

Darija Željko*

PROCJENA PRVIH DESET GODINA KONVENCIJE VIJEĆA EUROPE O SPRJEČAVANJU I BORBI PROTIV NASILJA NAD ŽENAMA I NASILJA U OBITELJI

Rad nastoji procijeniti realne dosege Konvencije Vijeća Europe o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (poznatije pod nazivom Istanbulska konvencija) s obzirom na protek od deset godina otkako je ona otvorena za potpisivanje u svibnju 2011. u Istanbulu. Osim zbog simbolične obljetnice tema je aktualna i jer je 1. srpnja, 2021. Turska (kao prva potpisnica) prva i istupila iz tog ključnog regionalnog ugovora koji jamči zaštitu žena od rodno uvjetovanog nasilja. Uzimajući u obzir države Europske unije, poput Mađarske, koje se i dalje snažno suprotstavljaju ratifikaciji Istanbulske konvencije, i/ili one poput Poljske, koje periodično najavljuju svoje istupanje, rad se dotiče često zanemarene uloge EU-a u promicanju Istanbulske konvencije kao najvažnijeg i sadržajno najsveobuhvatnijeg instrumenta te vrste. Naime EU je Istanbulsku konvenciju potpisao još u lipnju 2017. Ujedno je Komisija u svojoj Strategiji za rodnu ravnopravnost za razdoblje 2020.–2025. kao jedan od prioriteta izrijekom navela borbu protiv rodno uvjetovanog nasilja na području EU-a, a važnim korakom na tom putu smatra upravo ratifikaciju Istanbulske konvencije. Ako do toga ne dođe, u istoj Strategiji Komisija inzistira da EU pronađe alternativne pravne mjere za postizanje ciljeva Konvencije.

Ključne riječi: desetljeće Istanbulske konvencije, rodno uvjetovano nasilje, GREVIO, vjerojatnost ratifikacije Istanbulske konvencije od Europske unije

* Darija Željko, asistentica na projektu Hrvatske zaklade za znanost na Katedri za kazneno procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

1. UVODNA RAZMATRANJA

Upravo zbog činjenice da je Konvencija o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji¹ Vijeća Europe otvorena za potpisivanje 2011. u Istanbulu, za nju se ustalio naziv Istanbulska konvencija (u daljnjem tekstu: Istanbulska konvencija ili Konvencija). Ironično,² deset godina poslije, umjesto prigodne proslave obljetnice spomenutog događaja, turski predsjednik Erdogan 20. ožujka 2021. neočekivano predsjedničkom uredbom najavljuje povlačenje svoje države iz Istanbulske konvencije. To čini bez prethodne suglasnosti turskog Parlamenta, koji je jednoglasno 2012. izglasao potpisivanje Konvencije, čime je ujedno Turska postala prva država potpisnica te Konvencije. Iako je Erdogan svojim jednostranim otkazom³ izazvao niz prosvjeda u Turskoj i osuđujuću reakciju međunarodne zajednice,⁴ ipak je nakon neuspješnog preispitivanja ustavnosti te odluke⁵ i proteka tromjesečnog otkaznog roka predviđenog člankom 80. Konvencije 1. srpnja 2021. Turska službeno istupila iz Istanbulske konvencije. Time je Turska zasad postala jedina država koja je aktivirala primjenu članka 80. Konvencije, no možda ne zadugo, jer i Poljska periodički najavljuje svoje povlačenje iz nje.⁶ Ujedno, određene države središnje i istočne Europe u potpunosti su faktički i/ili pravno onemogućile provođenje daljnjih postupaka potrebnih za ratifikaciju.⁷ Poljska odnedavno poziva

¹ CETS No. 210; Ured za ravnopravnost spolova Vlade Republike Hrvatske, Biblioteka Ona, 2014.

² Bengisu, Ipek: *Turkey's withdrawal from the Istanbul Convention: A step in the wrong direction*, 5. svibnja 2021., <https://blogs.lse.ac.uk/wps/2021/05/05/turkeys-withdrawal-from-the-istanbul-convention-a-step-in-the-wrong-direction/> (pristupljeno 2. 8. 2021.).

³ Postupak jednostranog otkazivanja reguliran je člankom 80. Istanbulske konvencije. *Op. cit.* (bilj. 1).

⁴ U zajedničkoj izjavi UN-ova specijalna izvjestiteljica za nasilje nad ženama, njegove uzroke i posljedice Dubravka Šimonović, Odbor za uklanjanje svih oblika diskriminacija žena (u daljnjem tekstu: Odbor CEDAW) te niz drugih UN-ovih specijalnih izvjestitelja/ica izrazili su duboko žaljenje zbog odluke turskog predsjednika. Smatraju kako ona šalje opasnu poruku da nasilje nad ženama nije važno, posebice kad se uzme u obzir povišeni rizik nasilja nad ženama u kontekstu restriktivnih mjera vezanih uz epidemiju COVID-19 te porasta femicida i obiteljskog nasilja u Turskoj posljednjih godina. Više: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26936&LangID=E> (pristupljeno 4. 8. 2021.).

⁵ Detaljna analiza (ne)ustavnosti kontroverzne odluke dostupna je u: Eskitaşçıoğlu, İlayda: *Turkey's Withdrawal from the Istanbul Convention: A Sudden Presidential Decision in the Dead of the Night and an Alarming Setback*, 27. ožujka 2021., <https://voelkerrechtsblog.org/turkeys-withdrawal-from-the-istanbul-convention/> (pristupljeno 5. 8. 2021.).

⁶ Baytok, Cemre: *The Istanbul Convention, Gender Politics and Beyond: Poland and Turkey*, 2021, str. 8.

⁷ U tu skupinu ubraja se i Mađarska, čiji je parlament obvezao vladu da ne krene u daljnji postupak ratifikacije te da protiv ratifikacije Konvencije lobira u Europskoj uniji. Ustavni sud Bugarske onemogućio je ratifikaciju IK u srpnju 2018., dok je u Slovačkoj to učinio Parla-

ideološki bliske države na stvaranje zamjenske konvencije, čiji bi proklamirani cilj bio zaštita obiteljskih vrijednosti, pri čemu se (ne)namjerno kao zaštitni objekt te nove regionalne konvencije više uopće i ne spominje borba protiv nasilja nad ženama i obiteljskog nasilja.⁸

U nastavku rada ocijenit će se desetogodišnje postojanje Istanbulske konvencije. Posebna će se pozornost obratiti dosadašnjem radu i aktivnostima nadzornog tijela ustanovljenog Istanbulskom konvencijom, čiji je akronim GREVIO,⁹ kao i značaju Konvencije u odnosu na dosadašnju judikaturu Europskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP ili Sud) vezanu uz rodno uvjetovano nasilje. Zasebno će se prikazati komplicirani proces pristupanja Istanbulskoj konvenciji od strane Europske unije, kao i stvarne te pravne zapreke uočene tijekom tog procesa. Iz navedenog proizlazi kako nije svrha ovog rada detaljna analiza konvencijskog normativnog okvira ni njezine dosadašnje implementacije u državama potpisnicima, već njezin realan utjecaj s obzirom na postojeće izazove.

2. VAŽNOST ISTANBULSKE KONVENCIJE KAO INSTRUMENTA VIJEĆA EUROPE

2.1. Turbulentnih prvih deset godina Istanbulske konvencije

U preambuli Istanbulske konvencije spominje se niz relevantnih međunarodnih i regionalnih izvora za zaštitu ljudskih prava. Za međunarodni korpus ženskih prava nesporno je ključna spomenuta Konvencija UN-a o ukidanju svih oblika diskriminacije žena¹⁰ (u daljnjem tekstu: Konvencija CEDAW) iz 1979., no ona se ne bavi kompleksnom problematikom nasilja nad ženama¹¹ jer se nasilje nad ženama sve do 1990-ih unutar međunarodne zajednice smatralo *res privatae*. Pod sve jačim utjecajem feminističkih pravnih strujanja, koje zagovaraju ukidanje dominantne dihotomije ‘privatno – javno’ kao nepraved-

ment u ožujku 2019. Smilova, Ruzha: *Promoting “Gender Ideology”: Constitutional Court of Bulgaria Declares Istanbul Convention Unconstitutional*, Oxford Human Rights Hub, 22. kolovoza 2018.

⁸ Ciobanu, Claudia: *Poland begins push in region to replace Istanbul Convention with ‘Family Rights treaty*, 2020, dostupno na: <https://balkaninsight.com/2020/10/06/family-rights-treaty/> (pristupljeno 4. 8. 2021.).

⁹ *Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*.

¹⁰ Opća skupština UN-a: *Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena*, 18. prosinca 1979., vol. 1249.

¹¹ Sjöholm, Maria: *Gender-Sensitive Norm Interpretation by Regional Human Rights Law Systems*, Brill Nijhoff, 2017, str. 55.

ne i ignorantne naspram realnosti brojnih žena i djevojčica,¹² Odbor CEDAW ispravlja tu pravnu prazninu¹³ i 1992. izdaje Opću preporuku br. 19 o nasilju nad ženama, 1993. Deklaraciju o eliminiranju nasilja nad ženama¹⁴ te, naposljetku, s desetogodišnjim odmakom, modernu Opću preporuku br. 35 o rodno uvjetovanom nasilju.¹⁵ Iako se radi o neobvezujućim pravnim dokumentima, pogotovo su Opće preporuke od značaja za jačanje svijesti o rodno uvjetovanom nasilju kao obliku diskriminacije žena, pa su stoga i izrijekom spomenute u preambuli Istanbulske konvencije.¹⁶

U spomenutom se razdoblju uz UN i regionalni sustavi zaštite ljudskih prava počinju aktivnije baviti ženskim pravima, pa samim time i nasiljem nad ženama. Najstariji regionalni dokument u toj specifičnoj domeni jest Interamerička konvencija o sprječavanju, kažnjavanju i iskorjenjivanju nasilja nad ženama (poznatija kao Konvencija Belém do Para)¹⁷ iz 1994., dok se Protokol o pravima žena u Africi, uz Afričku povelju o ljudskim i pravima naroda (Protokol Maputo) iz 2005., sadržajno uvelike oslanja na Konvenciju CEDAW, pri čemu dodatno definira nasilje nad ženama.¹⁸

Iz navedenog proizlazi kako Istanbulska konvencija nije najstariji regionalni instrument kojim se nastojao stvoriti relevantan pravni okvir s ciljem zaštite žena od rodno uvjetovanog nasilja, no njezina je važnost u tome što postoji konsenzus stručne javnosti kako se radi o najobuhvatnijem regionalnom, pa i globalnom dokumentu takve vrste.¹⁹ Istanbulskoj konvenciji prethodio je niz rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Europe o različitim oblicima rod-

¹² Više u: Edwards, Alice: *Violence against Women under International Human Rights Law*, Cambridge University Press, 2010, str. 210; Radačić, Ivana: *Human Rights of Women and the Public/Private Divide in International Human Rights Law*, CYELP, vol. 3, 2007, str. 452.

¹³ Šimonović, Dubravka: *Razvoj i sinergije globalne CEDAW Konvencije i regionalne europske Istanbulske konvencije kao instrumenata za uklanjanje diskriminacije i nasilja nad ženama*, u: Zbornik radova Perspektive antidiskriminacijskog prava, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2014 (ur. Potočnjak, Željko; Grgurev, Ivana i Grgić, Andrea), str. 93.

¹⁴ Ujedinjeni narodi, UNGA Res 48/104, 20. prosinca 1993.

¹⁵ CEDAW odbor: *Opća preporuka br. 35 o rodno uvjetovanom nasilju nad ženama*, C/ GC/35, 14. srpnja 2017.

¹⁶ *Op. cit.* (bilj. 13), str. 94–95.

¹⁷ Organizacija američkih država: *Interamerička konvencija o sprječavanju, kažnjavanju i iskorjenjivanju nasilja nad ženama*, 9. lipnja 1994.

¹⁸ Nasilje nad ženama definirano je člankom 1.j Protokola Maputo te se ujedno člancima 3. i 4. države pozivaju da implementiraju primjerene mjere s ciljem njegova suzbijanja. *Protokol o pravima žena u Africi uz Afričku povelju o ljudskim i pravima naroda*, Afrička unija, CAB/ LEG/66.6., 11. srpnja. 2003.

¹⁹ 'Istanbulska konvencija kao najnovija na tom području predstavlja moderan i sveobuhvatan instrument koji je rodno osviješten i koji se temelji na holističkom pristupu jer uključuje prevenciju nasilja, mjere za pomaganje žrtvama, progon počinitelja te sveobuhvatne politike za suzbijanje nasilja.' *Op. cit.* (bilj. 13).

no uvjetovanog nasilja te je 2008. Odbor ministara imenovao članice *ad hoc* Odbora za sprječavanje i borbu protiv nasilja nad ženama i obiteljskog nasilja (dalje: CAHVIO) s ciljem pripreme teksta dokumenta koji će postati poznat kao Istanbulska konvencija. CAHVIO je finalizirao nacrt teksta u prosincu 2010.,²⁰ Konvencija je otvorena za potpisivanje u svibnju 2011. te je stupila na snagu 1. kolovoza 2014.²¹

Malo je poznato da je konačan naziv Konvencije izraz kompromisa između brojnije skupine koja je zagovarala da se bavi isključivo rodno uvjetovanim nasiljem nad ženama i onih koji su zagovarali da se u Konvenciju eksplicitno uključi i nasilje u obitelji. Sukladno uvriježenom standardu iz srodnih instrumenata, razrađenom u praksi mandatom sličnih tijela kao Odbor CEDAW, rodno uvjetovano nasilje nad ženama jest ono *‘koje je usmjereno na ženu zbog toga što je žena ili koje nerazmjerno pogađa žene’*.²² Naposlijetku je ipak odlučeno da će Konvencija pokrivati i slučajeve nasilja u obitelji. Slijedom navedenog javnosti je nedovoljno poznato kako je definicija žrtve prema Istanbulskoj konvenciji rodno ‘uključiva’ na način da prepoznaje sljedeće: *‘Dok samo žene, uključujući djevojčice, mogu biti žrtve nasilja nad ženama, žrtve obiteljskog nasilja mogu uključivati muškarce i žene, kao i djecu’*.²³

Unatoč izraženom neslaganju prilikom konačnog usklađivanja sadržaja i naziva Konvencije teško je zamisliti da su CAHVIO i kasniji Odbor GREVIO mogli naslutiti kakve će se kontroverze neopravdano povezivati uz nju samo 10 godina poslije, a od kojih su neke spomenute u uvodu rada. One nisu zaobišle ni Hrvatsku prilikom ratificiranja Istanbulske konvencije u lipnju 2018.²⁴ Nezapamćene polemike vezane uz (ne)postojanje tzv. ‘rodne ideologije’²⁵ u Istanbulskoj konvenciji dovele su do toga da ju je Hrvatska ratificirala uz tzv. interpretativnu izjavu (*declaration*)²⁶ kojom se inzistira kako: *“Republika Hrvatska smatra da je cilj Konvencije zaštita žena od svih oblika nasilja te*

²⁰ Detaljnije o povijesti Istanbulske konvencije: *Objašnjavajuće izvješće uz Istanbulsku konvenciju, op. cit.* (bilj. 1), para. 8.–21.

²¹ Nakon deset potrebnih ratifikacija, uključujući osam država članica EU-a. *Ibid.*

²² *Ibid.*, para. 44.

²³ *Ibid.*, para. 45.

²⁴ Hrvatska je potpisala Istanbulsku konvenciju 22. siječnja 2013., ratificirala je 12. lipnja 2018. te je ona stupila na snagu 1. listopada 2018. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures> (pristupljeno 2. kolovoza 2021.).

²⁵ Više u: Munivrana Vajda, Maja, Bosak, Martina: *The reality behind the Istanbul convention: Shattering conservative Delusions*, Women’s Studies International Forum, volume 74, 2019, str. 80–81.

²⁶ U pravu međunarodnih ugovora interpretativna izjava predstavlja ‘jednostranu izjavu kojom se želi razjasniti značenje i doseg neke odredbe i koja, za razliku od rezerve, ne isključuje ili ne mijenja pravni učinak odredbe na koju se odnosi’. Andrassy, Juraj; Bakotić, Božidar; Lapaš, Davorin; Seršić, Maja i Vukas, Budislav: *Međunarodno pravo 2. dio*, Školska knjiga, 2012, str. 85.

*sprječavanje, progon i eliminacija nasilja nad ženama i obiteljskog nasilja.*²⁷ Upitna je svrsishodnost, pravni učinak pa i potrebnost takve proklamacije s obzirom na to da sam naziv Konvencije, njezina preambula, sadržaj te članak 1. neupitno upućuju isključivo na taj cilj. Očito su s obzirom na burne rasprave za smirivanje dijela javnosti daleko važniji sljedeći dijelovi interpretativne izjave, kojima se ističe kako: “*Republika Hrvatska smatra da odredbe Konvencije ne sadrže obvezu uvođenja rodne ideologije u hrvatski pravni i obrazovni sustav ni obvezu promjene ustavne definicije braka. Republika Hrvatska smatra da je Konvencija u skladu s odredbama Ustava Republike Hrvatske, posebno s odredbama o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda te će Konvenciju primjenjivati uzimajući u obzir navedene odredbe, načela i vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske.*”²⁸ Prije Hrvatske još su Poljska, Latvija i Litva sastavile interpretativne izjave sličnog sadržaja, pri čemu su potonje dvije države to učinile još tijekom potpisivanja Konvencije. Poljska interpretativna izjava iz 2016. inzistira na tome da će “*primjenjivati Konvenciju u skladu s načelima i odredbama Ustava Republike Poljske*”. Navedena načelno sročena izjava doživjela je oštro protivljenje od strane Austrije, Finske, Nizozemske, Norveške, Švedske i Švicarske jer *de facto* predstavlja prema tekstu Konvencije i međunarodnim pravom nedopuštenu rezervu i samim time je smatraju pravno nevažećom. U prilog njezinoj ništavosti navodi se što je “općeg i neodređenog opsega i kao takva nije kompatibilna sa svrhom i ciljem Konvencije”.²⁹ Međutim interesantno je zamijetiti kako se spomenute ni druge države nisu ni osvrnule na hrvatsku izjavu nastalu samo dvije godine poslije. Pritom tekst Konvencije uopće ne poznaje pojam ‘interpretativne izjave’ i stoga “Takve interpretativne izjave trebaju biti percipirane isključivo kao politička gesta u imaginarnoj borbi protiv tzv. ‘rodne ideologije’ te su više usmjerene na očuvanje tradicionalnog obiteljskog modela negoli manifestacija stvarnog pravnog problema”.³⁰

S druge strane članak 78. onemogućuje stavljanje rezervi u pogledu bilo koje odredbe te Konvencije, osim onih izrijekom propisanih stavcima 2. i 3. toga članka.³¹ Tu je mogućnost iskoristila hrvatska Vlada na način da je stavila

²⁷ Vijeće Europe, Istanbulska konvencija – Parties with reservations, declarations and objections: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures?module=declarations-by-treaty&numSte=210&codeNature=0> (pristupljeno 2. kolovoza 2021.).

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Wojcech Burek: ‘Reservations and declarations under the Istanbul Convention’, u: (ur.) Niemi, Johanna, Peroni, Loudes i Stoyanova, Vladislava: *International Law and Violence Against Women: Europe and Istanbul Convention*, Routledge, 2020, str. 292.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Zasad je 21 od 46 potpisnica stavila ‘dopuštene’ rezerve na Istanbulsku konvenciju. *Ibid.*, str. 283.

rezervu na članak 30. stavak 2. te se stoga taj članak, a kojim se jamči naknada štete, primjenjuje “*samo u odnosu na žrtve koje ostvaruju pravo na naknadu štete u skladu s nacionalnim zakonodavstvom koje uređuje pitanje naknade štete žrtvama kaznenih djela*”.³²

Trenutačno je Istanbulska konvencija potpisana od ukupno 45, a ratificirana od strane 34 države članice Vijeća Europe. Povodom desetljeća otvaranja za potpisivanje Istanbulske konvencije Odbor stranaka kao političko tijelo Konvencije izdao je slavljeničku Deklaraciju. Osim očekivanog isticanja značaja Konvencije te učinka pandemije na rodno uvjetovano nasilje njome taj Odbor svjesno izražava ‘duboku zabrinutost... zbog upornog prenošenja lažnog narativa o Istanbulskoj konvenciji i pokušaja da se time oslabi multilateralni i pravno obvezujući međunarodni sustav zaštite žene od nasilja’.³³ Vijeću Europe sprječavanje i borba protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji drugi je od šest strateških ciljeva preciziranih Strategijom o rodnoj ravnopravnosti za razdoblje od 2018. do 2023. te se u svojim nastojanjima ponajviše poziva na Istanbulsku konvenciju. Ono u navedenoj Strategiji za Istanbulsku konvenciju unatoč iskazanim otporima zaključuje kako je ‘općepriznata kao najcjelovitiji međunarodni ugovor koji se bavi tom ozbiljnom vrstom kršenja ljudskih prava žena’.³⁴

2.2. Pregled sadržaja Istanbulske konvencije

U ovom dijelu iznijet će se ukratko glavne karakteristike Istanbulske konvencije kao međunarodnog ugovora usmjerenog protiv rodno uvjetovanog nasilja.

Istanbulska konvencija sadrži 81 članak podijeljen u 12 poglavlja.³⁵ Uvriježeno je stajalište prema kojem članci nedavnih Konvencija Vijeća Europe mogu biti grupirani u ‘standardni’ ‘3P’, a što obuhvaća ‘*protection, prevention and prosecution*’, odnosno zaštitne odredbe, preventivne i one koje se tiču progona. Istanbulska konvencija ide korak dalje te slijedi tzv. ‘4P’ strukturu,

³² *Op. cit.* (bilj. 27).

³³ *Deklaracija Odbora stranaka Istanbulske konvencije povodom desete godišnjice otvaranja za potpisivanje Istanbulske konvencije*, 6. svibnja 2021., para. 6.

³⁴ Vijeće Europe: *Strategija o rodnoj ravnopravnosti za razdoblje od 2018. do 2023.*, travanj 2018., str. 20.

³⁵ Uz preambulu I. poglavlje se bavi definicijama te općim odredbama. Zatim slijede poglavlja o ‘*Integriranim politikama i prikupljanju podataka*’, ‘*Prevenaciji*’, ‘*Zaštiti i potpori*’, ‘*Materijalnom pravu*’, ‘*Istrazi, kaznenom progonu, postupovnom pravu i zaštitnim mjerama*’, ‘*Migraciji i azilu*’, ‘*Međunarodnoj suradnji*’, ‘*Mehanizmu nadzora*’, ‘*Odnosu prema drugim međunarodnim instrumentima*’, ‘*Izmjenama i dopunama konvencije*’ te ‘*Završne odredbe*’. *Op. cit.* (bilj. 1).

koja dodaje 'integrirane politike'.³⁶ Pritom je bitno da sve navedene mjere treba doživljavati holistički, odnosno pristupati im sveobuhvatno s fokusom na žrtvu (*victim oriented approach*), što traži multisektorski pristup i koordiniranu suradnju raznih tijela. Istanbulska je konvencija nesporno dijelom socijalno-ekonomskog karaktera (*inter alia* zahtijeva od stranaka financiranje 24 sata dnevno telefonske linije za pomoć žrtvama, besplatnu pravnu pomoć te otvaranje skloništa), što od ugovornica u idealnim okolnostima uključuje proaktivnost te izdašno financiranje. Realnost je pak da su takvi međunarodni ugovori 'progresivno' realizirani na nacionalnoj razini.³⁷ To *in concreto casu* znači da zakonodavne i druge mjere u području '4P' te pogotovo njihova implementacija moraju stremiti ispunjenju dalekosežnog cilja Konvencije – iskorjenjivanju rodno uvjetovanog nasilja na području Vijeća Europe. Takav plemeniti cilj zahtijeva resurse, predanost i znatnu političku volju ugovornica te je uobičajeno da se stoga državama omogućuje velika sloboda u izboru i provedbi mjera.

Zamjetno je kako se među odredbama o materijalnom pravu ne spominje trgovanje ljudima, čije su žrtve najčešće žene, no ne radi se o omašci, već unutar Vijeća Europe otprije postoji zasebna Konvencija za to područje.³⁸ Istanbulska konvencija ne spominje prostituciju ni pornografiju, dok je novina među srodnim Konvencijama što uvodi uhođenje.³⁹ Kritika vezana uz pristup Istanbulske konvencije mjerodavnom pravu jest što pravi distinkciju između 'težih' i 'lakših' djela. Dok za 'teža' djela izričito traži njihovo inkriminiranje u nacionalnim zakonodavstvima (tako za teške oblike tjelesnog nasilja, seksualno nasilje, uključujući silovanje, prisilni brak, sakaćenje ženskih spolnih organa, prisilni pobačaj i sterilizaciju), za 'lakša' djela 'u skladu s člankom 78. stavkom 3. ove Konvencije svaka država ili EU mogu proglasiti zadržavanje prava na davanje nekaznenih, umjesto kaznenih sankcija'.⁴⁰ U navedenu skupinu, prema tekstu Konvencije, pripadaju psihološko nasilje (članak 33.), uhođenje (članak 34.), lakši oblici tjelesnog nasilja (članak 35.) te seksualno uznemiravanje (članak 40.). Rezerve kojima se omogućuju 'nekaznene sankcije' na navedene oblike rodno uvjetovanog nasilja motivirane su pragmatičnošću, tj. uvažavanjem različitosti kaznenopravnih sustava ugovornica i željom za postizanje najšire moguće ratifikacije Konvencije. Ipak, navedeno rješenje nipošto nije rodno osviješteno, a što upravo Istanbulska konvencija gorljivo zagovara.⁴¹

Konačno, u završnim odredbama Konvencija izričito dopušta pristupanje

³⁶ *Ibid.*, para. 63. Pojašnjavajućeg izvješća.

³⁷ De Schutter, Olivier: *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary*, Cambridge University Press, 2012, str. 461

³⁸ Vijeće Europe: *Konvencija o suzbijanju trgovanja ljudima*, CETS br. 197, 2008.

³⁹ *Op. cit.* (bilj. 1), članak 34.

⁴⁰ *Ibid.*, para. 181. i 186.

⁴¹ Npr. članak 6. propagira 'rodno osjetljive politike.' *Ibid.*

od strane EU-a (članak 75. stavak 4.) te ujedno predviđa postupak za pristupanje bilo koje države nečlanice Vijeća Europe (članak 76. stavak 1. Konvencije), što potencijalno znatno širi njezinu teritorijalnu primjenu, pa samim time i važnost.

2.3. Značaj i ovlasti Odbora GREVIO

Efektivnost Istanbulske konvencije temelji se na neovisnom i stručnom Odboru GREVIO, trenutačno sastavljenom od 14 članica/ova.⁴² Spomenuti je odbor odgovoran za praćenje i ocjenu napretka u implementaciji odredbi Konvencije za sve 34 države Vijeća Europe koje su je dosad ratificirale.⁴³

Jedna od zvučnijih opaski u hrvatskoj javnosti vezanih uz ratifikaciju Istanbulske konvencije odnosila se upravo na ulogu Odbora GREVIO, kojemu su se (ne)namjerno pripisivale supranacionalne ovlasti. U stvarnosti GREVIO nema veće ovlasti negoli srodni nadzorni mehanizmi ustanovljeni drugim Konvencijama Vijeća Europe, na što je *eksplicite* upozorila i hrvatska Vlada.⁴⁴ Kad bi se uspoređivao GREVIO s ugovornim tijelima (*treaty bodies*) ustanovljenima u okviru UN-ova sustava zaštite ljudskih prava, pandan bi mu bio već spomenuti Odbor CEDAW. Pritom je bitna razlika između ta dva mandatom 'sestrinska' tijela s ciljem zaštite specifičnih ženskih prava u tome što, za razliku od Odbora CEDAW, GREVIO ne može primati i ispitivati individualne pritužbe, već se "mehanizam nadzora temelji na proceduri podnošenja izvješća država stranaka Konvencije zbog čega se rano postavilo pitanje učinkovitosti njezine implementacije".⁴⁵ Ujedno, GREVIO ispituje usklađenost i faktičku implementaciju nacionalnog zakonodavstva isključivo u svezi s rodno uvjetovanim nasiljem i obiteljskim nasiljem. S druge strane uz rodno uvjetovano nasilje Odbor CEDAW upozorava i na druge sadržajno šire povrede ženskih prava političke, građanske, ekonomske i socijalne naravi. Tako se primjerice u Izvješću za Hrvatsku iz 2015. on uz konkretizirane preporuke vezane uz rodno

⁴² <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/members2> (pristupljeno 4. 8. 2021.). Članak 66. stavak 2. predviđa postojanje najmanje 10 i najviše 15 članova Odbora GREVIO. *Ibid.*

⁴³ Postupak monitoringa reguliran je IX. poglavljem Konvencije. *Ibid.*

⁴⁴ Primjerice Odbor protiv mučenja, nastao temeljem *Konvencije protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja*, ili pak GRETA, koja predstavlja Skupinu stručnjaka za suzbijanje trgovanja ljudima, ustanovljena *Konvencijom o suzbijanju trgovanja ljudima*. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2018/03%20o%20C5%BEujak/28%20o%20C5%BEujka/Istanbulska/index.html> (pristupljeno 10. 8. 2021.).

⁴⁵ Radić, Ivana i Radina, Ana: *Zaštita od nasilja u obitelji: obiteljskopравни, prekršajno-pravni i kaznenopravni aspekt*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 51, no. 3, 2014, str. 729.

uvjetovano nasilje osvrnuo i na kršenje reproduktivnih prava, diskriminaciju na tržištu rada te političku podzastupljenost žena.⁴⁶

Dosad je GREVIO obavio nadzor i izradio izvješća o implementaciji Istanbulske konvencije za Albaniju, Austriju, Dansku, Finsku, Monako, Crnu Goru, Portugal, Švedsku i Tursku.⁴⁷ Sukladno članku 68. stavku 5. Konvencije prilikom izrade navedenih izvješća GREVIO se koristi zaprimljenim informacijama nevladinih organizacija te institucija za zaštitu ljudskih prava. Dakle GREVIO nastoji uspostaviti kontinuiranu suradnju s institucijama civilnog društva koje mogu u skladu s pristupom *'bottom-up'* objektivno ocijeniti situaciju u državama ugovornicama. U iznimnim slučajevima propisanim člankom 68. stavkom 9. Istanbulske konvencije GREVIO može odraditi *in situ* posjete državama, dok su nacionalni parlamenti prema članku 70. pozvani da sudjeluju u nadzoru nad provedbom Konvencije.

GREVIO je u prvim godinama postojanja uspostavio suradnju s tijelima i institucijama Vijeća Europe kao što su ESLJP te Ured visoke povjerenice za ljudska prava.⁴⁸ Paralelno surađuje s nizom međunarodnih i regionalnih tijela, kao što su Odbor CEDAW, Interamerički sud i Komisija za ljudska prava, kao i EU.⁴⁹ Zaključno treba naglasiti kako uz GREVIO nadzor nad provedbom Istanbulske konvencije osigurava i političko tijelo Odbor stranaka, sastavljeno od predstavnika ugovornih država.⁵⁰

2.4. Sinergija dviju konvencija Vijeća Europe i odnos Europskog suda za ljudska prava prema Istanbulskoj konvenciji

Prvi međunarodni ugovor na koji se Istanbulska konvencija u svojoj preambuli poziva jest Konvencija Vijeća Europe za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁵¹ (dalje: Europska konvencija) te se pritom naglašava rastuća važnost *'sve većeg broja slučajeva sudske prakse Europskog suda za ljudska prava, koji uspostavlja važne standarde u području nasilja nad ženama'*.⁵² S obzirom na to da se ESLJP u nekima od svojih presuda u području nasilja nad ženama

⁴⁶ CEDAW odbor: *Zaključne primjedbe o Četvrtom i petom periodičnom izvješću za Hrvatsku*, C/HRV/CO/4-5, 2015.

⁴⁷ Uočeni izazovi, ali i pozitivni ishodi implementacije dostupni su u: Vijeće Europe: *1st General Report on GREVIO Activities covering period from June 2015 to May 2019*, 2020, str. 20–35.

⁴⁸ *Ibid.*, str. 41–46.

⁴⁹ *Ibid.*, str. 54–60.

⁵⁰ *Op. cit.* (bilj. 1), članak 67.

⁵¹ *Konvencija Vijeća Europe za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, ETS. br. 5, 1950.

⁵² *Op. cit.* (bilj. 1), str. 6.

referira na odredbe Istanbulske konvencije, u daljnjem će se dijelu analizirati odnos ESLJP-a prema njoj.

Treba napomenuti kako se ESLJP u znamenitoj presudi o seksualnom nasilju *M. C. protiv Bugarske* iz 2003.⁵³ izrijekom pozvao na odredbu pravnog prednika Istanbulske konvencije, Preporuku Odbora ministara Rec. (2002)5 o zaštiti žena od nasilja te na 'Opću preporuku br. 19. Odbora CEDAW, čime je u svoju jurisprudenciju uveo oba neobavezujuća dokumenta koji ustanovljuju pravne standarde u području nasilja nad ženama'.⁵⁴ To je učinio 'uvažavajući evoluciju normi i principa u međunarodnom pravu'⁵⁵ u još jednom značajnom (*landmark*) predmetu *Opuz protiv Turske* iz domene obiteljskog nasilja te je pritom Sud istaknuo kako to čini 's ciljem da se pravilno pridrži objekta i svrhe Konvencije'.⁵⁶ Iz Objašnjavajućeg izvješća (*Explanatory Report*) uz Istanbulsku konvenciju proizlazi da su sudska razmatranja iz navedenih presuda kodificirana u relevantnim dijelovima Istanbulske konvencije, što upućuje na praćenje i uvažavanje prakse ESLJP-a prilikom izrade teksta Konvencije. Na odredbe Preporuke Rec. (2002) ESLJP se pozvao u drugim predmetima iz iste sfere, primjerice *Bevacqua i S. protiv Bugarske*,⁵⁷ *Rumor protiv Italije*⁵⁸ te *A. protiv Hrvatske*.⁵⁹

ESLJP uspijeva nadomjestiti 'nepostojanje specifičnih ženskih prava u Europskoj konvenciji' na način da tu prazninu 'kombinira sa specijaliziranim pravnim razvitkom na međunarodnom nivou',⁶⁰ s ciljem da ojača argumentaciju i proširi dosege vlastite jurisprudencije vezano uz rodno uvjetovano nasilje. U skladu s navedenim u presudi *Volodina protiv Rusije* Sud zaključuje kako je 'zabrana rodno uvjetovanog nasilja kao oblik diskriminacije žena evoluirala u princip međunarodnog običajnog prava'.⁶¹ Zasad je ESLJP u svojoj bogatoj sudskoj praksi rodno uvjetovano nasilje razmatrao kroz prizmu povrede članka 2. (pravo na život), 3. (zabrana mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne), 8. (pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja) te 14. Konvencije (koji zabranjuje diskriminaciju).⁶²

⁵³ *M. C. protiv Bugarske*, zahtjev br. 39272/98, presuda od 4. prosinca 2003.

⁵⁴ Chinkin, Christine: *Caselaw of the European Court of Human Rights on Violence Against Women*, CAHVIO, 2009, str. 10.

⁵⁵ *Opuz protiv Turske*, zahtjev. br. 33401/02, presuda od 9. lipnja 2009., para. 164.

⁵⁶ *Ibid.*, para. 80–82.

⁵⁷ *Bevacqua i S. protiv Bugarske*, zahtjev. br. 71127/01, 12. lipnja 2008., para. 50.

⁵⁸ *Rumor protiv Italije*, zahtjev br. 72964/10, 27. svibnja 2014., para. 32.–33.

⁵⁹ *A. protiv Hrvatske*, zahtjev br. br. 55164/08, 14. listopada 2010., para. 45.–47.

⁶⁰ Edwards, *op. cit.* (bilj. 12), str. 136.

⁶¹ *Volodina protiv Rusije*, zahtjev broj 41261/17, 1. lipnja 2019., para. 72.

⁶² Više u: McQuigg, Ronagh: *International Human Rights Law and Domestic Violence*, Routledge-Cavendish, 2011, str. 42–59.

Zamjetno je kako se ESLJP isprva rjeđe referirao na Istanbulsku konvenciju u samom stadiju razmatranja predmeta,⁶³ već ju je radije navodio u sklopu pregleda postojećeg pravnog okvira na međunarodnom i/ili regionalnom nivou, pri čemu je pohvalno da pritom kod važnijih presuda ne zanemaruje ni tzv. izvore *soft law*.⁶⁴ Ipak, u novijoj je jurisprudenciji zamjetna tendencija Suda da se sve češće u svojem interpretiranju pozitivnih obaveza države poziva na dužnost poštivanja standarda kodificiranih Istanbulskom konvencijom.⁶⁵

Predmeti u kojima se ESLJP referira na odredbe Istanbulske konvencije obuhvaćaju razne oblike rodno uvjetovanog nasilja, od obiteljskog,⁶⁶ seksualnog,⁶⁷ sve do nasilja nad ženama na internetu (*cyberviolence*).⁶⁸ Sud u pregledu relevantnog prava najčešće citira članak 3., koji definira temeljne pojmove Konvencije,⁶⁹ ali ovisno o okolnostima konkretnog slučaja navodi i druge članke vezane uz Konvencijom određene pojavne oblike rodno uvjetovanog nasilja, kao i one koji preciziraju obveze države.⁷⁰

Nacionalne i međunarodne nevladine organizacije argumentirano se pozivaju na relevantne odredbe Istanbulske konvencije kad sudjeluju u svojstvu umješača (*third party interveners*),⁷¹ a u svojim izdvojenim mišljenjima to de-

⁶³ U razmatranju predmeta ESLJP zna poopćeno istaknuti kako su 'Žrtve obiteljskog nasilja osobito ranjive i potreba za aktivnim sudjelovanjem države u njihovoj zaštiti naglašena je u brojnim međunarodnim instrumentima...' Pavlović, Šime: *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda; Protokoli uz Konvenciju; Europski sud za ljudska prava*, Libertin naklada, 2020, str. 452.

⁶⁴ U spomenutoj presudi *Volodina protiv Rusije* ESLJP se oslanja na jurisprudenciju Odbora CEDAW, ali i na izvješće UN-ove Posebne izvjestiteljice za nasilje nad ženama, s ciljem, kao što to navodi sudac Pinto de Albuquerque u svom izdvojenom podupirućem mišljenju, 'interpretiranja Konvencije u svijetlu relevantnih međunarodnih standarda *soft law*.' *Op. cit.* (bilj. 61).

⁶⁵ Tako u presudi *Talpis protiv Italije* u para. 129. ESLJP upozorava kako slučajevi obiteljskog nasilja kao predmetni zahtijevaju 'posebnu pažnju (*due diligence*) i da specifična priroda obiteljskog nasilja, prepoznata u preambuli Istanbulske konvencije, mora biti uzeta u obzir tijekom postupka pred nacionalnim tijelima'. Zahtjev br. 41237/14 od 2. ožujka 2017.

⁶⁶ *M. G. protiv Turske*, zahtjev br. 646/10, 2016, para. 54. ff; *Rohlena protiv Češke*, zahtjev br. 59552/08, presuda Velikog vijeća od 27. siječnja 2015.

⁶⁷ *M. G. C. protiv Rumunjske*, zahtjev br. 61495/11, 15. lipnja 2016., para. 40.; *Y. protiv Slovenije*, zahtjev br. 41107/10, presuda od 28. svibnja 2005., para. 72. i 104.

⁶⁸ *Buturugă protiv Rumunjske*, zahtjev br. 56867/15 od 10. veljače 2020., para 37.–40. i para. 67.

⁶⁹ *Talpis protiv Italije*, para. 58., i *M. G. protiv Turkey*, *op. cit.* (bilj. 66); *Halime Kiliç protiv Turske*, zahtjev br. 63034/11, 28. lipnja 2016., para. 114.

⁷⁰ *U J. D. i A. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 32949/17 i 34614/17 od 14. listopada 2019., para. 51. ESLJP se poziva na članak 18. Konvencije, koji se odnosi na opće obveze države vezano uz zaštitu i potporu žrtava nasilja nad ženama, dok u spomenutom predmetu *Talpis protiv Italije* citira članak 49., koji nameće državama opće obveze vezano uz vođenje kaznenog postupka. *Op. cit.* (bilj. 65).

⁷¹ *Ibid.*, para. 78.–79.

taljno čine rodno osviješteni suci, kao primjerice bivši portugalski sudac Paulo Pinto de Albuquerque.⁷²

Zaključno, vidljivo je kako je od stupanja na snagu Istanbulske konvencije postalo očito da se Sud ne ustručava citirati relevantne odredbe Konvencije i za članice Vijeća Europe koje je još nisu potpisale⁷³ ili ratificirale.⁷⁴ To je važno jer upućuje na to da Sud može nastaviti s tom praksom i u budućim presudama protiv država koje se i dalje žestoko protive ratifikaciji, kao i protiv Turske, kao države članice koja je odlučila da više nije vezana Istanbulskom konvencijom.

Nesporno je da odredbe Istanbulske konvencije osnažuju pravnu argumentaciju Suda u korist daljnjeg razvitka jurisprudencije vezano uz položaj žrtava rodno uvjetovanog nasilja. Naime njome se propisuju iscrpne obveze vezano uz to kakva bi trebala biti reakcija država naspram rodno uvjetovanog nasilja, dok su obveze stvorene u praksi ESLJP-a generalne naravi. Stručnjaci se nadaju kako bi „ESLJP mogao i trebao razviti koncept pozitivnih obveza u slučajevima nasilja nad ženama koje su u skladu s odredbama Istanbulske konvencije, a što bi zahtijevalo rodno senzibilniju interpretaciju Konvencije... i određenu količinu ‘sudačke kreativnosti’“.⁷⁵ U prilog sinergiji dviju konvencija Vijeća Europe treba imati na umu da odredbe Istanbulske konvencije predstavljaju pravila međunarodnog prava itekako korisna ESLJP-u da proširi doseg primjene spomenutih konvencijskih članaka koji su relevantni u slučajevima rodno uvjetovanog nasilja.⁷⁶

⁷² *Op. cit.* (bilj. 61); *Valiulienė protiv Litve*, zahtjev br. 33234/07, 23. ožujka 2013., str. 27. U izdvojenom mišljenju u potonjem predmetu sudac Pinto de Albuquerque navodi kako je Istanbulska konvencija ‘novi instrument međunarodnog prava, krucijalan za interpretiranje obveza država pod Europskom konvencijom’.

⁷³ Jedine dvije članice Vijeća Europe koje nisu ni potpisale Istanbulsku konvenciju jesu Azerbajdžan i Rusija. Iako stoga nije pravno obvezujuća za Rusiju, ESLJP se ne libi citirati je u prvoj odluci u kojoj je našao Rusiju odgovornom za povredu članka 3. i 14. Konvencije prema žrtvi obiteljskog nasilja. Radi se o predmetu *Volodina protiv Rusije*, *op. cit.* (bilj. 61), para. 60.

⁷⁴ *Valiulienė protiv Litve*, *op. cit.* (bilj. 72). Sud se tijekom analize predmeta iz domene obiteljskog nasilja *Ž. B. protiv Hrvatske* referirao na usklađenost nacionalnog zakonodavstva s relevantnom odredbom Istanbulske konvencije, iako je tad Hrvatska još nije ratificirala. Zahtjev br. 47666/13, presuda od 11. srpnja 2017., para. 56.

⁷⁵ McQuigg, Ronagh: *Domestic Violence as a Human Rights Issue: Rumor v. Italy*, EJIL vol. 26, no. 4, 2015, str. 1024.

⁷⁶ Ristik, Jelena: *Protection from gender-based violence before the European Court of Human Rights*, *Journal of Liberty and International Affairs*, vol. 6, no. 2, 2020, str. 84.

3. REALNOST RATIFIKACIJE ISTANBULSKE KONVENCIJE OD STRANE EUROPSKE UNIJE

3.1. Pristup EU-a nasilju nad ženama

Rodna ravnopravnost danas se smatra ‘jednim od najrazvijenijih područja unutar europskog prava’⁷⁷ i hvalevrijedno je da od 2009. postoje dva pravno obvezujuća članka u Povelji temeljnih prava koji se zasebno bave rodnom ravnopravnošću. Tako članak 21. stavak 1. Povelje zabranjuje, *inter alia*, spolnu diskriminaciju, a članak 23. poziva na ravnopravnost između žena i muškaraca.⁷⁸

Dok EU godinama suvereno promovira rodnu ravnopravnost u javnim politikama i zakonodavstvu vezanima uz ‘zapošljavanje, rad i plaću’,⁷⁹ s druge je strane uočljivo kako su u specifičnom, za mnoge državljanke itekako važnom području – nasilju nad ženama – kompetencije EU-a limitirane, odnosno u najmanju ruku fragmentirane. Uočeno je kako jedino spominjanje nasilja nad ženama u Ugovorima “može biti pronađeno u Deklaraciji 19 Finalnom aktu iz 2007., a koji se referira na članak 8. Ugovora o funkcioniranju EU-a i zahtijeva da će se Unija među naporima da ‘eliminira nejednakosti između žena i muškaraca’ nastojati boriti i protiv svih vrsta obiteljskog nasilja u svojim različitim politikama”.⁸⁰

Unatoč primjetnom nedostatku samog spominjanja nasilja nad ženama u primarnom zakonodavstvu, EU je važan akter u borbi protiv nasilja nad ženama. U tu svrhu EU najčešće koristi mjere i mehanizme *soft law*, kao što su rezolucije Europskog parlamenta, javne politike, pa i obilato financiranje. Pritom treba biti naglašeno kako je EU zapravo godinama i legislativno aktivan u ovom području, što je potvrđeno kroz stupanje na snagu relevantnog sekundarnog zakonodavstva, prvenstveno u vidu obvezujućih direktiva, kao što su one koje zabranjuju trgovanje ljudima,⁸¹ seksualnu zlouporabu i iskorištavanje

⁷⁷ Schiek, Dagmar: *Article 23 – Equality between Women and Men*, u: (ur.) Steve Peers, Hervey, Tamara, Kenner, Jeff and Ward, Angela: *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Hart publishing, 2014, str. 641.

⁷⁸ *Povelja Europske unije o temeljnim pravima*, 26. listopada 2012., 2016/C 202/02.

⁷⁹ *Ibid.*, čl. 23. st. 1.

⁸⁰ De Vido, Sara: *The Ratification of the Council of Europe Istanbul Convention by the EU: A Step Forward in the Protection of Women from Violence in the European Legal System*, *European Journal of Legal Studies*, vol. 9, no. 2, 2017, str. 80.

⁸¹ Direktiva 2011/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o prevenciji i borbi protiv trgovanja ljudima i zaštiti žrtava trgovanja ljudima, SL L 101, 15. travnja 2011.

djece i dječje pornografije,⁸² te koje reguliraju prava žrtava kaznenih djela,⁸³ naknadu žrtvama kaznenih djela⁸⁴ i europski nalog za zaštitu.⁸⁵

Međutim u svim spomenutim direktivama nasilje nad ženama dolazi kao sporadično pitanje, iako Direktiva o pravima žrtava kaznenih djela sadrži definiciju rodno uvjetovanog nasilja i zahtijeva posebnu zaštitu žene i djece žrtava rodno uvjetovanog nasilja.⁸⁶ Seksualno se uznemiravanje unutar zakonodavnog okvira EU-a smatra oblikom diskriminacije žena, što je u skladu s Istanbulsom konvencijom. Ipak, seksualno uznemiravanje EU zanima samo u uskom području vezanom uz zapošljavanje, stručno osposobljavanje i napredovanje.⁸⁷ Uočljiva je fragmentarnost područja koja su regulirana navedenim direktivama, odnosno da je EU odlučio regulirati samo specifične dozvoljene segmente vezane uz rodno uvjetovano nasilje, dok je, kako je već naglašeno, Istanbulska konvencija sveobuhvatno pristupila toj problematici. Tome je tako zbog sužene nadležnosti EU-a u kaznenim stvarima,⁸⁸ kao i činjenice da rodno nasilje kao takvo (zasad) nije izrijeком navedeno kao područje harmonizacije prava EU-a, o čemu više *infra*.

Što se tiče ostalih precedentnih akcija EU-a u području borbe protiv rodno uvjetovanog nasilja, upravo je EU-ova Agencija za temeljna prava izradila zasad najobuhvatnije istraživanje o rasprostranjenosti nasilja nad ženama u svim državama članicama, koje datira iz 2014.,⁸⁹ a u tijeku je i novo istraživanje u organizaciji Eurostata, čiji bi rezultati trebali biti poznati do 2023.⁹⁰ Najproaktivnija europska institucija u području borbe protiv rodno uvjetovanog nasilja dugo je bio Europski parlament, pogotovo njegov Odbor za prava žena i rodnu ravnopravnost, te on kontinuirano Rezolucijama poziva države članice i sam EU na ratifikaciju Istanbulske konvencije.⁹¹

⁸² Direktiva 2011/93/EU od 13. prosinca 2011., SL L 335.

⁸³ Direktiva 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP (SL L 315, 14. studenog 2012.).

⁸⁴ Direktiva 2004/80/EZ od 29. travnja 2004. o naknadi žrtvama kaznenih djela (SL L 261, 6. kolovoza 2004.).

⁸⁵ Direktiva 2011/99/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o europskom nalogu za zaštitu (SL L 338, 21. studenog 2011.).

⁸⁶ *Op. cit.* (bilj. 83), para. 17.

⁸⁷ Vasiljević, Snježana i Vinković, Mario: *Temeljna prava i zabrana diskriminacije u praksi europskih i nacionalnih sudova*, Narodne novine, 2019, str. 63.

⁸⁸ Više o specifičnoj nadležnosti EU-a u kaznenim stvarima dostupno u: Đurđević, Zlata: *Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 15, no. 2, 2008, str. 1104–1106.

⁸⁹ Agencija EU-a za temeljna prava: *Nasilje nad ženama: istraživanje provedeno diljem Europske unije*, ožujak 2014.

⁹⁰ Shreeves, Rosamund i Prpic, Martina (za Europski parlament): *Violence against women in the EU: State of play*, 2020, str. 6.

⁹¹ Rezolucije Europskog parlamenta od 25. veljače 2014., 9. lipnja 2015., 24. studenog 2016. te 28. studenog 2019.

Rijetki su slučajevi⁹² ispred Europskog suda u pravde u kojima se nasilje nad ženama uzgredno spominje kao problem. Predmet NA ozloglašen⁹³ je jer je Sud EU-a zanemario rodno osjetljiv pristup u svojoj argumentaciji, odnosno jer se uopće nije osvrnuo na pitanje obiteljskog nasilja u svojoj analizi primjene Direktive o slobodi kretanja i boravišta u EU-u. U tom se predmetu, naime, radilo o državljanki treće zemlje, prema kojoj je njezin suprug, građanin EU-a, bio nasilan. U međuvremenu su se supružnici razveli te je prije razvoda bivši suprug napustio Ujedinjeno Kraljevstvo (tijekom presuđenja još bilo dio EU-a), što je NA ostavilo u svojevrsnom pravnom limbu jer je sama bila bez sigurnog migracijskog statusa. Naposljetku je gospođa NA dobila pravo boravka u Ujedinjenom Kraljevstvu temeljem brige za djecu, a ne kao žrtva obiteljskog nasilja. Postoji bojazan da takvo stajalište Suda može biti protumačeno na način da države članice mogu jednostavno ukloniti nerezidentne žrtve obiteljskog nasilja sa svog teritorija ako nemaju djecu sa zlostavljačem ili one same ne vrše roditeljsku skrb, pod uvjetom da se zlostavljač prije razvoda preseli u drugu državu članicu.⁹⁴ Iako komentatori presude s pravom upozoravaju na iznimnost takvih situacija, ipak se pritom pozivaju i na Komisijino nastojanje da EU ratificira Istanbulsku konvenciju, čiji članak 59. stavak 1. predviđa da žrtve dobiju vlastite dozvole boravka neovisno o statusu supružnika u slučajevima osobito teških okolnosti.⁹⁵ Zaključno, presuda je problematična jer njome Sud ne prepoznaje ranjivost gospođe NA kao žrtve obiteljskog nasilja, već joj se daje zaštita isključivo pod utjecajem stereotipnog i paternalističkog poimanja žene kao primarne skrbnice za zajedničku djecu.

Malo je poznato da je EU aktivan u suzbijanju različitih oblika nasilja nad ženama izvan svojih granica (*external actions*) kroz razvojnu kooperaciju, posebice u državama Latinske Amerike i Afrike. U tu svrhu Europska je komisija izradila treći ambiciozni 'Rodni akcijski plan' za razdoblje od 2021. do 2025.⁹⁶ Primjera radi, pri kraju 2018. godine EU i UN zajednički su obećali kroz inicijativu *Spotlight* investirati 50 milijuna dolara u financiranje inovativnih

⁹² Slučaj C-218/14 *Kuldip Singh i drugi protiv ministra pravde i ravnopravnosti*, Spojeni predmeti C-483/09 i C-1/10 *Magatte Gueye i Valentin Salmeron Sanchez*, 5. rujna 2011.

⁹³ Sud EU-a, *Secretary of State for the Home Department protiv NA* C-115/15, 30. lipnja 2016.

⁹⁴ Ili još gore, a kako to upozorava u svom mišljenju nezavisni odvjetnik Wathelet u analizi predmeta NA u para. 70.: 'Gubitak boravišta državljanina/ke treće zemlje može biti iskorišten da se stvori pritisak..., emocionalna trauma prema žrtvi i stvori dugotrajan strah u odnosu na zlostavljača'.

⁹⁵ Gyeney, Laura: *The Right of Residence of Third Country Spouses who Became Victims of Domestic Violence in the Scope of Application of the Free Movement Directive – Legal Analysis of the NA Case*, Pécs Journal of International and European Law, 2018/I, str. 98.

⁹⁶ Europska komisija: *Gender Action Plan III 2021-2025*, 2020.

programa u pet država Latinske Amerike s ciljem iskorjenjivanja femicida.⁹⁷ Kad se uzme u obzir raširenost femicida unutar granica EU-a, ratificiranje Istanbulske konvencije od strane EU-a išlo bi joj u prilog protiv populističkog, ali istodobno i rasprostranjenog argumenta prema kojemu EU ima dvostruke standarde u pogledu inzistiranja na poštivanju ljudskih prava unutar i izvan EU-a.⁹⁸

Iz ovog kratkog pregleda daje se zaključiti kako suzbijanje rodno uvjetovanog nasilja pojačano dobiva na važnosti u sekundarnom pravu i javnim politikama EU-a, pri čemu posebnu ulogu zauzimaju razni mehanizmi *soft law*. S obzirom na opsežnost Komisijine Strategije rodne ravnopravnosti za tekuće razdoblje, koje se zaključuje s 2025. godinom, izvjesno je da će EU nastaviti s kontinuiranim nastojanjima da i nadalje promovira rodnu ravnopravnost, uključujući i suzbijanje rodno uvjetovanog nasilja, unutar svojih institucija te, još važnije, država članica.⁹⁹

3.2. ‘Legislativni vlak’ obilježen suženom nadležnošću EU-a u kaznenopravnoj sferi

Članak 216. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju EU-a omogućuje EU-u da sklopi međunarodne ugovore u vlastito ime s trećim državama ili s međunarodnim organizacijama.¹⁰⁰ Drugi stavak spomenutog članka predviđa obvezatnost takvih ugovora u odnosu na institucije EU-a i države članice. U skladu s prikazanim odredbama Lisabonskog ugovora EU već 2010. postaje strankom UN-ove Konvencije o pravima osoba s invaliditetom,¹⁰¹ čime navedena Konvencija postaje prvi međunarodni ugovor o ljudskim pravima ratificiran od strane EU-a. Postoji nada da opisana proaktivnost Unije u odnosu na promicanje prava osoba s invaliditetom na području EU-a ne ostane presedanske naravi, već da će EU slijediti svoju pohvalnu praksu i ratificirati drugi važan ugovor iz domene ženskih prava, pri čemu bi se ovaj put radilo o regionalnom ugovoru – Istanbulske konvenciji. Kao što je prethodno navedeno, članak 75. stavak 4. Istanbulske konvencije eksplicitno predviđa mogućnost pristupanja EU-a toj Konvenciji. Ne treba pritom ni smetnuti s uma da je EU još uvijek

⁹⁷ https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/european-union-and-united-nations-join-forces-end-femicide-latin-america-under_en (pristupljeno 10. 8. 2021.).

⁹⁸ De Burca, Grainne: *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor*, American Journal of International Law, vol. 105, 2011, str. 37.

⁹⁹ Europska komisija: *Unija ravnopravnosti: Strategija rodne ravnopravnosti 2020-2025*, COM/2020/152.

¹⁰⁰ *Ugovor o funkcioniranju Europske unije* (pročišćena verzija), SL C 202/56, 7. 6. 2016.

¹⁰¹ UN: *Konvencija o pravima osoba s invaliditetom*, A/RES/61/106, 24. siječnja 2007.

naizgled zainteresiran i za pristupanje Europskoj konvenciji. Ipak, nakon indikativno sročeneog mišljenja Europskog suda pravde iz prosinca 2014. proces pristupanja EU-a Europskoj konvenciji prolongiran je za zasad neizvjestan period (pa i trajno)¹⁰² s obzirom na brojnost prokazanih pravnih i praktičnih izazova.¹⁰³ U kontekstu Istanbulske konvencije problematično je što međunarodni ugovori koji sadržajno ne spadaju u isključivu nadležnost EU-a (*mixed agreements*) moraju biti zajednički ratificirani od EU-a i svih država članica, a čak šest država članica još nije ratificiralo Istanbulsku konvenciju niti to planira učiniti.¹⁰⁴

Iako je Lisabonskim ugovorom EU dobio supranacionalne zakonodavne ovlasti glede pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, ograničena nadležnost EU-a u toj sferi često se spominje kao glavna zapreka ratifikaciji Istanbulske konvencije.¹⁰⁵

Unatoč navedenom Komisija je u ožujku 2016. pokrenula postupak pristupanja EU-a Konvenciji na način da je pripremila prijedlog za Vijeće u kojem eksplicitno poziva na potpisivanje i ratifikaciju Istanbulske konvencije. S obzirom na to da je EU potpisao Istanbulsku konvenciju već u lipnju 2017., može se zaključiti kako je prvi korak prema ratifikaciji učinjen relativno brzo. Međutim ratifikacijski se proces u međuvremenu znatno usporio i zakomplcirao, o čemu svjedoči i tzv. legislativni vlak,¹⁰⁶ a prvi kamen spoticanja jest razilaženje Komisije i Vijeća oko pravne osnove pristupanja. Ona je bitna jer bi ratifikacija Konvencije od strane EU-a obvezivala države članice samo u opsegu ovlasti koje bi EU naveo prilikom njezina ratificiranja, dakle nipošto ne bi uključivala sve aspekte Istanbulske konvencije. To je važno jer proizlazi kako bi šest država članica EU-a koje nisu ratificirale Istanbulsku konvenciju njome bilo vezano u ograničenom opsegu, odnosno isključivo vezano uz domen europskog prava.

Vijeće je u dvjema odlukama kao osnovu pristupanja navelo članke UFEU-a koji reguliraju pristup azilu (članak 78.), pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima (članak 82. stavak 2.) te posebno teška kaznena djela s prekograničnim elementom (članak 83. stavak 1.),¹⁰⁷ dok se Komisija uz njih zala-

¹⁰² *Op. cit.* (bilj. 74), str. 145.

¹⁰³ Sud EU-a: *Mišljenje 2/13*, 18. prosinca 2014., ECLI:EU:C:2014:2454.

¹⁰⁴ Prije ratifikacije od strane EU-a Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom su ratificirale sve države članice EU-a, dok Istanbulsku konvenciju nisu ratificirale Mađarska, Bugarska, Češka, Latvija, Litva i Slovačka.

¹⁰⁵ Čl. 82.–84. UFEU-a, *op. cit.* (bilj. 100).

¹⁰⁶ Detaljan pregled ratifikacijskog postupka dostupan na: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-eu-accession-to-the-istanbul-convention> (pristupljeno 10. 8. 2021.).

¹⁰⁷ Odluke Vijeća 2017/865 i 866 od 11. svibnja 2017. Potreba za dvije odluke o istoj temi proizlazi iz toga jer Irska ima poseban status vezano uz područje slobode, sigurnosti i pravde.

že i za uključivanje rodne diskriminacije (članak 19.), imigracije (članak 79.), pravosudne suradnje u građanskim stvarima (članak 81.), podupiranje država članica u suzbijanju kriminaliteta (članak 84.) te, konačno, načela jednakog postupanja (članak 157).

Nije naodmet naglasiti da je novi saziv Europske komisije u spomenutoj ambicioznoj Strategiji za rodnu ravnopravnost za razdoblje od 2020. do 2025. kao jedan od ključnih prioriteta eksplicitno naveo borbu protiv rodno uvjetovanog nasilja na području EU-a, a važnim korakom na tom putu smatra upravo ratifikaciju Istanbulske konvencije. Svjesna kočnica u ratifikacijskom procesu, Komisija tome nastoji doskočiti barem djelomično u vidu skorašnje izrade legislativnog prijedloga kojim bi se nastojala ujednačiti minimalna razina zaštite u državama članicama vezano uz nasilje nad ženama.¹⁰⁸ U skladu s navedenim, u opsežnoj *‘Rezoluciji o utvrđivanju rodno uvjetovanog nasilja kao novog područja kriminaliteta u članku 83. stavku 1. UFEU-a’*, izglasanoj u rujnu 2021., Europski parlament, *inter alia*, poziva Europsku komisiju “da podnese prijedlog odluke Vijeća o utvrđivanju rodno uvjetovanog nasilja kao novog područja kriminaliteta koje ispunjava kriterije iz tog članka te traži od Komisije da to novo područje kriminaliteta iskoristi kao pravnu osnovu za jednu sveobuhvatnu direktivu Europskog parlamenta i Vijeća za sprečavanje i borbu protiv svih oblika rodno uvjetovanog nasilja, i na internetu i izvan njega, koja će biti usmjerena na žrtve”.¹⁰⁹

Europski je parlament ujedno temeljem članka 218. stavka 11. UFEU-a u travnju 2019. zatražio od Suda EU-a savjetodavno mišljenje kojim prvenstveno preispituje od Vijeća usko naznačenu pravnu osnovu pristupanja EU-a Istanbulske konvenciji (Mišljenje 1/19).¹¹⁰ U ožujku 2021. izašlo je dugoočekivano neobvezujuće mišljenje nezavisnog odvjetnika Hogana o navedenom pitanju. U bitnom nezavisni odvjetnik Hogan navodi da, iako postoje ‘jaki praktični razlozi’ da Vijeće čeka da Istanbulska konvencija bude ratificirana od strane svih država članica prije negoli samo odluči hoće li je EU ratificirati, ipak nije time obvezano.¹¹¹ Kao pravni temelj ratifikacije navodi članak 78. stavak 2., članak 82. stavak 2., članak 84. te članak 336. UFEU-a.¹¹²

¹⁰⁸ *Op. cit.* (bilj. 96), str. 8, kao i Komisijin radni program za 2021. dostupan na: https://ec.europa.eu/info/publications/2021-commission-work-programme-key-documents_en (pristupljeno 10. 8. 2021.).

¹⁰⁹ *Rezolucija Europskog parlamenta od 16. rujna 2021. s preporukama Komisiji o utvrđivanju rodno uvjetovanog nasilja kao novog područja kriminaliteta u članku 83. stavku 1. UFEU-a (2021/2035(INL))*, para. 67.

¹¹⁰ *Op. cit.* (bilj. 108).

¹¹¹ Savjetodavno mišljenje nezavisnog odvjetnika Hogana 1/19 od 11. ožujka 2021., ECLI:EU:C:2021:198, para. 218. i 223.

¹¹² Chamon, Merijn, *Op-Ed: “AG Hogan’s Opinion in Avis 1/19 regarding the Istanbul Convention”*, 15. ožujka 2021. Detaljna analiza mišljenja dostupna na: <https://eulawlive.com/>

Ostaje još vidjeti skorašnji pravorijek Suda EU-a o ratifikaciji Istanbulske konvencije od strane EU-a, ali je poznato kako luksemburški Sud u najvećem broju predmeta slijedi argumentaciju nezavisnih odvjetnika.

3.3. Učinci eventualne ratifikacije

Koje bi bile praktične posljedice zasad itekako neizvjesnog pristupanja EU-a Istanbulskoj konvenciji? Ako EU pristupi Konvenciji, institucije EU-a bit će u jednakom položaju kao druge države ugovornice Konvencije te stoga dužne podnijeti preispitivanje svojih radnji od strane za to nadležnog Odbora GREVIO, što je jednaka temeljna obveza kao i ona kojom je EU već vezan UN-ovom Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom. U iznimnim situacijama GREVIO bi mogao obaviti posjet institucijama EU-a, dok bi EU sudjelovao u nadzornom mehanizmu ustanovljenom Istanbulskom konvencijom (kroz predstavnika/cu u Odboru stranaka ili Odboru GREVIO, v. *supra*).

Ideološke razmirice činile su sukus debate prije glasovanja o ratifikaciji Istanbulske konvencije u Europskom parlamentu održane u rujnu 2017. Samim time ratifikacija Istanbulske konvencije od strane EU-a nosila bi snažnu političku poruku o važnosti tog ugovora, posebice naspram otvoreno oponirajućih država kao što su Mađarska i Bugarska. Ujedno bi omogućila EU-u da unaprijedi i u stvarnosti promovira svoju proklamiranu predanost politici nulte tolerancije na nasilje (uključujući rodno uvjetovano nasilje) na teritoriju EU-a. Drugo aspiracijsko opravdanje za ratifikaciju od strane EU-a jest što bi taj čin 'ojačao istaknutost Konvencije u svjetskim razmjerima i možda inspirirao promjene u nacionalnom zakonodavstvu i stvaranju regionalnih ugovora izvan Europe'.¹¹³ Spomenut benevolentan argument nipošto ne treba zanemariti jer je već istaknuta činjenica kako je Istanbulska konvencija, nakon interameričke Konvencije Belém do Para, tek drugi regionalni ugovor koji se eksplicitno bavi problematikom rodno uvjetovanog nasilja. Unatoč tendenciji rastuće rodne osviještenosti na globalnom nivou naglašeno je kako još uvijek ne postoji pravno obvezujući ugovor u okviru UN-a koji osuđuje rodno uvjetovano nasilje (v. *supra*).

Zamjetno je kako Sud EU-a nakon ratifikacije UN-ove Konvencije o pravima osoba s invaliditetom od strane EU-a 'podrazumijeva da sekundarni izvori

op-ed-ag-hogans-opinion-in-avis-1-19-regarding-the-istanbul-convention-by-merijn-chamon/ (pristupljeno 10. 8. 2021.).

¹¹³ Peers, Steve, *Violence against women: what will be the impact of the EU signing the Istanbul Convention?*, 4. ožujka 2016. Detaljna analiza učinaka pristupanja dostupna na: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/03/violence-against-women-what-will-be.html> (pristupljeno 10. 8. 2021.).

EU-a moraju biti interpretirani koliko je to moguće i na način koji je u skladu s Konvencijom' te se toga i sam drži presuđujući na način da uvažava 'socijalni' model invalidnosti propagiran navedenom Konvencijom.¹¹⁴ S obzirom na ukratko iznesenu ne baš pohvalnu praksu naspram žrtava rodno uvjetovanog nasilja u kontekstu migracija treba se nadati da bi Europski sud nakon ratifikacije Istanbulske konvencije pokazao veću rodnu senzibilnost u svojim odlukama *pro futuro* vezano uz interpretaciju sekundarnog zakonodavstva EU-a, pa i Povelje o temeljnim pravima u duhu Istanbulske konvencije. Nije teško zamisliti da bi se u praksi postavilo pitanje pred Sudom EU-a o direktnom učinku određenih odredbi Istanbulske konvencije (pogotovo vezano uz kontekst migracija i azila) i da bi Komisija mogla pokrenuti postupak zbog povrede prava protiv država članica koje nisu pravilno primijenile Konvenciju u okviru ovlasti (*competences*) EU-a.¹¹⁵

Očito je kako postoji afirmativan odnos posljednjeg saziva Komisije prema Istanbulskoj konvenciji, no upitno je koliko će inzistiranje na ratifikaciji, odnosno alternativnim pravnim mjerama za postizanje ciljeva Konvencije, uistinu ostati na njezinoj listi prioriteta.

4. ZAKLJUČAK

Istanbulska konvencija predstavlja trenutačno najrazrađeniji regionalni, pa i globalni ugovor koji se bavi prevencijom, zaštitom žrtava te kažnjavanjem počinitelja rodno uvjetovanog nasilja. Zbog detaljno razrađenih i međusobno povezanih obveza koje iz nje proizlaze ujedno je važan zagovarački dokument za organizacije civilnog društva specijalizirane za pomoć žrtvama rodno uvjetovanog nasilja za izmjenu nacionalnih zakonodavstva i naročito prakse u tom području.

U radu je naglašeno kako je Istanbulska konvencija otvorena za potpisivanje u svibnju 2011. te da je stupila na snagu 2014. godine. Ipak, desetljeće postojanja Konvencije nije proteklo u slavljeničkom ugođaju ne samo zbog nepredvidljivih pandemijskih uvjeta, koji posvuda dodatno pogoršavaju poziciju žrtava rodno uvjetovanog nasilja, već prvenstveno zbog sve snažnijeg otpora Konvenciji. Nezapamćeni antagonizam prema jednoj obvezujućoj Konvenciji zbog tzv. 'rodne ideologije' kulminirao je time što je Turska, kao prva potpisnica Konvencije, prva i prestala biti njezinom strankom u srpnju 2021.

S druge strane pozitivno je što se Europski sud za ljudska prava u svojim presudama sve više izričito poziva na odredbe Istanbulske konvencije te se mo-

¹¹⁴ *Op. cit.* (bilj. 87), str. 148.

¹¹⁵ *Op. cit.* (bilj. 113).

žemo nadati da će time proširiti opseg pozitivnih obveza svih članica Vijeća Europe u pogledu rodno uvjetovanog nasilja. Naposljetku će na stvarni doseg Istanbulske konvencije ponajviše utjecati rad i predanost njome ustanovljenog Odbora GREVIO, na kojemu je nezahvalan zadatak da bespogovorno inzistira na implementaciji ambicioznih ciljeva Konvencije u državama članicama.

Zaključno, ratifikacija Istanbulske konvencije od strane EU-a predstavlja bi važan korak naprijed prema deklarativnom cilju iskorjenjivanja rodno uvjetovanog nasilja u EU-u, no dosadašnje iskustvo, pa i trenutačni trendovi, pokazuju kako se radi o dugotrajnom i kompliciranom postupku, s mnogim izazovima *de facto* i *de iure*. Iz svega navedenog proizlazi da je put ratificiranja Istanbulske konvencije od strane EU-a gotovo pa jednako neizvjestan (i otežan) kao i njezino još prije potencirano pristupanje Europskoj konvenciji.

LITERATURA:

1. Andrassy, Juraj; Bakotić, Božidar; Lapaš, Davorin; Seršić, Maja i Vukas, Budislav: *Međunarodno pravo 2. dio*, Školska knjiga, 2012.
2. De Burca, Grainne: *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights*, Actor, American Journal of International Law, vol 105, 2011, str. 1–50.
3. De Schutter, Olivier: *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary*, Cambridge University Press, 2012.
4. De Vido, Sara: *The Ratification of the Council of Europe Istanbul Convention by the EU: A Step Forward in the Protection of Women from Violence in the European Legal System*, European Journal of Legal Studies, vol. 9, no. 2, 2017, str. 69–102.
5. Đurđević, Zlata: *Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 15, no. 2, 2008, str. 1077–1127.
6. Edwards, Alice: *Violence against Women under International Human Rights Law*, Cambridge University Press, 2010.
7. Gyeney, Laura: *The Right of Residence of Third Country Spouses who Became Victims of Domestic Violence in the Scope of Application of the Free Movement Directive – Legal Analysis of the NA Case*, Pécs Journal of International and European Law, 2018/I, str. 82–100.
8. McQuigg, Ronagh: *Domestic Violence as a Human Rights Issue: Rumor v. Italy*, European Journal of International Law, vol. 26, no. 4, 2015, str. 1009–1025.
9. McQuigg, Ronagh: *International Human Rights Law and Domestic Violence*, Routledge-Cavendish, 2011.
10. Munivrana Vajda, Maja, Bosak Martina: *The reality behind the Istanbul convention: Shattering conservative Delusions*, Women's Studies International Forum, volume 74, svibanj – lipanj 2019, str. 77–83.
11. Pavlović, Šime: *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda; Protokoli uz Konvenciju; Europski sud za ljudska prava*, Libertin naklada, 2020.
12. Radačić, Ivana: *Human Rights of Women and the Public/Private Divide in International Human Rights Law*, Croatian Yearbook of European Law and Policy, vol. 3, 2007, str. 443–468.
13. Radić, Ivana i Radina, Ana: *Zaštita od nasilja u obitelji: obiteljskopравни, prekršajnopравни i kaznenopравни aspekt*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 51, no. 3, 2014, str. 727–754.

14. Ristik, Jelena: *Protection from gender-based violence before the European Court of Human Rights*, Journal of Liberty and International Affairs, vol. 6, no. 2, 2020, str. 71–88.
15. Schiek, Dagmar: *Article 23 – Equality between Women and Men* u (ur.) Steve Peers, Hervey, Tamara, Kenner, Jeff and Ward, Angela: *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Hart publishing, 2014.
16. Sjöholm, Maria: *Gender-Sensitive Norm Interpretation by Regional Human Rights Law Systems*, Brill Nijhoff, 2017.
17. Šimonović, Dubravka: *Razvoj i sinergije globalne CEDAW Konvencije i regionalne europske Istanbulske konvencije kao instrumenata za uklanjanje diskriminacije i nasilja nad ženama*, u: (ur. Potočnjak, Željko; Grgurev, Ivana i Grgić, Andrea) *Zbornik radova Perspektive antidiskriminacijskog prava*, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 2014.
18. Vasiljević, Snježana i Vinković, Mario: *Temeljna prava i zabrana diskriminacije u praksi europskih i nacionalnih sudova*, Narodne novine, 2019.
19. Wojcech Burek: *‘Reservations and declarations under the Istanbul Convention’*, u: (ur.) Niemi, Johanna, Peroni, Loudes i Stoyanova, Vladislava: *International Law and Violence Against Women: Europe and Istanbul Convention*, Routledge, 2020.

Dokumenti:

1. Agencija EU-a za temeljna prava: *Nasilje nad ženama: istraživanje provedeno diljem Europske unije*, ožujak 2014.
2. Europska komisija: *Unija ravnopravnosti: Strategija rodne ravnopravnosti 2020.–2025.*, COM/2020/152.
3. Vijeće Europe: *1st General Report on GREVIO Activities covering period from June 2015 to May 2019*, 2020.
4. Vijeće Europe: *Strategija o rodnoj ravnopravnosti za razdoblje od 2018. do 2023.*, travanj 2018.

Ostalo:

1. Baytok, Cemre: *The Istanbul Convention, Gender Politics and Beyond: Poland and Turkey*, 2021.
2. Bengisu, Ipek: *Turkey’s withdrawal from the Istanbul Convention: A step in the wrong direction*, 5. svibnja 2021., <https://blogs.lse.ac.uk/wps/2021/05/05/turkeys-withdrawal-from-the-istanbul-convention-a-step-in-the-wrong-direction/> (pristupljeno 2. 8. 2021.).
3. Chamon, Merijn, *Op-Ed: “AG Hogan’s Opinion in Avis 1/19 regarding the Istanbul Convention”*, 15. ožujka 2021. <https://eulawlive.com/op-ed-ag-hogans-opinion-in-avis-1-19-regarding-the-istanbul-convention-by-merijn-chamon/> (pristupljeno 10. 8. 2021.).
4. Chinkin, Christine: *Caselaw of the European Court of the European Court of Human Rights on Violence Against Women*, CAHVIO 2009.
5. Eskitaşçıoğlu, İlayda: *Turkey’s Withdrawal from the Istanbul Convention: A Sudden Presidential Decision in the Dead of the Night and an Alarming Setback*, Völkerrechtsblog, <https://voelkerrechtsblog.org/turkeys-withdrawal-from-the-istanbul-convention/> 27. ožujka 2021, (pristupljeno 5. 8. 2021.).
6. Europski parlament: *Rezolucija o ženskim pravima na Zapadnom Balkanu*, siječanj 2019.

7. Europski parlament: *Rezolucija od 16. rujna 2021. s preporukama Komisiji o utvrđivanju rodno uvjetovanog nasilja kao novog područja kriminaliteta u članku 83. stavku 1. UFEU-a* (2021/2035(INL)), para. 67.
8. Peers, Steve, *Violence against women: what will be the impact of the EU signing the Istanbul Convention?*, 4. ožujka 2016. Detaljna analiza učinaka pristupanja, dostupno na: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/03/violence-against-women-what-will-be.html> (pristupljeno 10. 8. 2021.).
9. Shreeves, Rosamund i Prpic, Martina (za Europski parlament): *Violence against women in the EU: State of play*, 2020.
10. Smilova, Ruzha: Promoting “Gender Ideology”: *Constitutional Court of Bulgaria Declares Istanbul Convention Unconstitutional*, Oxford Human Rights Hub, 22. kolovoza 2018.

Summary

ASSESSMENT OF THE FIRST TEN YEARS OF THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON PREVENTING AND COMBATING VIOLENCE AGAINST WOMEN AND DOMESTIC VIOLENCE

This paper aims to assess the actual achievements of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (better known as the Istanbul Convention) following the ten years since it was opened for signature in May 2011 in Istanbul. Besides being a symbolic anniversary, the topic is relevant since on 1 July 2021 Turkey, as the first signatory, was also the first state party that left this key regional treaty which guarantees the protection of women from gender-based violence. Taking into account EU Member States such as Hungary which still strongly oppose ratification and/or ones like Poland that periodically announce their withdrawal, the paper discusses the often-neglected role of the European Union in the promotion of the Istanbul Convention as the most important and comprehensive instrument of its kind. The EU has already signed the Convention, doing so in June 2017. At the same time, the EU Commission in its Gender Equality Strategy for the period 2020-2025 explicitly states that one of its priorities is combating gender-based violence in the EU. The Commission considers the EU's accession to the Istanbul Convention as an important step in this direction. If this does not happen, in the same Strategy, the Commission insists that the EU should find alternative legal measures to achieve the objective of the Convention.

Keywords: decade of the Istanbul Convention, gender-based violence, GREVIO, probability of EU accession to the Istanbul Convention