelji**, za koje su saznali u obavljanju svoje dužnosti, što se odnosilo na zdravstvene djelatnike, djelatnike socijalne skrbi, psihologe, socijalne radnike, socijalne pedagoge i djelatnike odgojno-obrazovnih ustanova. Zakonom o zaštiti od nasilja u obitelji iz 2009. godine **proširen je krug** stručnih osoba na koje se odnosi ova odredba i to na stručne radnike zaposlene u vjerskim ustanovama, humanitarnim organizacijama, udrugama civilnog društva u djelokrugu djece i obitelji. Također je novim Zakonom ispravljen propust u starom Zakonu, kojim je člankom 19. propisano da će djelatnici nadležnih tijela, zbog neprijavlivanja nasilja u obitelji biti sankcionirani novčanom kaznom za prekršaj, što nije bilo moguće provesti, s obzirom na to da starim Zakonom nije bila propisana visina novčane kazne, radi čega je u praksi dolazilo do obustava prekršajnih postupaka na prekršajnim sudovima, pokrenutih temeljem optužnih prijedloga policije. Uvođenjem odredbe članka 21. ZZNO/09. ispravljena je ova pogreška, pri čemu je **novčana kazna za odgovorne osobe** u smislu članka 8. ZZNO/09. određena zakonskim posebnim minimumom od 3.000,00 kuna do visine mogućeg zakonskog općeg maksimuma, dok je predviđena **zatvorska kazna** također određena zakonskim posebnim minimumom od najmanje 10 dana zatvora, što posebno daje na značaju zakonom utvrđenoj obvezi stručnih osoba u nadležnim tijelima, odnosno podizanju razine svijesti o opasnosti pojave obiteljskog nasilja za opstojnost i zdravlje obitelji, posebno djece i nužnosti općeg reagiranja, bez mogućnosti prikrivanja saznanja i reakcije pod izlikom službene tajne.

Kada govorimo o sankcijama, Zakonom o zaštiti od nasilja u obitelji iz 2009. godine **pooštrene su prekršajne kazne** za počinitelje nasilja u obitelji, kako novčane, tako i zatvorske, jer je bilo očigledno da se mjerom kazne, kada su u pitanju novčane kazne, nije mogla postići svrha sankcije, niti adekvatna zaštita žrtava, a sucima prekršajnih sudova onemogućeno je da izriču novčane kazne u ovisnosti o materijalnom statusu počinitelja pa se događalo da izrečena novčana kazna ponekad nije ostvarila svrhu opće i specijalne prevencije, što vrijedi i za kazne zatvora.

Prilikom donošenja novog Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji, važno je naglasiti da je došlo do pogreške u članku 20. stavku 6., prema kojemu, gledajući sveukupnost prekršajnih odredbi, nije bilo moguće sankcionirati punoljetnog počinitelja koji počini nasilje u obitelji prvi puta na štetu djeteta, maloljetne osobe ili osobe s invaliditetom, što je kvalifikatorna okolnost, već bi se takav prekršaj mogao podvesti isključivo pod stavak 2. ovog članka (eventualno stavak 4.), a za koji bi se morala izreći blaža kazna. Ova pogreška je ispravljena, nakon uspoređivanja sa izvornim tekstom Zakona od strane Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, **Ispravkom Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji** (NN 14/10.), koji glasi: "U članku 20. stavku 6. umjesto riječi „stavka 5. ovog članka" trebaju stajati riječi "stavka 2. ovog članka".

Zaštitne mjere, kao prekršajne sankcije, u novom Zakonu o zaštiti od nasilja u obitelji, također su doživjele stanovite izmjene. Dok je u starom Zakonu **osiguranje zaštite osobe izložene nasilju** propisano kao zaštitna mjera, u novom Zakonu ova vrsta zaštite nije propisana kao zaštitna mjera, već je izdvojena kao posebna obveza policije, koja se treba provoditi temeljem naloga suda, radi osiguranja tjelesne sigurnosti žrtve, koju je nužno otpratiti u kuću, stan ili drugi stambeni prostor radi uzimanja njezinih osobnih stvari i osobnih stvari drugih osoba koje su s njom napustile stambeni prostor, a koje su neophodne za zadovoljenje svakodnevnih potreba. Time se osiguralo da žrtva, na siguran način i **odmah** dođe u posjed dokumenata, odjeće, nužnih stvari npr. za djecu, što je često u praksi bilo nemoguće, zbog zakonske mogućnosti počinitelja nasilja da podnese žalbu na izrečenu zaštitnu mjeru, čime se odugovlačio postupak, a također je to bila jedina zaštitna mjera koja se izricala osobi izloženoj nasilju, a ne počinitelju nasilja, što nije svrha zaštitnih mjera.

Zbog poteškoća u primjeni zaštitne mjere obveznog liječenja od ovisnosti, u članku 16. ZZNO/09., zaštitna mjera liječenja od ovisnosti može se primijeniti prema počinitelju nasilja u obitelji koji je nasilje počinio pod djelovanjem ovisnosti o alkoholu ili opojnim drogama, kada postoji opasnost da će zbog te ovisnosti ponovno počiniti nasilje, pri čemu više **nije presudno je li to djelovanje bilo odlučujuće.**

Također je u novom Zakonu nastupila izmjena u odnosu na uvjete za izricanje zaštitne mjere oduzimanja predmeta, koja se do sada mogla izreći kada postoji opasnost da će se određeni predmet ponovno uporabiti za počinjenje nasilja ili radi zaštite opće sigurnosti ili iz moralnih razloga, dok u ZZNO/09. moralni razlozi nisu više uvjet za izricanje ove zaštitne mjere, najvjerojatnije zbog nejasnoće i nedefiniranosti ovakvih razloga, što je moglo dovoditi do pogrešne primjene u praksi.

Kao kod novčanih i zatvorskih kazni, produljeni su mogući rokovi trajanja primjene zaštitnih mjera koje su ZZNO/09. stavljene u nadležnost policije, kako slijedi:

- a) **zaštitna mjera zabrane približavanja žrtvi nasilja u obitelji** na trajanje koje ne može biti kraće od jednog mjeseca niti dulje od dvije godine (prema ZZNO/03. nije moglo biti dulje od jedne godine)
- b) **zaštitna mjera zabrane uhođenja ili uznemiravanja osobe izložene nasilju** na trajanje koje ne može biti kraće od jednog mjeseca niti dulje od dvije godine (prema ZZNO/03. nije moglo biti dulje od jedne godine)

- c) **zaštitna mjera udaljenja iz stana, kuće ili nekog drugog stambenog prostora** na trajanje koje ne može biti kraće od jednog mjeseca niti dulje od dvije godine (prema ZZNO/03. nije moglo biti kraće od jednog, niti dulje od 3 mjeseca).

Potpuna novina u ZZNO/09. je propisivanje obveze svih tijela ovlaštenih za njegovu provedbu, o **prikupljanju statističkih podataka** iz područja primjene ovog Zakona te njihovu točno određenu periodičnu dostavu Ministarstvu nadležnom za poslove obitelji, koje je ovlašteno za njihovo prikupljanje, obradu i pohranu. Iz dosadašnjeg iskustva, podaci o ovoj pojavi nisu se sustavno prikupljali i obrađivali, a stanje i kretanje pojave nasilja u obitelji nije se moglo adekvatno pratiti, već se, osim provođenjem određenih znanstvenih istraživanja, baratalo najčešće podacima policije, koja je i do sada imala razrađene evidencije o prijavljenim slučajevima.

Važnost i značaj prikupljanja i obrade podataka neupitni su iz više razloga. Jedan od najznačajnijih je mogućnost korištenja podataka radi planiranja donošenja nove i unaprijeđenje postojeće zakonske regulative, prilagođavanja rada svih službi i organizacija društva postojećem stanju u težnji za što kvalitetnijom prevencijom, suprotstavljanjem i ublažavanjem posljedica nasilja u obitelji. Stoga je uskraćivanje dostave statističkih podataka u ZZNO/09. definirano kao prekršaj, za koji se odgovorna osoba nadležnog tijela može kazniti novčanom kaznom u iznosu od 1.000,00 kuna.

Zaključno, donošenjem Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji 2009. godine i njegovim ispravkom 2010. godine napravljen je iskorak ka kvalitetnijoj i učinkovitijoj zaštiti žrtava obiteljskog nasilja s motrišta prekršajnog zakonodavstva, pri čemu se ukazuje nužnim donošenje izmjena i u kaznenom zakonodavstvu, poglavito u odredbama kojima se štiti ili bi se trebalo štiti obitelj, kao temelj i najvažniju kariku društva.