

SUZANA KIKIĆ\*

## **(Ne)primjena skraćenog postupka, sporazumijevanja i oportuniteta u slučajevima prekršaja obiteljskog nasilja**

### *Sažetak*

*Unatoč implementiranju brojnih međunarodnih standarda zaštite žrtava nasilja u obitelji u hrvatsko zakonodavstvo, u policijskoj praksi uočen je problem tumačenja i provođenja pojedinih zakonskih (i međunarodnih konvencijskih) odredbi, koje za posljedicu, osim neadekvatne i neučinkovite zaštite žrtava, ima negativan učinak na prevenciju i suzbijanje obiteljskog nasilja, posebno u pogledu poticanja žrtava na prijavljivanje eventualnog novog nasilja, saniranja posljedica, ali i upućivanja poruke počinitelju o neprihvatljivosti njegova ponašanja. Predmet ovog rada samo je jedan segment primjene policijskih ovlasti u području prekršajnog procesuiranja počinitelja nasilja u obitelji, odnosno, pitanje primjene instituta tzv. skraćenog postupka izdavanjem prekršajnih naloga i obaveznih prekršajnih naloga, sporazumijevanja policije i počinitelja o krivnji i sankcijama te nepokretanja prekršajnog postupka primjenom načela oportuniteta. S ciljem utvrđivanja zakonskih osnova, opsega, razloga i načina njihove primjene u praksi, provedeno je istraživanje kojim su obuhvaćene: analiza nacionalnih i međunarodnih pravnih okvira u ovom području, analiza statističkih podataka primjene ovih instituta u razdoblju od 2017. do 2021. godine u Republici Hrvatskoj, kao i analiza policijskih predmeta nasilja u obitelji u kojima su primjenjivani ovi instituti. Iako je riječ o relativno malom broju slučajeva primjene spomenutih instituta, rezultati istraživanja dobiveni analizom policijskih predmeta upućuju na površnost provođenja izvoda u pojedinim slučajevima nasilja u obitelji, nepravilnu primjenu zakonskih ovlasti te nedostatan stupanj kontrole i nadzora, što dovodi do pogrešaka kod donošenja odluke o nepodnošenju optužnog prijedloga, a u nekim slučajevima i kvalificiranja kažnjive radnje. Na temelju spoznaja dobivenih istraživanjem aktualnog zakonodavnog okvira i policijskog postupanja, dani su prijedlozi izmjena prekršajne zakonske regulative, intenziviranja edukacija policijskih službenika na svim razinama te unaprjeđenja*

---

\* Suzana Kikić, viša predavačica Veleučilišta kriminalistike i javne sigurnosti, Policijska akademija „Prvi hrvatski redarstvenik“, MUP RH.

*sustava nadzora i kontrole rada policijskih službenika, sa svrhom adekvatne i zakonite zaštite žrtava prekršaja obiteljskog nasilja.*

**Ključne riječi:** *nasilje u obitelji, skraćeni postupak, sporazumijevanje, načelo oportuniteta, policija.*

## 1. UVOD

O fenomenu obiteljskog nasilja kao javno-društvenom problemu počinje se govoriti tek potkraj 19. stoljeća, kada discipliniranje članova obitelji, primarno žena i djece, zbog svojih posljedica na cjelokupno društvo prestaje biti opravdano ponašanje i privatni problem (Ajduković, 2000). Naime, zbog širokog spektra posljedica (od tjelesnih ozljeda do ubojstva, od osobne patnje do socijalne izoliranosti, od financijske ovisnosti članova obitelji do materijalne, moralne i demografske nestabilnosti društva) ono postaje etički, javnozdravstveni, socijalni, gospodarski i sigurnosni problem društva, koji iziskuje društvene reakcije preventivno-intervencijskog karaktera: zdravstveno i socijalno-intervencijske, odgojno-obrazovne, obiteljsko-pravne i kazneno-pravne (Ajduković, 2000; Pavleković, Ajduković, Mamula, 2004; Radić, Radina, 2014; Lloyd, 2018).

Posebnu društvenu ulogu u sprječavanju i procesuiranju obiteljskog nasilja zasigurno ima policija, koja najčešće prva dolazi u kontakt sa žrtvama i počiniteljima te je preventivnim djelovanjem i provođenjem zakona primjenom policijskih ovlasti dužna spriječiti nasilje i žrtvama pružiti sveobuhvatnu zaštitu.

Predmet ovog rada samo je jedan segment primjene policijskih ovlasti u području prekršajnog procesuiranja počinitelja nasilja u obitelji, odnosno, pitanje primjene instituta tzv. skraćenog postupka izdavanjem prekršajnih naloga i obaveznih prekršajnih naloga, sporazumijevanja policije i počinitelja o krivnji i sankcijama te nepokretanja prekršajnog postupka primjenom načela oportuniteta. Izazov za razmatranje ovog problema pojavljuje se u objavljenim statističkim pokazateljima Ministarstva unutarnjih poslova o primjeni ovih pravnih instituta, unatoč zabrani utemeljenoj na međunarodnim i nacionalnim pravnim propisima te brojnim uputama Ravnateljstva policije. Stoga su u radu, osim zakonskog okvira, prikazani rezultati istraživanja o postupanju hrvatske policije u primjeni ovih instituta u posljednjih pet godina, koji su poslužili kao osnova za predlaganje modaliteta rješavanja problema u policijskom postupanju sa svrhom adekvatne i zakonite zaštite žrtava prekršaja obiteljskog nasilja.

## 2. ZAKONSKI OKVIR

Da bi se uopće moglo problematizirati o primjeni skraćenog postupka, sporazumijevanja i nepokretanja prekršajnog postupka primjenom načela oportuniteta u predmetima prekršaja nasilja u obitelji, nužno je razjasniti zakonske osnove sva tri instituta (de lege lata).

### 2.1. Skraćeni postupak i nasilje u obitelji

Smisao uvođenja skraćenog prekršajnog postupka u prekršajno sudovanje jest rasterećenje prekršajnih sudova, odnosno, povećanje brzine i ekonomičnosti postupaka

(Bonačić, Rašo, 2012; Novak Hrgović, 2002). Naime, djelomičnim prebacivanjem ovlasti donošenja odluka prije započinjanja prekršajnog postupka na ovlaštene tužitelje (između ostalih i na policiju) mogućnošću izdavanja prekršajnih naloga počiniteljima prekršaja *manjeg značaja*<sup>1</sup> nastojalo se izbjeći opterećivanje sudova optužnim prijedlozima za prekršaje za koje može biti propisana, uz novčanu, i kazna zatvora<sup>2</sup> te skratiti dugotrajne prekršajne postupke<sup>3</sup>. Istovjetna tendencija razvidna je i uvođenjem instituta obaveznog prekršajnog naloga, ali za razliku od prekršajnih naloga, obavezni prekršajni nalog ovlašteni tužitelj u obvezi je, pod uvjetima određenim Prekršajnim zakonom<sup>4</sup> (u daljnjem tekstu PZ), izdati samo za prekršaje za koje je moguće izreći isključivo novčanu kaznu<sup>5</sup>. Da bi se osigurala provedba osnovnih načela prekršajnog postupka: zakonitosti, primjene blažeg propisa i krivnje (PZ, čl. 2. do čl. 4.), PZ-om je propisana sudska kontrola rada ovlaštenih tužitelja, kroz odlučivanje prekršajnih sudova o prigovorima na izdane prekršajne i obavezne prekršajne naloge<sup>6</sup>.

Kada govorimo o prekršajima nasilja u obitelji, Zakonom o zaštiti od nasilja u obitelji<sup>7</sup> (u daljnjem tekstu ZZNO) definirani su modaliteti počinjenja prekršaja obiteljskog nasilja (ZZNO, čl. 10.) i način postupanja nadležnih tijela: hitnost, posebno obzirno postupanje, poštivanje dostojanstva i individualni pristup žrtvama (ZZNO, čl. 3., 4. i 5.). Istim zakonom propisane su i prekršajnopravne sankcije koje se mogu izreći počiniteljima s primarnim ciljem zaštite žrtava izloženih nasilju, a potom i primjerenog kažnjavanja i sprječavanja počinitelja u ponavljanju nasilja i to: zaštitne mjere, novčana kazna i kazna zatvora (ZZNO, čl. 11.) te druge prekršajnopravne sankcije propisane PZ-om, poput zaštitnih mjera, mjera upozorenja (opomena i uvjetna osuda) i, za maloljetne počinitelje, odgojnih mjera (PZ, čl. 5.). Raspon mogućeg izricanja novčanih i zatvorskih kazni počiniteljima prekršaja nasilja u obitelji, prikazan je u Tablici 1.

<sup>1</sup> U Prekršajnom zakonu, NN 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17., 118/18., 114/22. nigdje nije definiran pojam prekršaja manjeg značaja, ali se u recentnoj literaturi pod tim pojmom podrazumijevaju prekršaji čije rješavanje predstavlja jednostavno pravno pitanje (Bonačić, Rašo, 2012). Naime, policija kao tijelo državne uprave predstavlja ovlaštenog tužitelja, koji je prema čl. 229. st.2. istog zakona ovlašten izdati prekršajni nalog pod uvjetima iz čl. 228. i čl. 231. (ako je prekršaj utvrđen neposrednim opažanjem, inspeksijskim nadzorom, očevitom i drugom vjerodostojnom dokumentacijom i upotrebom tehničkih uređaja i sl.), a rješavanje prigovora na prekršajni nalog je s Visokog prekršajnog suda prebačeno na nadležne prekršajne sudove.

<sup>2</sup> Valja napomenuti da se prekršajnim nalogom može izreći samo novčana kazna, čak i ispod zakonskog minimuma predviđenog za konkretni prekršaj pod okolnostima iz čl. 37. Prekršajnog zakona, ali se ne može izreći kazna zatvora ni zaštitna mjera, izuzev zabrane upravljanja motornim vozilom (čl. 228. st. 4.).

<sup>3</sup> Aktualni Prekršajni zakon u čl. 89. zabranjuje odugovlačenje postupka i zlouporabu prava stranaka.

<sup>4</sup> Prekršajni zakon, NN 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17., 118/18., 114/22.

<sup>5</sup> Ovlaсти policije i postupak izdavanja obaveznog prekršajnog naloga opisani su u čl. 239. do 240. PZ-a.

<sup>6</sup> Institut nadzora uveden je „radi pogrešnog državnog (političkog) oportuniteta da će državna tijela u nekim prekršajima bolje štiti neki državni interes“ (Josipović, Rašo, 2008:10-11). Postupak po prigovoru protiv prekršajnog naloga detaljnije je opisan u čl. 235. do čl. 238. PZ-a, a protiv obaveznog prekršajnog naloga opisan je u čl. 241. do 244. istog zakona.

<sup>7</sup> Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji, NN 70/17., 126/19., 84/21., 114/22.

**Tablica 1:** Raspon novčanih i zatvorskih kazni prema Zakonu o zaštiti od nasilja u obitelji

ZZNO – čl. 22.	od	do
novčana kazna	260 €	6.630 €
kazna zatvora	30 dana	90 dana

Važno je naglasiti da je novčana kazna od *najmanje* 260 € propisana za nasilje u obitelji počinjeno prvi put (bez nazočnosti ili na štetu djece, osoba s invaliditetom i osoba starije životne dobi), dok se počinitelj koji ponovi nasilje u obitelji prema djetetu, osobi s invaliditetom i osobi starije životne dobi može kazniti novčanom kaznom od *najmanje* 2250 €, pri čemu nije određena gornja granica novčane kazne (ZZNO, čl. 22.) koja može iznositi maksimalno do 6.630 € (PZ, čl. 33. st. 3.). Također, jedino za počinitelja koji prvi put počinio nasilje u obitelji nije propisana minimalna kazna zatvora, ali je gornja granica ove kazne iznimno visoka za počinjeni prekršaj, u odnosu na prekršaje iz drugih zakona<sup>8</sup>. Iz ovakvog normiranja sankcija možemo zaključiti da je u radnjama nasilja u obitelji koje se mogu kvalificirati kao prekršaj, zakonodavac prepoznao ozbiljnost pojave nasilja u obitelji u odnosu na posljedice koje ono može imati za pojedinca, obitelji i društvo, odnosno, da nikako nije riječ o prekršaju *manjeg značaja*<sup>9</sup>. Tome u prilog govori i činjenica da se u Republici Hrvatskoj odredba o prekršajnoj kažnjivosti nasilja u obitelji (unatoč brojnim manjkavostima vezanim za njezinu primjenu) prvi put pojavljuje u odredbama čl. 118. i čl. 362. Obiteljskog zakona NN 162/98. iz 1998. godine, kada je za počinitelja propisana isključivo kazna zatvora u trajanju do 30 dana.

Stoga su i upute o načinu postupanja policije od samog početka primjene prekršajnih odredbi iz 1998. godine do danas imale tendenciju unaprjeđenja rada policije u postizanju *učinkovite zaštite žrtava nasilja u obitelji* i njima se striktno upućivalo policijske službenike na privođenje počinitelja u policijsku postaju radi njegova zadržavanja, odnosno, podnošenja optužnog prijedloga nadležnom prekršajnom sudu, uz obavezu uhićenja i privođenja sudu radi ispitivanja okrivljenika, kada god za to postoje zakonski uvjeti<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Prema čl. 35. st.1. PZ-a, sud ne može počinitelju prekršaja izreći zatvorsku kaznu manju od tri dana, niti veću od 60 dana za najteže oblike prekršaja, odnosno, veću od 90 dana za posebno teške prekršaje s elementima nasilja, prekršaje protiv okoliša, zlouporabe droga i obiteljskog nasilja (PZ, čl. 35. st. 2.).

<sup>9</sup> Odredbe čl. 35. st. 1. i 2. PZ-a propisuju da se za najteže prekršaje može izreći kazna zatvora u trajanju od 60 dana, a za prekršaj nasilja u obitelji (uz još neke prekršaje) i do 90 dana te dovode do zaključka da se oni smatraju naročito teškim prekršajima.

<sup>10</sup> Ovdje su izdvojene upute Ministarstva unutarnjih poslova i Ravnateljstva policije u kojima su navedene obaveze i način postupanja policije s počiniteljem nasilja u obitelji u svrhu zaštite žrtava: Primjena odredbi čl. 94. i 118. Obiteljskog zakona; Problemi u primjeni odredbe čl. 77. stavak 6. i 7. i čl. 87. stavak 2. Zakona o prekršajima, a u svezi postupanja policije u primjeni odredbe članka 118. u svezi članka 362. Obiteljskog zakona; Protokol o postupanju u slučaju nasilja u obitelji; Zaključci s radnog sastanka linije za maloljetničku delinkvenciju; Zaštita žrtava nasilja u obitelji; Zaštita žrtava nasilja u obitelji, mjere opreza i zaštitne mjere; Ubojstva u obitelji; Provedba Protokola o postupanju u slučaju nasilja u obitelji, supotpis prijavnih materijala; Provedba mjera opreza izrečenih počiniteljima kažnjivih radnji vezanih uz nasilje

Ovdje valja izdvojiti Standardni operativni postupak policije u slučaju nasilja u obitelji, u kojem se policijskim službenicima striktno nalaže uhićenje osumnjičenika za počinjenje prekršaja ili kaznenog djela nasilja u obitelji (Ravnateljstvo policije, 2011, čl. 26.) te Protokol o postupanju u slučaju nasilja u obitelji prema kojem je policija dužna, uz temeljito prikupljanje obavijesti i pružanje zaštite žrtvama, udaljiti počinitelja iz obitelji i privesti ga nadležnom (u slučaju utvrđenog prekršaja – prekršajnom) sudu uz optužni prijedlog, kada god za to postoje zakonski uvjeti (Ministarstvo za demografiju, mlade i socijalnu politiku, 2019:7). Upravo zbog toga, počiniteljima nasilja u obitelji, bez obzira na to je li riječ o punoljetnim ili maloljetnim počiniteljima, nije opravdano izdavati prekršajni nalog i obavezni prekršajni nalog.

Naime, kada su u pitanju maloljetni počinitelji prekršaja, od donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona iz 2013., prekršajni nalog i obavezni prekršajni nalog ne mogu se izdati maloljetnim osobama počiniteljima prekršaja (čl. 228. st. 2. i čl. 239. st. 7.), što prije nije bio slučaj prema Prekršajnom zakonu iz 2007. godine, primjenjivanom od 1. 1. 2008. prema kojem se maloljetniku nije mogao izdati prekršajni nalog (Prekršajni zakon, NN 107/07., čl. 228.), ali se mogao izdati obavezni prekršajni nalog starijem maloljetniku koji ostvaruje osobne prihode vlastitim radom ili imovinom<sup>11</sup>. Danas, u skladu s brojnim međunarodnim i nacionalnim standardima zaštite djece, temeljno pravilo postupanja svih nadležnih tijela (pa tako i policije) jest dužnost obavještanja roditelja o svakom postupanju prema djetetu (kako žrtvi, tako i počinitelju kažnjive radnje), kao i njihova prisutnost policijskim radnjama. Također, prilikom izricanja sankcije nužno je uzeti u obzir, osim naravi počinjenog prekršaja (i kaznenog djela), osobne i obiteljske prilike maloljetnog počinitelja prekršaja<sup>12</sup>.

## 2.2. Sporazumijevanje i nasilje u obitelji

Kao i kod skraćenog postupka, primjena sporazumijevanja u prekršajnom postupku usmjerena je rasterećivanju sudova, odnosno, prebacivanju donošenja odluka na ovlaštene tužitelje (ovdje policiju). Pregovaranje s okrivljenikom o priznavanju krivnje i sporazumijevanje o sankciji i mjerama predstavlja alternativu prekršajnom postupku, kojim je moguće primjenom načela svrhovitosti riješiti konflikt između počinitelja i žrtve

---

u obitelji; Standardni operativni postupci; Pritužba na postupanje policijskih službenika, upozorenje i preporuka Pučke pravobraniteljice; Prekršajni zakon – odmjeravanje kazne prilikom predlaganja sankcije za počinjeni prekršaj; Uhićenje i smještanje u posebnu prostoriju do prestanka djelovanja opojnih sredstava; Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji – primjena propisa; Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji; Pravilnik o načinu provedbe pojedinačne procjene potreba žrtve; Postupanje policije u kriminalističkim istraživanjima kažnjivih radnji nasilja u obitelji; Protokol o postupanju u slučaju nasilja u obitelji.

<sup>11</sup> Člankom 56. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona, NN 39/13., izmijenjene su odredbe Prekršajnog zakona, NN 107/07., kojima je bila propisana ova mogućnost u čl. 239. st.1., pod uvjetima iz čl. 71. st.1.

<sup>12</sup> Odredbe čl. 29. i 30. Smjernica Odbora ministara Vijeća Europe o pravosuđu prilagođenom djeci implementirane su u čl. 53.a st. 1. t. 1. i 3., čl. 53.a st. 3., čl. 53.b, čl. 68. st. 1., čl. 78., čl. 95. i dr. Zakona o sudovima za mladež, NN 84/11., 143/12., 148/13., 56/15., 126/19. i PZ-a, čl. 71.

(Maršavelski, Ivanušić, 2021:478). Ovaj koncept uveden je u hrvatsko kazneno procesno pravo relativno kasno, 2008. (Zakon o kaznenom postupku, NN 152/08., čl. 38. i čl. 360.), dok je u prekršajno zakonodavstvo uveden 2013. godine (PZ, NN 39/13., čl. 109.e). Naime, odluku o nepokretanju prekršajnog postupka primjenom oportuniteta (iako je utvrđeno počinjenje prekršaja) policija može donijeti u slučajevima kada nisu ispunjeni uvjeti za uhićenje (zadržavanje) počinitelja prema člancima 134. i 135. PZ-a, a za taj prekršaj moguće je izdati prekršajni nalog ili obvezni prekršajni nalog (koji još nisu izdani), kada još nije podnesen optužni prijedlog (redovnim putem), pri čemu je počinitelju (odmah ili naknadno) uručena obavijest o počinjenom prekršaju i njegovim pravima (Mršić, Posilović, Šantek, 2018: 214, 227). Samo u slučajevima kada smatra da bi počinitelju, u odnosu na okolnosti počinjenog prekršaja, bilo svrhovito i opravdano izricanje novčane kazne, policija na način propisan člankom 109.e PZ-a, može s počiniteljem pregovarati o uvjetima priznanja krivnje i donositi odluku o sankciji na temelju sporazuma (novčanoj kazni, eventualno o zaštitnoj mjeri, nikako o zatvorskoj kazni). U prekršajima s elementima nasilja, ovaj postupak nije moguće pokrenuti bez pisane suglasnosti žrtve (PZ, čl. 109. b st.3.) niti bez priznanja počinitelja (PZ, čl. 109.e st. 2. t. 3.). Zbog osjetljivosti, postupak medijacije izložen je kontroli i nadzoru prekršajnog suda jer je policija svaki sporazum dužna dostaviti nadležnom prekršajnom sudu, koji je dužan odlučiti hoće li ga prihvatiti ili će odbaciti sporazum i nastaviti s postupkom. U slučaju prihvaćanja sporazuma, sud donosi odluku o prekršaju (rješenje) istovjetno sporazumu, na koje nije dopuštena žalba (PZ, čl. 109.e st. 4. i čl. 9.).

Primjena ovog instituta nije prihvatljiva u prekršajima nasilja u obitelji zbog više razloga. Naime, novčane kazne, iako su predviđene kao sankcije u Zakonu o zaštiti od nasilja u obitelji, često dovode do teških obiteljskih situacija, jer su najčešći počinitelji obiteljskog nasilja članovi uže obitelji žrtve, o kojima su žrtve najčešće i financijski ovisne pa je rezultat takvog kažnjavanja posredno financijsko kažnjavanje i same žrtve<sup>13</sup>. Stoga je Ravnateljstvo policije u uputi 2017. godine dalo dodatne smjernice za predlaganje sankcija, između ostalog i za prekršaje nasilja u obitelji, u kojima se za tu vrstu prekršaja sugerira predlaganje zatvorskih kazni i uz njih zaštitnih mjera<sup>14</sup>.

Osim toga, potpisivanjem Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji 22. siječnja 2013. i njezinom ratifikacijom 16. svibnja 2018.<sup>15</sup>, Hrvatska je prihvatila obaveze propisane Konvencijom, a između ostalog i odredbu iz čl. 48., kojom se stranke obvezuju na poduzimanje „zakonodavnih i drugih mjera kojima se zabranjuju alternativni postupci rješavanja sporova, uključujući medijaciju i mirenje, u vezi sa svim oblicima nasilja obuhvaćenih područjem primjene ove Konvencije. Utemeljenost ove odredbe leži u sociodemografskim specifičnostima žrtava nasilja u obitelji koje su nakon preživljenog nasilja najčešće iznimno ranjive, imaju osjećaj srama i nemoći te su nerijetko opterećene egzistencijalnim pitanjima i brigom o drugim članovima obitelji, radi čega nisu

<sup>13</sup> Jednaka je situacija i s prekršajnim nalogima i obaveznim prekršajnim nalogima.

<sup>14</sup> Ravnateljstvo policije (2017) Prekršajni zakon, odmjeravanje kazne prilikom predlaganja sankcije za počinjeni prekršaj.

<sup>15</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, NN 3/18.

u ravnopravnom položaju s počiniteljima u trenutku pregovaranja (Mamula, 2004; Mamula, Dijanić Plašč, 2014; Martinjak, Filipović, 2019). Kako je prema Prekršajnom zakonu za sporazumijevanje žrtve i počinitelja o krivnji i sankciji nužan uvjet izjava žrtve o pristanku da se protiv počinitelja ne pokrene prekršajni postupak, a počinitelj mora priznati krivnju i ispričati se žrtvi, to nužno pretpostavlja dovođenje žrtve u neravnopravan položaj, poglavito u situacijama kada nije u potpunosti upoznata sa svojim pravima (Direktiva 2012/29/EU, čl. 12.d). Iako u Prekršajnom zakonu prekršaji nasilja u obitelji nisu posebno izdvojeni u pogledu sporazumijevanja, neprimjenjivanje ovog instituta pravno je utemeljeno u Konvenciji Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji.

S tim u vezi važno je skrenuti pozornost na primjenu temeljnog uvjeta za pregovaranje i sporazumijevanje, odnosno, dužnosti ovlaštenog tužitelja da u slučajevima kada je prekršaj utvrđen, ali ne postoje razlozi za uhićenje i zadržavanje počinitelja, počinitelju osobno uruči pisanu obavijest o utvrđenom prekršaju, odnosno, namjeri podnošenja optužnog prijedloga i njegovim pravima prije i tijekom prekršajnog postupka (PZ, čl. 109.a). Radi optimizacije policijskog postupanja, Ministarstvo unutarnjih poslova je 2018. godine u IS MUP-a uvelo digitalne obrasce, među kojima i obrazac pisane obavijesti o pokretanju prekršajnog postupka, u kojem su taksativno navedena prava počinitelja u postupku, uključujući i pravo na sporazumijevanje (PZ, čl. 109.a st. 1. t. 9.). Međutim, počinitelji nasilja u obitelji nemaju to pravo, ne samo na temelju primjene odredbe čl. 48. Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji nego i ranije spomenutih podzakonskih akata poput Protokola o postupanju u slučaju nasilja u obitelji, Standardnog operativnog postupka u slučaju nasilja u obitelji te drugih postupovnih uputa MUP-a RH. Unatoč tome, u praksi se u pravilu događa da policijski službenici automatizmom popunjavaju standardizirani digitalni obrazac u IS MUP-a, koji u pisanom obliku uručuju počinitelju nasilja u obitelji a da nisu uklonili pravo na sporazumijevanje iz članka 109. stavka 1. točke 9. PZ-a, što predstavlja proceduralnu pogrešku.

### **2.3. Oportunitet i nasilje u obitelji**

Pod oportunitetom u prekršajnom se postupku podrazumijeva ovlast tužitelja da ne pokrene postupak prema počinitelju bilo uz uvjet, bilo bezuvjetno (Filipović, 2021:632). Svrha primjene tog načela jest, kao i kod skraćenog postupka i sporazumijevanja, sprječavanje neučinkovitosti prekršajnog postupka za prekršaje manjeg značaja, koji uvelike utječu na opterećenost i učinkovitost sudova. Policija kao ovlašteni tužitelj može primijeniti načelo oportuniteta kada je moguće izdati prekršajni nalog (PZ, čl. 231.) ili obavezni prekršajni nalog (PZ, čl. 239.), ali prije njihova izdavanja; kada je moguće podnijeti optužni prijedlog (PZ, čl. 111.) prije njegove dostave sudu te kada počinitelj nije zatečen na mjestu počinjenja prekršaja, a uručena mu je obavijest o počinjenom prekršaju (PZ, čl. 109.a). Instituti koji se u prekršajnom postupku primjenjuju (uz već uvriježeno upozorenje) su: beznačajni prekršaj, bezuvjetni i uvjetni oportunitet.

Institut beznačajnog prekršaja treba promatrati iz perspektive mogućnosti brzog i učinkovitog rješavanja prekršaja za koje u odnosu na obilježja prekršaja ne postoji potreba da počinitelj bude kažnjen, odnosno, kada postoji vjerojatnost da bi sud mogao u prekršajnom

postupku donijeti rješenje o obustavi postupka (PZ, čl. 109.d st. 2.), presudu kojom se odbija optužba (PZ, čl. 181. st. 5, u svezi čl. 24.a.) ili se okrivljenik oslobađa kazne (PZ, čl. 183. st. 1. t. 3. u svezi čl. 38.).

Kada razmatramo primjenu tog instituta u prekršajima nasilja u obitelji u svjetlu čl. 24.a PZ-a, nikako se ne bi moglo reći da je riječ o beznačajnom prekršaju. Naime, samo definiranje pojma nasilja u obitelji, pod kojim se podrazumijevaju sve radnje kojima počinitelj povređuje temeljna ljudska prava i slobode drugih članova obitelji (poput prava na život, integritet, dostojanstvo, zaštitu od ponižavajućeg i nečovječnog postupanja) i time im nanosi mjerljivu štetu, odnosno, dovodi do patnje<sup>16</sup>, upućuju na ozbiljnost te pojave. U prilog tome govori činjenica da je u posljednjih 15-ak godina u Hrvatskoj došlo do niza zakonodavnih promjena, kojima se nastojalo zaštititi obitelj kao visoko rangiranu društvenu vrijednost<sup>17</sup>. Također, po svojim specifičnostima u odnosu na druge oblike nasilja (ulično, na radnome mjestu, u školi, u prometu, medijima itd.), obiteljsko nasilje je opasnije jer je često skriveno i nevidljivo (Grozđanić, Škorić, Vinja, 2010:670), a posljedice koje može proizvesti na pojedinca, obitelj i društvo upućuju na visok stupanj društvene ugroze.

Primjena bezuvjetnog oportuniteta, kada je riječ o prekršajima s elementima nasilja, uvjetovana je vjerojatnošću da će počinitelj u prekršajnom postupku biti oslobođen od kazne (PZ, čl. 38.) ili se radi o beznačajnom prekršaju (PZ, čl. 24.a)<sup>18</sup>. Ovaj institut može se primijeniti kada posljedice prekršaja teško pogađaju počinitelja, kada se počinitelj pomirio s oštećenikom ili otklonio (umanjio) posljedice i nadoknadio štetu (PZ, čl. 38.), za što je potrebno pribaviti izjavu oštećenika o pristanku na nepokretanje prekršajnog postupka (PZ, čl. 109.b st. 3.). Osim tog pristanka, policija je dužna u službenim pismenima konstatirati da se počinitelj prekršaja ispričao oštećeniku, ako je to ovaj doista i učinio prilikom pružanja intervencije ili nakon nje. U slučaju da se počinitelj nije ispričao, policija mu je dužna izdati naredbu kojom se obvezuje da se u roku od 15 dana pisano ispriča oštećeniku, ali tada je već riječ o uvjetnom oportunitetu.

---

<sup>16</sup> Povelja Europske unije o temeljnim pravima, 2007/c 303/01, u čl. 1. do 4. govori o temeljnim ljudskim pravima koje je svaka država članica dužna osigurati građanima. Deklaracija o uklanjanju nasilja nad ženama definira nasilje u obitelji kao bilo kakav čin nasilja koji se temelji na rodu i spolu, a koji kao posljedicu ima, ili je *vjerojatno* da će imati, fizičku, seksualnu ili psihološku povredu ili patnju u žena, uključujući prijetnje takvim radnjama, prisilu ili svojevóljno oduzimanje slobode, bilo u javnom ili privatnom životu (UN Declaration on the Elimination of Violence against Women, A/RES/48/104., čl. 1.).

<sup>17</sup> Pritom se misli na kvalificiranje obiteljskog nasilja kao kažnjive radnje u prekršajnom smislu (s proširenjem modaliteta radnje koja se propisuje kažnjivom, propisivanjem težih kazni i unaprjeđenjem pravnog položaja žrtava), ali i u kaznenom smislu (uvođenjem kvalificiranih oblika pojedinih kaznenih djela, njihova progona po službenoj dužnosti, propisivanjem težih kazni i unaprjeđenjem pravnog položaja žrtava).

<sup>18</sup> Ostali uvjeti za mogućnost primjene bezuvjetnog oportuniteta opisani su u čl. 109. b st. 1. t.2. i 3. PZ-a, ali kod nasilja u obitelji nikako ih nije moguće primijeniti radi očite neučinkovitosti sankcija za već počinjeni prekršaj, a u slučaju da je počinitelj počinio više prekršaja, bitno bi se utjecalo na izricanje kazne i drugih sankcija, s obzirom na to da su prema ZZNO-u zapriječene kazne za ponavljanje ili nasilje prema posebno ranjivim skupinama (djeca, osobe s invaliditetom, osobe starije životne dobi) bitno različite, odnosno, veće (ZZNO, čl. 22. st. 2. do 6.).



Institut uvjetnog oportuniteta policija kao ovlaštenu tužitelj može primijeniti pod istim uvjetima kao i bezuvjetni oportunitet (PZ, čl. 24.a i čl. 38.), kada postoji sumnja da je počinjen prekršaj (pri čemu počinitelj nije ranije počinio istovrsni prekršaj), a počinitelj je spreman preuzeti obavezu da se podvrgne odvikavanju od ovisnosti ili psihosocijalnom tretmanu uz napuštanje zajedničkog kućanstva dok odvikavanje traje (PZ, čl. 109.c st. 1.). Svrha primjene oportuniteta uvjetovane počiniteljevim preuzimanjem obaveze jest otklanjanje opasnosti ili razloga koji mogu poticajno djelovati na počinjenje novog prekršaja. Kod prekršaja s elementima nasilja, ovlaštenu je tužitelj, kao i kod primjene bezuvjetnog oportuniteta, dužan pribaviti izjavu oštećenika o pristanku na nepokretanje prekršajnog postupka (PZ, čl. 109.c st. 2.) i u slučaju preuzimanja obaveze psihosocijalnog tretmana, suglasnost žrtve s tom obavezom (PZ, čl. 109.c st. 1. t. 2.) i tek nakon pribavljenih suglasnosti može počinitelju izdati naredbu. U slučaju neispunjavanja preuzete obaveze, policija će kao ovlaštenu tužitelj pokrenuti prekršajni postupak za počinjeni prekršaj (PZ, čl. 109.b st. 7.).

U slučajevima nasilja u obitelji primjena oportuniteta s ciljem rješavanja prekršaja nepokretanjem prekršajnog postupka primjenom instituta uvjetnog i bezuvjetnog oportuniteta, može imati dalekosežne posljedice. Naime, za razliku od prekršaja protiv javnog reda i mira, prometnih prekršaja i sl., prekršaji nasilja u obitelji imaju svoje specifičnosti. Kako je najčešće riječ o poremećajima u partnerskim odnosima, nasilje je vrlo rijetko izoliran događaj. U pravilu se dinamika obiteljskog nasilja odvija u ciklusima<sup>19</sup>, tijekom kojih su se počinitelji skloni ispričavati nakon svakog događaja i obećavati da se to više neće ponoviti, a žrtve, u nadi da će se situacija doista smiriti, prihvaćaju isprike. Nažalost, ponašanja počinitelja s vremenom postaju češća i brutalnija, a žrtve zbog straha, izoliranosti, ekonomske ovisnosti o počinitelju i bojazni za ostale članove obitelji (najčešće djecu) pristaju na kompromise i trpe (Kim i Gray, 2008; Murray, 2008; Shoham, 2010). Stoga pristup policijskih službenika kod utvrđivanja prekršaja nasilja u obitelji i donošenja odluke o načinu procesuiranja počinitelja također mora biti specifičan. Utvrđivanje svih okolnosti koje su prethodile događaju i rizika za mogućnost ponavljanja nasilja, kao i percipiranje trenutačnog stanja žrtve i situacije u kojoj se nalazi, temelji su za poduzimanje adekvatnih mjera i radnji kojima će se počinitelj spriječiti u daljnjem nasilju (Martinjak, Filipović, 2019:638). Sama sklonost počinitelja da se ispriča žrtvi i popravi štetu u odnosu na obilježja obiteljskog nasilja, kao i spremnost preuzimanja obaveza poput podvrgavanja liječenju od ovisnosti i psihosocijalnom tretmanu mogu biti prikriiveni, s namjerom da se ne pokrene postupak, a time i izbjegne kažnjavanje. S druge strane, pisani pristanak žrtve može (i ne mora) biti uvjetovan okolnostima samog prekršaja, strahom od reakcije počinitelja ili bojazni za druge članove obitelji, a nedovoljno uvažavanje okolnosti kada je riječ o policijskim službenicima, na žrtvu može djelovati obeshrabrujuće u neprihvatanju tog instituta.

Što se tiče oportuniteta uvjetovanog obavezom liječenja od ovisnosti, otvara se nekoliko pitanja: koji je temelj za naredbu o preuzimanju obaveze odvikavanja od ovisnosti (npr. mora li osoba biti alkoholičar (ovisnik) ili je sklon zlouporabi povremenim konzumiranjem<sup>20</sup>)

<sup>19</sup> Dostupno na: <https://mup.gov.hr/gradjani-281562/savjeti-281567/nasilje-281582/nasilje-u-obicelji-740/dinamika-nasilja-u-obicelji/747>. Pristupljeno 9. 3. 2022.

<sup>20</sup> Prema MSD (The Merck Manual of diagnosis and therapy / Merck Sharp & Dohme) priručniku dijagnostike

i kako se utvrđuje; na koji način se provjerava provedba obaveze<sup>21</sup> i koji su efekti podnošenja optužnog prijedloga u slučaju da osoba ne izvrši naloženu obavezu. Puno učinkovitiji i zakonski bolje utemeljen postupak kod obiteljskog nasilja jest podnošenje optužnog prijedloga s prijedlogom kazne, ali i zaštitne mjere obveznog liječenja od ovisnosti (ZZNO, čl. 18.), čiju provedbu nadzire sud, a ne policija.

Slična, gotovo identična, situacija je s oportunitetom uvjetovanim obvezom psihosocijalnog tretmana. Naime, psihosocijalnim tretmanom ne postiže se poboljšanje obiteljskih odnosa već prekid nasilja, i to tako da se utječe na promjenu stavova nasilnika i uspostavljaju mehanizmi samokontrole (Ajduković, 2004). Pitanje kriterija za izbor ove obaveze<sup>22</sup>, poželjnog uključivanja žrtve u tretman i njezine sigurnosti tijekom tretmana o kojoj mora biti detaljno obaviještena<sup>23</sup> te nadziranja, odnosno sankcioniranja neispunjavanja obveze, iziskuju od policijskih službenika visoku razinu edukacije i konkretnije zakonsko (podzakonsko) rješenje<sup>24</sup>.

S obzirom na to da nije određen podzakonski okvir za provedbu ovih instituta, Ravnateljstvo policije je 2015. godine, radi izbjegavanja dvojbenosti u njihovoj primjeni u policijskoj praksi, donijelo uputu o postupanju kojom se nalaže individualni pristup u svakom pojedinom slučaju, kao i uspostava mehanizma kontrole i nadzora u obliku osnivanja tročlanih radnih skupina, čija je zadaća utvrđivanje činjenica i zakonskih pretpostavki za primjenu pojedinih instituta u pojedinim slučajevima, s mogućnošću izdvojenih mišljenja svakog člana u slučaju neslaganja<sup>25</sup>. Konačnu odluku o nepokretanju prekršajnog postupka trebao bi donijeti

---

i terapije: „Izraz zloraba alkohola se općenito odnosi na ponašanje koje obuhvaća povremeno opijanje, što dovodi do neispunjavanja obaveza, izlaganja opasnim situacijama, problema sa zakonom te društvenih ili međuljudskih problema bez znakova ovisnosti.“, a „Izraz alkoholizam se odnosi na čestu konzumaciju velikih količina alkohola koja dovodi do tolerancije, psihičke i tjelesne ovisnosti te opasnog apstinencijskog sindroma. Kada konzumacija alkohola dovede do znakovite kliničke toksičnosti i oštećenja tkiva, ova se dva izraza izjednačavaju.“ Dostupno na: <http://www.msd-prirucnici.placebo.hr/msd-prirucnik/psihijatrija/lijevki-droge-i-ovisnost/alkoholizam>. Pristupljeno 30. 3. 2022.

<sup>21</sup> Ne postoji pravilnik o provedbi ovih obaveza niti posebnih obveza. Jedini podzakonski akt koji se odnosi na provedbu posebnih obveza jest Zakon o izvršavanju sankcija izrečenih maloljetnicima za kaznena djela i prekršaje, NN 133/12.

<sup>22</sup> Psihosocijalni tretman nije adekvatna obaveza za sve počinitelje, već je strogo uvjetovana kriterijima prema kojima se na takav tretman ne mogu uputiti osobe s ozbiljnim problemima s alkoholom, psihičkim bolestima ili drugim ometajućim ponašanjima poput poremećaja seksualnog funkcioniranja, intelektualne potkapacitiranosti (Ajduković, 2004:187, Antolović, Barić, Devčić, 2021:753).

<sup>23</sup> Uspješnost psihosocijalnog tretmana ovisi o aktivnoj ulozi žrtve u praćenju ponašanja počinitelja te korigiranja vlastitih ekspresija koje mogu poticajno djelovati na ponavljanje nasilja (Ajduković, 2004:183-184).

<sup>24</sup> Postavlja se pitanje hoće li se ova obaveza provoditi sukladno s odredbama Pravilnika o provođenju zaštitne mjere obveznog psihosocijalnog tretmana NN 116/18. Također, u slučaju nepridržavanja počinitelja u realizaciji te obveze, sankcija ne slijedi automatski, već je policija u slučaju nepridržavanja dužna provjeriti i utvrditi sve okolnosti pod kojima je došlo do nepoštivanja izrečene obaveze, a potom obavijestiti sud, koji će nastaviti postupak (PZ, čl. 109.b st. 7.).

<sup>25</sup> Riječ je o uputi Ravnateljstva policije broj: 511-01-51/7-32664/34-2015. od 30. 12. 2015. prema kojoj bi članovi radne skupine trebali biti: policijski službenik koji je utvrdio prekršaj, rukovoditelj (pomoćnik

načelnik policijske postaje, potpisivanjem službene zabilješke o nepokretanju prekršajnog postupka (Filipović, 2021:638).

### 3. ANALIZA POSTUPANJA POLICIJE U POSLJEDNJIH PET GODINA

Kako bi se utvrdio opseg primjene instituta skraćenog postupka, sporazumijevanja i nepokretanja prekršajnog postupka primjenom oportuniteta u prekršajnim predmetima nasilja u obitelji te razlozi i načini postupanja policije u njihovoj primjeni, uz suglasnost Ureda glavnog ravnatelja policije<sup>26</sup>, provedeno je istraživanje, čija je svrha unaprjeđenje policijske prakse u području zaštite žrtava obiteljskog nasilja.

*Tablica 2: Prikaz postupanja policije u procesuiranju prekršaja nasilja u obitelji na području RH od 2017. do 2021.<sup>27</sup>*

PROCESUIRANJE PREKRŠAJA NASILJA U OBITELJI OD 2017. DO 2021.						
	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	UKUPNO
Optužni prijedlog	9942	9001	8339	7624	7541	42447
Prekršajni nalog	7	14	0	64	8	93
Obavezni prekršajni nalog	14	10	2	6	17	49
Sporazumijevanje	5	12	1	6	10	34
Bezuvjetni oportunitet	21	31	0	0	0	52
Uvjetni oportunitet	4	1	0	2	0	7
Beznačajni prekršaj	1	0	0	0	0	1
Upozorenje	21	5	1	0	1	28
<b>UKUPNO (bez opt. prijedloga)</b>	<b>73</b>	<b>73</b>	<b>4</b>	<b>78</b>	<b>36</b>	<b>264</b>

načelnika policijske postaje) i službenik referade prekršajnog postupka.

<sup>26</sup> Dopolis Službe prevencije Ureda glavnog ravnatelja policije Klasa: 208-06/22-01/76, Urbroj: 511-01-45-22-3, od 22. veljače 2022.

<sup>27</sup> Izvori: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (2018.). Statistički pregled temeljnih sigurnosnih pokazatelja i rezultata rada u 2017. godini, 121. Dostupno na: <https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2018/Travanj/Statisticki%20pregled%202017.pdf>. Pristupljeno 19. 4. 2022.; Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (2019.). Statistički pregled temeljnih sigurnosnih pokazatelja i rezultata rada u 2018. godini, 124. Dostupno na: [https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2019/Pregled%20sigurnosnih%20pokazatelja%20u%202018%20godini/Statisticki%20pregled%202018\\_web.pdf](https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2019/Pregled%20sigurnosnih%20pokazatelja%20u%202018%20godini/Statisticki%20pregled%202018_web.pdf), pristupljeno 9. 2. 2022.; Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (2020.). Statistički pregled temeljnih sigurnosnih pokazatelja i rezultata rada u 2019. godini, 133. Dostupno na: [https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/Statisticki\\_pregled\\_2019\\_WEB.pdf](https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/Statisticki_pregled_2019_WEB.pdf). Pristupljeno 9. 2. 2022.; Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (2021.). Statistički pregled temeljnih sigurnosnih pokazatelja i rezultata rada u 2020. godini, 130. Dostupno na: [https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2021/Statisticki\\_pregled\\_2020\\_web.pdf](https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2021/Statisticki_pregled_2020_web.pdf). Pristupljeno 9. 2. 2022.; Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (2022.). Statistički pregled temeljnih sigurnosnih pokazatelja i rezultata rada u 2021. godini, 151. Dostupno na: [file://storage-ukp/ukp-izvje%C5%A1%C4%87a/STATISTICKI\\_PREGLEDI\\_IZVJESCA\\_REZULTATI\\_RADA/IZVJESCA\\_IZVJESTAJNE\\_ANALITIKE/godi%C5%A1nje%202021](file://storage-ukp/ukp-izvje%C5%A1%C4%87a/STATISTICKI_PREGLEDI_IZVJESCA_REZULTATI_RADA/IZVJESCA_IZVJESTAJNE_ANALITIKE/godi%C5%A1nje%202021). Pristupljeno: 22. 4. 2022.

### 3.1. Statistički pregled

U svrhu provođenja istraživanja izvršena je analiza javno dostupnih statističkih podataka Ministarstva unutarnjih poslova o postupanjima policije u prekršajima nasilja u obitelji u posljednjih pet godina, prikazanih u Tablici 2.

Iz prikazanih podataka vidljivo je da je u najvećem broju slučajeva policija protiv počinitelja nasilja u obitelji podnosila optužne prijedloge nadležnim prekršajnim sudovima (99,38%). Međutim, iako se udio primijenjenih instituta skraćenog postupka, sporazumijevanja i nepokretanja prekršajnog postupka primjenom oportuniteta u ukupnom postupanju policije čini neznatan (0,62%), riječ je bila o statističkom evidentiranju gotovo 270 slučajeva njihove pogrešne primjene. Zanimljivo je da se broj primijenjenih instituta drastično smanjuje u 2019. godini (nakon ratifikacije Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji 2018.), ali se u 2020. i 2021. godini ponovno bilježi porast.

S ciljem pribavljanja predmeta iz policijskih uprava, potrebnih za analizu načina postupanja u primjeni ovih instituta, od Uprave za javni red i sigurnost Ravnateljstva policije zatraženi su i pribavljeni podaci iz IS MUP-a za razdoblje od 1. siječnja 2017. do 31. prosinca 2021. po policijskim upravama, koji su prikazani u Tablici 3.

**Tablica 3:** Prikaz primijenjenih instituta skraćenog postupka, sporazumijevanja i oportuniteta po policijskim upravama za razdoblje od 2017. do 2021.<sup>28</sup>

	koprivničko- križevačka	međimurska	osječko- baranjska	primorsko- goranska	sisačko- moslavačka	splitsko- dalmatinska	šibensko- knižinska	zadarska	zagrebačka	UKUPNO
Prekršajni nalog	–	–	–	4	–	8	–	–	–	12
Obavezni prekršajni nalog	–	1	–	–	–	12	–	–	–	13
Sporazumijevanje	1	–	–	–	1	3	4	–	–	9
Oportunitet	–	–	69	2	–	–	–	11	2	84
<b>UKUPNO</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>69</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>118</b>

### 3.2. Analiza primjene instituta skraćenog postupka, sporazumijevanja i oportuniteta

Kako bi se utvrdili konkretni razlozi za primjenu instituta skraćenog postupka, sporazumijevanja i nepokretanja prekršajnog postupka primjenom bezuvjetnog i uvjetnog oportuniteta, od policijskih uprava zatraženo je ukupno 38 spisa za sve događaje nasilja u obitelji koji su prema uvidu u IS MUP-a 28. veljače 2022. evidentirani za razdoblje od

<sup>28</sup> Izvor: Ravnateljstvo policije, Uprava za javni red i sigurnost. Operativna evidencija prekršaja na dan 28. veljače 2022.

1. siječnja 2019. do 31. prosinca 2021. godine<sup>29</sup>. Policijske uprave dostavile su ukupno 25 spisa, pri čemu su kao razlog nedostavljanja ostalih spisa navele da nije bila riječ o primjeni navedenih instituta, odnosno, da je prilikom evidentiranja događaja došlo do pogrešaka u unosu u IS MUP-a, koje su naknadno ispravljene<sup>30</sup>. U Tablici 4. prikazani su broježani podaci dostavljenih predmeta prema institutima po policijskim upravama.

**Tablica 4:** Broježani prikaz analiziranih predmeta prema policijskim upravama za razdoblje od 2019. do 2021.<sup>31</sup>

PU	Prekršajni nalog			Obvezni prekršajni nalog			Sporazumijevanje			Oportunitet (čl. 109.b)		
	2019.	2020.	2021.	2019.	2020.	2021.	2019.	2020.	2021.	2019.	2020.	2021.
međimurska	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–
osječko-baranjska	–	–	–	–	–	–	–	–	–	7	–	–
primorsko-goranska	–	–	4	–	–	–	–	–	–	–	–	–
splitsko-dalmatinska	6	2	1	–	–	3	–	–	–	–	–	–
zadarska	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–

Iz Tablice 4. vidljivo je da je u razdoblju od 2019. do 2021. četvrtina policijskih uprava (od kojih tri PU druge kategorije) u utvrđenim prekršajima nasilja u obitelji primjenjivala institute prekršajnih naloga, obaveznih prekršajnih naloga te nije pokretala prekršajne postupke primjenom načela oportuniteta prema čl. 109.b PZ-a. Najviše njih primjenjivala je PU splitsko-dalmatinska (48%), potom PU osječko-baranjska (28%), nešto manje PU primorsko-goranska (16%) te PU međimurska i PU zadarska (po 4%). Primjetne su oscilacije ukupnog broja primjena ovih instituta tijekom prikazanog razdoblja iz godine u godinu. Naime, 2020. zabilježena su dva slučaja, što je manje za 86,7% u odnosu na 2019., kada je zabilježeno 15 slučajeva. U 2021. u odnosu na 2020. godinu bilježi se ponovni porast s dva na osam slučajeva ili 75%. Najveći udio u ukupnom broju primijenjenih instituta čine prekršajni nalozi (52%), potom nepokretanje prekršajnog postupka primjenom načela

<sup>29</sup> Istraživanjem su obuhvaćeni svi predmeti evidentirani u posljednje tri godine, imajući u vidu da je Konvencija vijeća Europe o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji stupila na snagu u svibnju 2018. godine.

<sup>30</sup> Već pri analizi statističkih podataka uočen je problem evidentiranja primjene ovih instituta u IS MUP-a, s obzirom na to da su podaci svakodnevno podložni promjenama, što upućuje na nedovoljnu kontrolu unosa pojedinih postupanja. Na obavezu dosljednog, potpunog i ispravnog unosa podataka opetovano upozorava Ravnateljstvo policije u uputi: Provedba Prekršajnog zakona, Klasa: 210-01/21-01/82, Urbroj: 511-01-51-21-5, od 15. ožujka 2021., str. 25.

<sup>31</sup> Izvor: Ravnateljstvo policije, Uprava za javni red i sigurnost. Operativna evidencija prekršaja na dan 28. veljače 2022.

oportuniteta prema čl. 109.b PZ-a (32%), a najmanje se primjenjuju obavezni prekršajni nalozi (16%). Iako je iz statističkih podataka (kako službenih podataka MUP-a RH, tako i podataka pribavljenih uvidom u IS MUP-a) razvidna primjena sporazumijevanja o krivnji i sankcijama, policijske uprave od kojih su zatraženi predmeti nisu dostavile nijedan predmet, navodeći kako nisu provele nijedan postupak sporazumijevanja, a postojeće statističke podatke obrazložile su pogrešnim unosom postupanja u IS MUP-a.

### *3.2.1. Analiza prekršajnih naloga*

Analizom 13 prekršajnih naloga koje su izdale PU primorsko-goranska i PU splitsko-dalmatinska utvrđeno je da su u devet slučajeva prekršaji utvrđeni neposrednim opažanjem, a u četiri slučaja iz spisa nije vidljiv način utvrđivanja prekršaja. U osam slučajeva (61,5%) policijski službenici okvalificirali su prekršaj kao nasilje počinjeno prvi put prema odrasloj osobi (ZZNO, čl. 22. st. 1.), u četiri slučaja (30,8%) riječ je bila o nasilju počinjenom u nazočnosti djece (ZZNO, čl. 22. st. 3.), a u jednom slučaju (7,7%) radilo se o nasilju počinjenom na štetu djeteta (ZZNO, čl. 22. st. 5.). U pet slučajeva (38,5%) riječ je bila o psihičkom i tjelesnom nasilju (vrijeđanjem, prijetnjama ubojstvom, davljenjem, udaranjem, šamaranjem), u pet slučajeva (38,5%) samo o tjelesnom nasilju (šamaranjem, davljenjem, udaranjem), u dva slučaja (15,4%) psihičkom i ekonomskom nasilju (vrijeđanje, oduzimanje novca, razbijanje stvari, uništavanje osobnih dokumenata) te u jednom slučaju (7,6%) o psihičkom nasilju (vrijeđanjem). Svi počinitelji obiteljskog nasilja bili su strani državljani koji su u vrijeme počinjenja bili na godišnjem odmoru (tri njemačka i tri poljska državljana, po dva državljana BiH, Češke i Švedske te jedan austrijski državljani). Gotovo svi počinitelji (osim u dva slučaja) prekršaj su počinili pod utjecajem alkohola (od 0,11 do 1,82 g/kg). U četiri slučaja (30,8%) žrtve su vođene na liječnički pregled, kojom prilikom su ustanovljene lakše tjelesne ozljede (prijelom nosne kosti, oguljotine, ugrizi, crvenila), dok su ostale ozlijeđene osobe odbile liječničku pomoć unatoč vidljivim ozljedama. Većina počinitelja je uhićena (76,9%), a njih devet (69,2%) ispitano je na zapisnik o ispitivanju osumnjičenika (PZ, čl. 158. st. 6.). Žrtvama je u četiri slučaja (30,8%) dana obavijest o pravima žrtve (ZZNO, čl. 6.). U jednom slučaju, kada je počinjeno ekonomsko nasilje, mjesto događaja je fotografirano, a fotografije su priložene u spis predmeta. U četiri slučaja iz spisa je razvidno da su policijski službenici imali namjeru podnijeti optužni prijedlog i dovesti počinitelje prekršajnom sudu, ali im je prekršajni sudac naložio da izdaju prekršajni nalog, s obzirom na to da je riječ o stranim državljanima. U svim slučajevima počiniteljima je izrečena novčana kazna (raspon novčanih kazni kreće se od 1.000,00 do 12.000,00 kn (130 do 1592,67 €)), a u devet slučajeva, uz novčanu kaznu počiniteljima je izdana naredba o određivanju mjere opreza zabrane približavanja (na 5 ili 10 metara), uspostavljanja i održavanja veze sa žrtvom<sup>32</sup>.

Iz analize prekršajnih naloga može se zaključiti da su PU primorsko-goranska i PU splitsko-dalmatinska pogrešno primijenile institut prekršajnog naloga. Naime, u gotovo 40% slučajeva iz spisa je razvidno da je riječ o težim oblicima prekršaja (počinjenim u nazočnosti djece ili prema djeci), koji su, prema liječničkoj ocjeni, rezultirali tjelesnim ozljedama pa

---

<sup>32</sup> U spisima ne postoji dokumentacija koja upućuje kako je mjera opreza nadzirana, niti podaci o eventualnom kršenju.

bi se, uz kvalitetnije provođenje izvida u pogledu intenziteta i kontinuiteta nasilja, mogli utvrđivati elementi kaznenih djela Tjelesna ozljeda (Kazneni zakon, NN 125/11., 144/12., 56/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., čl. 117. st. 2., u daljnjem tekstu KZ), Nasilje u obitelji (KZ, čl. 179.a), Povreda djetetovih prava (KZ, čl. 177.) i dr. Također, vezano uz postupanje PU primorsko-goranske u slučajevima kada su policijski službenici kontaktirali prekršajnog suca radi dogovora o dovođenju počinitelja sudu uz optužni prijedlog, pri čemu im je sudac, umjesto dovođenja, naložio izdavanje prekršajnog naloga jer se radi o stranim državljanima, ne postoji zakonska osnova prema kojoj suci prekršajnih sudova imaju tu ovlast. Naime, uvažavajući suradnju policije i prekršajnih sudova, prema okružnici Visokog prekršajnog suda iz 2002. godine upućenoj svim prekršajnim sudovima, suci prekršajnih sudova nisu ovlašteni prosuđivati i ocjenjivati jesu li u konkretnom slučaju postojali uvjeti i pretpostavke za privođenje okrivljenika zatečenih u počinjenju prekršaja, kao ni davati pravne savjete ovlaštenom tužitelju da podnese ili ne podnese optužni prijedlog, a posebno ne nalagati policiji izdavanje prekršajnih naloga<sup>33</sup>. Isto tako, u slučaju u kojem je izdana Naredba o određivanju mjere opreza zabrane približavanja, uspostavljanja i održavanja veze sa žrtvom, moglo bi se raditi o adekvatnoj mjeri usmjerenoj sprječavanju počinitelja u ponavljanju nasilja, da udaljenost na koju se počinitelj ne smije približiti žrtvi nije određena na pet ili deset metara, što u slučajevima nasilja u obitelji, gdje osobe najčešće žive u istom kućanstvu, nikako nije učinkovito. Osim toga, postavlja se pitanje nadzora provedbe ove mjere, za što je nadležna policija.

### 3.2.2. Analiza obaveznih prekršajnih naloga

Analizom četiri obavezna prekršajna naloga koje su izdale PU splitsko-dalmatinska (3) i PU međimurska (1) utvrđeno je da se u jednom slučaju radilo istodobno o tjelesnom i ekonomskom nasilju (višekratnim bacanjem na stolicu, bacanjem i gaženjem mobitela), u jednom slučaju riječ je bila o psihičkom nasilju (vrijeđanjem pogrđnim riječima), u jednom slučaju o tjelesnom nasilju (višekratnim šamaranjem) te u jednom slučaju o kršenju zaštitne mjere obaveznog psihosocijalnog tretmana. U dva slučaja policijski službenici kvalificirali su prekršaj kao nasilje počinjeno prvi put (ZZNO, čl. 22.st.1.), u jednom slučaju policijski su službenici pogrešno kvalificirali počinjeni prekršaj kao nasilje počinjeno pred djetetom i na štetu djeteta (ZZNO, čl. 22. st. 1., 3. i 5.) iako nije bilo prisutne djece, a u jednom slučaju radilo se o kršenju zaštitne mjere, (ZZNO, čl. 24.). U tri slučaja nasilja počinitelji su bili slovački državljani, dok je prekršitelj zaštitne mjere bio hrvatski državljani. U tri slučaja obiteljskog nasilja uhićene su i alkotestirane tri osobe, od kojih su dvije bile pod utjecajem alkohola, radi čega im je izdana Naredba o smještaju u posebnu prostoriju do otrježnjenja. Nijedna žrtva nije upitana na okolnosti ranijeg nasilničkog ponašanja počinitelja, već samo na okolnosti trenutačnog događaja. Počiniteljima nasilja policijski službenici izrekli su novčane kazne u iznosu od 1.400,00 kn, (185,81 €) svakome, a prekršitelju zaštitne mjere 3.000,00 kn (398,17 €). Posebno zanimljiv je slučaj u kojem je obavezni prekršajni nalog izdan zbog kršenja zaštitne mjere. Naime, počinitelj je nakon podnošenja optužnog prijedloga radi

<sup>33</sup> Radi se o okružnici Visokog prekršajnog suda broj Su-463/02., od 22. 7. 2002., na koju se poziva Ravnateljstvo policije u uputi: Zaštita žrtava nasilja u obitelji broj: 511-01-87/1-29643/09-2., od 8. 5. 2009.

počinjenog psihičkog i tjelesnog nasilja prema supruzi (vikanjem, udaranjem u glavu, davljenjem) u nazočnosti njihove maloljetne djece<sup>34</sup> i provedenog prekršajnog postupka, presudom prekršajnog suda proglašen krivim i osuđen na 15 dana zatvora (koju kaznu je izdržao), uz što mu je naredbom suda izrečena zaštitna mjera obaveznog psihosocijalnog tretmana u trajanju od šest mjeseci. Nakon isteka zaštitne mjere sud je dopisom obavijestio policijsku postaju da okrivljenikov psihosocijalni tretman nije uspješno završen a da prethodno nije proveo prekršajni postupak protiv počinitelja, očekujući da će policija provesti izvide i podnijeti optužni prijedlog zbog počinjenog prekršaja kršenja zaštitne mjere (ZZNO, čl. 24.). Policijski su službenici, bez potrebne provjere putem stručne osobe (provoditelja tretmana) i kažnjenika (kojeg je trebalo ispitati), izdali mu obavezni prekršajni nalog, pri čemu iz spisa nije vidljivo da je kaznu i platio.

Iz analize obaveznih prekršajnih naloga može se zaključiti da policija nije imala ovlast podnijeti obavezne prekršajne naloge jer se oni mogu izdati samo kada se za počinjeni prekršaj može izreći isključivo novčana kazna, što ni u jednom analiziranom predmetu nije slučaj. Naime, osim za prekršaje nasilja u obitelji, i za prekršaj kršenja zaštitne mjere, počinitelju se, osim novčane kazne, može izreći zatvorska kazna od najmanje 10 dana zatvora (ZZNO, čl. 24.). Također, prilikom provođenja izvida policija nije postupila sukladno sa Standardnim operativnim postupkom u slučaju nasilja u obitelji i uputama Ravnateljstva policije, s obzirom na to da nisu utvrđivani (ili nisu uzeti u obzir) povijest i intenzitet nasilja, konkretne okolnosti koje su do njega dovele (npr. utjecaj alkohola), kao ni razlozi neuspješnog provođenja zaštitne mjere.

### 3.2.3. Analiza nepokrenutih prekršajnih postupaka primjenom načela oportuniteta

Analizom sedam predmeta u kojima nije pokrenut prekršajni postupak primjenom načela oportuniteta, utvrđeno je da su ovaj institut primjenjivale PU osječko-baranjska (7) i PU zadarska (1). U šest predmeta (85,7%) primjenjivane su odredbe o bezuvjetnom oportunitetu (PZ, čl. 109.b), a u jednom predmetu (14,3%) odredbe o uvjetnom oportunitetu (PZ, čl. 109. c). U pet od analiziranih sedam predmeta (71,4%) radilo se o psihičkom i tjelesnom nasilju istodobno, dok je u dva predmeta bila riječ samo o psihičkom nasilju, od kojih je u jednom slučaju evidentno da se radi o *ponovljenom* nasilju. Zabrinjavajuća je činjenica da je u tri predmeta (42,9%) pronađena medicinska dokumentacija o počinjenju ozljeda nad žrtvama, koje su liječnici okvalificirali kao lakše tjelesne ozljede (rane na glavi od tupotvrdog predmeta, hematomi, otvorene rane). Ni u jednom predmetu prekršaj nasilja u obitelji nije ispravno kvalificiran. U svim predmetima žrtve i počinitelji ispitan su na zapisnik (PZ, čl. 158. st. 6. i st. 7.), a u dva slučaja žrtvama su dane obavijesti o njihovim pravima. U svim predmetima pribavljene su izjave žrtava (oštećenika) o pristanku na nepokretanje prekršajnog postupka (PZ, čl. 109.b st. 3.; čl. 109. c. st. 2.), ali je samo u jednom predmetu sastavljena službena zabilježka o nepokretanju prekršajnog postupka tročlane radne skupine, kako je to propisano uputom Ravnateljstva policije iz 2015. godine<sup>35</sup>. U istom predmetu

<sup>34</sup> Radi težine prekršaja nasilja u obitelji i opasnosti da bi ga mogao ponoviti, počinitelj je uhićen i priveden prekršajnom sudu, koji je odredio zadržavanje.

<sup>35</sup> Uputa Ravnateljstva policije, Prekršajni zakon, izmjene i dopune uputa o postupanju, broj: 511-01-51/7-



nalazi se prijedlog za kazneni progon zbog kaznenog djela prijetnje iz čl. 139. st. 1. KZ-a, što osim pogrešne kvalifikacije (trebalo je biti čl. 139. st. 3. u sv. st. 2. KZ-a – prema bliskoj osobi), predstavlja procesnu pogrešku jer se progon za kazneno djelo iz stavka 3. ovog članka progona po službenoj dužnosti. U vezi tog kaznenog djela u istom predmetu, nema podataka da je provedeno kriminalističko istraživanje, ali se može pretpostaviti da nije jer je za isti događaj primijenjen bezuvjetni oportunitet. Također se u istom spisu nalazi optužni prijedlog sa svim potrebnim dokazima i prilozima, u kojem se predlaže da se uz novčanu kaznu počinitelju izrekne zaštitna mjera obaveznog psihosocijalnog tretmana. Na kraju, u službenoj zabilješci o nepokretanju prekršajnog postupka, kao razlog nepokretanja navodi se *odustanak žrtava od prekršajnog progona*, radi čega nema potrebe da počinitelj bude kažnjen.

Također, u jedinom predmetu uvjetnog oportuniteta, koji je proveden na temelju čl. 109.c PZ-a, nije vidljivo da je policija izdala Naredbu počinitelju o preuzimanju obaveze podvrgavanja odvikavanju od droge i drugih ovisnosti (PZ, čl. 109.c st. 3. u svezi st. 1. t. 1.), već se iz izjave žrtve, dane u nadležnom centru za socijalnu skrb (da ona sama pristaje na testiranje u Centru za prevenciju bolesti ovisnosti i njezinim htijenjem da i počinitelj ide na testiranje na droge) može zaključiti da je policija smatrala kako se počinitelj već podvrgao odvikavanju od ovisnosti konzumacije droge.

Iz analize predmeta u kojima nije podnesen optužni prijedlog, odnosno, nije pokrenut prekršajni postupak primjenom načela oportuniteta utvrđene su brojne nepravilnosti. Naime, ni u jednom predmetu nema obrazloženja na kojem se temelji odluka o nepokretanju prekršajnog postupka, tj. koji su razlozi pretpostavke da se radi o beznačajnom prekršaju (PZ, čl. 24.a) ili da bi počinitelj mogao biti oslobođen od kazne (PZ, čl. 38.). Naime, intenzitet i oblici nasilja, kao i neizvršavanje odluke suda kršenjem zaštitne mjere nakon što je počinitelj ranije osuđen zatvorskom kaznom, upućuju na ozbiljnost počinjenih prekršajnih djela. U prilog tome govore prikupljeni dokazi: od medicinske dokumentacije o ozljedama žrtava u čak tri slučaja, prijedloga za kazneni progon za kazneno djelo Prijetnja iz čl. 139. KZ-a (u jednom slučaju), do optužnog prijedloga u kojem se kao sankcije počinitelju predlažu novčana kazna i zaštitna mjera obaveznog psihosocijalnog tretmana (u jednom slučaju). Također, u većini slučajeva nije ispoštovana procedura nepokretanja prekršajnog postupka primjenom oportuniteta, odnosno, iz predmeta nije razvidno da je ta odluka donesena uz individualni pristup i mišljenje tročlane radne skupine kroz kontrolu i nadzor načelnika policijske postaje, a u slučaju u kojem je procedura poštivana, obrazloženje koje se temelji na odustanku žrtve od prekršajnog progona za prekršaj za koji se progon poduzima po službenoj dužnosti (PZ, čl. 187. i 188.), nije zakonski utemeljeno i opravdano<sup>36</sup>.

---

32664/34-2015., od 30. 12. 2015.

<sup>36</sup> Na irelevantnost stava i mišljenja žrtve u pogledu (ne)procesuiranja počinitelja nasilja u obitelji upozorava Ravnateljstvo policije u uputi: Zaštita žrtava nasilja u obitelji, broj: 511-01-87/1-29643/09-2, od 8. svibnja 2009., str. 2.

## 4. PRIJEDLOZI ZA UNAPRJEĐENJE POLICIJSKE PRAKSE

### 4.1. Izmjene zakonske regulative

Postupanje policije uvijek je utemeljeno na zakonskoj regulativi, koja je u području primjene instituta skraćenog postupka i sporazumijevanja s počiniteljem o krivnji i sankcijama te ovlasti nepokretanja prekršajnog postupka primjenom načela oportuniteta prilično nejasna. Naime, temelj za primjenu svih navedenih instituta u načelu su pretpostavke da se radi o beznačajnom djelu, odnosno, niskom stupnju ugroze javnog poretka i društvenih vrijednosti, radi kojih ne postoji potreba za kažnjavanjem počinitelja (PZ, čl. 24.a) i kada je izvjesno da bi sud mogao, u slučaju pokretanja prekršajnog postupka, počinitelja osloboditi od kazne (PZ, čl. 38.). Takvo normativno uređenje ne donosi jasne odredbe u kojim bi se prekršajima i situacijama u kojima su oni počinjeni mogla ostvariti obilježja beznačajnosti djela i pretpostaviti da će sud osloboditi počinitelja, što znači da se odluke o primjeni tih instituta temelje na individualnoj procjeni svakog policijskog službenika (i rukovoditelja) pojedinačno, što u konačnici dovodi do osobne odgovornosti policijskih službenika za pogrešne procjene, ali i neujednačene primjene zakona (Filipović, 2021:634). Da bi se izbjegle nejasnoće i olakšalo donošenje odluka policijskim službenicima, učinkovito rješenje moglo bi biti izmjena PZ-a uvođenjem isključenja kažnjivosti (ne krivnje iz čl. 25. PZ-a), o čemu su već problematizirali brojni pravni stručnjaci (Novoselec, Mrčela, Vuletić prema Filipović, 2021:633). Drugo moguće rješenje moglo bi biti donošenje podzakonskih akata kojima bi se normirale situacije i/ili uvjeti pod kojima bi policijski službenici u svom postupanju, ali i prekršajni suci u provođenju postupaka kontrole i nadzora pojedinih instituta imali jasnije normirana uporišta za donošenje odluka. Naposljetku, Ravnateljstvo policije bi u suglasnosti s Visokim prekršajnim sudom, donošenjem uputa o postupanju moglo znatno pridonijeti učinkovitijem i ujednačenijem pristupu policije u tom pogledu. Kada govorimo o prekršajima nasilja u obitelji, koje se nikako ne bi trebalo smatrati beznačajnim prekršajem iz ranije navedenih razloga<sup>37</sup> te dosadašnje prakse prekršajnih sudova koji u tim predmetima najčešće donose presude kojima se počinitelji proglašavaju krivima, u normativnim izmjenama taj je prekršaj potrebno posebno sagledati, imajući u vidu obilježja same pojave, obilježja žrtava i posljedice koje obiteljsko nasilje ima na pojedinca, obitelj i društvo.

Nadalje, jasnoći primjene instituta sporazumijevanja policije s počiniteljem nasilja u obitelji o krivnji i sankcijama uvelike bi pridonijela izmjena čl. 109.e, st. 1. PZ-a tako da se na kraju, nakon riječi mjerama doda „osim u slučaju prekršaja nasilja u obitelji“, čime bi se implementirala odredba čl. 48. Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, o zabrani obveznih alternativnih postupaka rješavanja sporova i kažnjavanja, uključujući medijaciju i mirenje<sup>38</sup>. Kada bi došlo do predložene izmjene, bilo bi nužno izmijeniti čl. 109.a st. 1. t. 9. PZ-a tako da se nakon riječi Zakona doda tekst: „osim

---

<sup>37</sup> Opisanih na str. 3.

<sup>38</sup> Zadaća poboljšanja pravnog okvira zaštite od nasilja u obitelji jedna je od temeljnih zadatak propisanih Nacionalnom strategijom zaštite od nasilja u obitelji za razdoblje od 2017. do 2022. godine u poglavlju II. mjera 3., koja je vezana uz čl. 2. st. 5. Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji.

u slučaju nasilja u obitelji<sup>39</sup>, čime se počinitelj ne bi obavijesti o počinjenom prekršaju upoznao s pravom na sporazumijevanje u smislu čl. 109.e.

Takvim izmjenama zakona i donošenjem provedbenih podzakonskih akata isključila bi se primjena instituta skraćenog postupka, pregovaranja i sporazumijevanja te nepokretanja prekršajnog postupka primjenom načela oportuniteta u prekršajima nasilja u obitelji, ne samo policije nego i državnog odvjetništva kao ovlaštenog tužitelja (PZ, čl. 109. st. 1. t. 1.), čime bi se pridonijelo kvalitetnijoj i učinkovitijoj zaštiti žrtava, njihovoj sigurnosti i osjećaju povjerenja u sustave policije i pravosuđa.

## 4.2. Kontrola i nadzor

Ključnu ulogu u sprječavanju primjene instituta skraćenog postupka, pregovaranja i sporazumijevanja te nepokretanja prekršajnog postupka primjenom načela oportuniteta u prekršajima nasilja u obitelji imaju nadzor i kontrola rada policijskih službenika, koji se provode u cilju stvaranja uvjeta rada policije (opisani u Zakonu o policiji<sup>39</sup>; u daljnjem tekstu ZOP). Da bi kontrola bila učinkovita, moraju biti postavljeni jasni standardi postupanja policije<sup>40</sup>, a provođenjem kontrole tijekom i nakon postupanja utvrđuju se odstupanja od standarda, koja su temelj za korekcije (Kralj, 2014:74). Kontrola, poglavito ona menadžerska, trebala bi u načelu biti dobronamjerna, edukativna i poticajna te time i svrhovita (Orlović, 2020:39). Prva karika u provođenju nadzora rada policijskih službenika u ovom području jest šef smjene policijske postaje, čija je zadaća nadzirati rad policijskih službenika na terenu i provoditi kontrolu kvalitete i ispravnosti sastavljenih pismena (Pravilnik o načinu postupanja policijskih službenika, NN 20/22., čl. 186.), kao i nadzirati unose pojedinih postupanja u IS MUP-a. Dodatnu kontrolu primjene načela oportuniteta poduzimaju pomoćnici načelnika, koji bi trebali biti članovi tročlane radne skupine za kontrolu i nadzor svakog pojedinog predmeta, a potom i načelnik policijske postaje koji svojim potpisom jamči zakonitost postupanja, što pretpostavlja individualnu odgovornost rukovoditelja<sup>41</sup>. Stoga je važno da rukovoditelji budu informirani o svim promjenama u ciljevima koje je policija dužna ostvariti, kako bi kvalitetno pratili i usmjeravali rad policijskih službenika.

Usmjeravanje policijskih službenika može se provoditi i redovnim i izvanrednim nazorima rada<sup>42</sup>. Zbog hijerarhijske prirode nadzora, najodgovornija ustrojstvena jedinica MUP-a u vezi primjene instituta skraćenog postupka, sporazumijevanja i nepokretanja prekršajnog

---

<sup>39</sup> Zakon o policiji, NN 34/11., 130/12., 89/14., 151/14., 33/15., 121/16., 66/19., čl. 7. st. 6.

<sup>40</sup> Veliki iskorak u postupanju policije u pogledu standardizacije postupanja po dojavi o nasilju u obitelji te kontrole i nadzora predstavlja uputa Ravnateljstva policije: Postupanje policije po dojavi o nasilju u obitelji od 14. svibnja 2020. prema kojoj se dojava o nasilju u obitelji ne može zatvoriti u IS MUP-a a da se rukovoditelji nisu uvjerali o poduzetim svim propisanim mjerama i radnjama.

<sup>41</sup> Uputom ravnateljstva policije: Provedba Prekršajnog zakona, Klasa: 210-01/21-01/82, Urbroj: 511-01-51-21-5, od 15. ožujka 2021., str. 40., odgovornost za provedbu snose načelnici policijskih uprava i policijskih postaja.

<sup>42</sup> Zakonsko uporište za provođenjem nadzora nalazi se u čl. 43., čl. 9. st. 1 t. 3. i čl. 11. st. 1 t. 3. ZOP-a i čl. 14. Pravilnika o načinu provedbe unutarnje kontrole i nadzora rada službenika i ustrojstvenih jedinica Ministarstva unutarnjih poslova, NN 141/11.

postupka primjenom načela oportuniteta u prekršajima nasilja u obitelji jest Služba temeljne policije Uprave za javni red i sigurnost Ravnateljstva policije, koja bi kontinuirano prateći statističke podatke na razini države, mogla redovitim nadzorima utvrditi nepravilnosti i reagirati promptno kako bi se one otklonile (npr. izvješćima o provedenim nadzorima naložiti mjere kojima bi se spriječila primjena tih instituta, slanjem uputa s razine Ravnateljstva policije o načinu postupanja, iniciranjem edukacija i sl.).

### 4.3. Edukacija policijskih službenika

Kvaliteta policijskog postupanja u slučajevima nasilja u obitelji uvjetovana je razinom primjenjivosti stručnog znanja, kojom raspolažu policijski službenici i njihovi rukovoditelji, a višestruka složenost policijskih poslova u tom području iziskuje i višu obrazovnu razinu policijskih službenika (Kikić, Odeljan, Šuperina, 2014:77, Mršić, 2020:24). Istraživanje provedeno na policijskim službenicima u RH pokazalo je da policijski službenici koji pružaju intervencije u povodu dojava o nasilju u obitelji, ali i rukovoditelji u čiju nadležnost ulazi to složeno područje, nisu dovoljno educirani u području nasilja u obitelji (Kikić, Odeljan, Šuperina, Šneperger, 2015:32-33). Naime, unatoč specijaliziranim edukacijama koje provodi Policijska akademija „Prvi hrvatski redarstvenik”<sup>43</sup>, kao i programima dopunskog stručnog usavršavanja koji se izvode u policijskim upravama, u praksi nema usklađenja s principima cjeloživotnog učenja<sup>44</sup>, za koje je potrebno dodatno motivirati policijske službenike i omogućiti im pristup informacijama. U posljednje vrijeme vidljivi su pomaci uvođenjem obrazovanja na daljinu (e-obrazovanja) u različite oblike stručnog usavršavanja i specijalizacije, kao i uvođenjem novog kolegija na specijalističkom stručnom studiju Kriminalistika: „Kriminalistička metodika istraživanja obiteljskog nasilja“, ali u ovom području i dalje postoji potreba za unaprjeđenjem.

U pogledu (ne)primjene instituta skraćenog postupka i sporazumijevanja s počiniteljem o krivnji i sankcijama te ovlasti nepokretanja prekršajnog postupka primjenom načela oportuniteta, iz rezultata istraživanja prikazanih u ovom radu može se zaključiti da je potrebna žurna i kontinuirana edukacija, ne samo vezano uz područje prekršaja obiteljskog nasilja, nego primjene tih instituta općenito i to na više razina, imajući u vidu da je generalna pretpostavka za provođenje edukacija, zakonsko i podzakonsko uređenje u ovom području.

---

<sup>43</sup> U čl. 85. Zakona o policiji propisano je da se policijsko obrazovanje temelji na cjeloživotnom obrazovanju, a u području nasilja u obitelji Policijska akademija „Prvi hrvatski redarstvenik”, kao ustrojstvena jedinica nadležna za obrazovanje policijskih službenika, provodi: Tečaj rukovođenja postupanjem policije u predmetima nasilja u obitelji; Specijalistički tečaj za maloljetničku delinkvenciju i kriminalitet na štetu mladeži i obitelji; Radionicu za policijske službenike i pravosudne dužnosnike o odredbama domaćeg i europskog zakonodavstva usmjerenih na suzbijanje i prevenciju nasilja u obitelji, Seminar za edukaciju međuresornih timova u području prevencije i suzbijanja nasilja u obitelji „Možemo zajedno“. Dostupno na: <https://e-obrazovanje.fkz.hr>. Pristupljeno 24. 3. 2022.

<sup>44</sup> Cjeloživotno učenje odnosi se na svaku aktivnost učenja tijekom cijelog života s ciljem unaprjeđenja znanja, vještina i kompetencija u okviru osobnog, građanskog, društvenog ili profesionalnog djelovanja pojedinca. Ono obuhvaća učenje u svim životnim razdobljima (od rane mladosti do starosti) i u svim oblicima u kojima se ostvaruje: formalno, neformalno i informalno. (Commission of the European Communities, 2001:3). Dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/cult/20020122/com\(2001\)678\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/cult/20020122/com(2001)678_en.pdf). Pristupljeno 19. 4. 2022.

U prvom redu potrebno je educirati rukovodeće policijske službenike u čijoj je ingerenciji provedba tih instituta (šefove smjena, pomoćnike načelnika za poslove policije u policijskim postajama i načelnike policijskih postaja) u pogledu identificiranja temeljnih uvjeta za njihovu primjenu, načina i procedure postupanja na konkretnim slučajevima te provođenja nadzora zakonitosti postupanja. Ujedno, edukacija bi trebala biti usmjerena i na modalitete prijenosa stečenih znanja na policijske službenike kojima rukovode u primjeni tih instituta. U pogledu prekršaja nasilja u obitelji edukacija rukovoditelja trebala bi obuhvaćati specifičnosti pojave nasilja u obitelji, uvažavanjem kojih se donose odluke o načinu procesuiranja počinitelja, odnosno, educiranje o razlozima neprimjene tih instituta. Edukacije rukovoditelja, koje ne bi iziskivale dodatne troškove, moguće je realizirati putem postojećih programa obuke rukovoditelja (Seminar srednje razine rukovođenja – načelnici i pomoćnici načelnika policijskih postaja<sup>45</sup>) te, u pogledu nasilja u obitelji, putem ranije navedenih specijaliziranih tečajeva i seminara, uvođenjem posebne teme.

Također, iznimno je važno educirati policijske službenike temeljne policije koji neposredno pružaju intervencije i utvrđuju prekršaje u kojima je moguća primjena tih instituta, s ciljem stjecanja znanja i vještina o njihovu primjenjivanju, od utvrđivanja uvjeta za primjenu, načina provođenja postupaka do sačinjavanja potrebnih pismena, odnosno, razlozima njihova neprimjenjivanja u predmetima nasilja u obitelji. Edukacije se mogu provoditi tijekom redovnog radnog vremena (npr. tijekom otpreme službe) te putem Programa dopunskog stručnog usavršavanja<sup>46</sup>, gdje se u temi vezanoj za postupanje policije u slučajevima nasilja u obitelji, posebna pažnja može posvetiti razlozima neprimjene tih instituta u prekršajima obiteljskog nasilja, kako ne bi u praksi dolazilo do njihove primjene.

U smislu cjeloživotnog učenja općenito, korištenjem postojećih resursa učenja na daljinu poput platforme e-obrazovanja, moguće je s ovim temama upoznati i širi krug policijskih službenika, omogućavanjem pristupa aktualnim normativnim aktima i uputama Ravnateljstva policije u tom području, koji bi bili dostupni svim policijskim službenicima, bez obzira na to bave li se primjenom tih instituta.

## 5. ZAKLJUČAK

Nasilje u obitelji je zbog svojih specifičnosti posebno osjetljivo područje u radu policijskih službenika. Osim njegova sprječavanja, što je temeljna zadaća policije, način procesuiranja počinitelja iznimno je važan za pružanje primjerene zaštite žrtvama i odašiljanje poruke počiniteljima o neprihvatljivosti njihova ponašanja. Stoga su, uz adekvatna zakonska rješenja, znanja i vještine policijskih službenika za kvalitetno provođenje izvida i kriminalističkih istraživanja u tom području, ključni faktor u stvaranju povjerenja građana u sustav policije.

Naime, istraživanja pokazuju da jedna od triju žrtava nasilja od partnera i jedna od četiriju žrtava nasilja od osobe koja nije njihov partner prijavljuju svoje najozbiljnije

<sup>45</sup> Policijska akademija „Prvi hrvatski redarstvenik”, Služba za cjeloživotno obrazovanje. Programi. Dostupno na: <https://e-obrazovanje.fkz.hr/course/index.php?categoryid=177>. Pristupljeno 24. 3. 2022.

<sup>46</sup> Policijska akademija „Prvi hrvatski redarstvenik”, Služba za cjeloživotno obrazovanje. Programi. Dostupno na: <https://e-obrazovanje.fkz.hr/course/index.php?categoryid=177>. Pristupljeno 6. 4. 2022.

incidente policiji ili nekoj drugoj službi, pri čemu najčešće od prvog događaja do prijave prođe i više godina, što govori o velikoj tamnoj brojci neprijavljenog nasilja (FRA, 2014:11). Imajući u vidu te činjenice, ozbiljnost pristupa policije problemu nasilja u obitelji ogleda se u sveobuhvatnosti izvida, koji uključuju prikupljanje obavijesti o svim relevantnim činjenicama koje su prethodile nasilju, obilježjima trenutačnog (i ranijih) događaja u pogledu modaliteta i intenziteta radnji počinjenja, posljedicama koje su nastupile ili je izgledno da bi mogle nastupiti te obilježjima žrtava i počinitelja. Stoga pri primjeni zakonskih instituta policija mora voditi računa o njihovoj učinkovitosti i svrhovitosti.

Rezultati analize policijskih spisa prekršaja nasilja u obitelji u kojima su primijenjeni ovi instituti upravo pokazuju da su izvidi u svim predmetima provedeni na vrlo površnoj razini, pri čemu je, osim nepoštivanja procedure propisane uputama Ravnateljstva policije, utvrđen izostanak nadzora i kontrole postupanja policijskih službenika kada je riječ o rukovoditeljima.

Iako je postupanje policije u prekršajima obiteljskog nasilja uvijek žurno, pogrešna primjena instituta skraćenog postupka izdavanjem prekršajnih naloga i obaveznih prekršajnih naloga počiniteljima ne znači žurnost, a sankcije počiniteljima u obliku novčanih kazni žrtve obiteljskog nasilja često vode u sekundarnu viktimizaciju, s obzirom na to da počinitelji najčešće nisu u stanju žrtvama i obiteljima nadoknaditi financijske obaveze. Postupak sporazumijevanja s počiniteljem o krivnji i sankcijama, kao i nepokretanje prekršajnog postupka primjenom načela oportuniteta također nisu učinkoviti u predmetima nasilja u obitelji upravo zbog specifične situacije u kojoj žrtva najčešće živi s počiniteljem, o kojem je nerijetko i financijski ovisna, a suglasnost, odnosno, pristanak koju daje na sporazum ili nepokretanje postupka može biti rezultat brige o daljnjoj egzistenciji, kako nje same tako i članova obitelji o kojima se brine. Primjena tih instituta može kod žrtve izazvati osjećaj nezaštićenosti, odnosno, nepovjerenja u sustav policije, što za posljedicu može imati odluku žrtve da u slučaju eventualnog novog nasilja ne zatraži pomoć policije.

Stoga je radi unaprjeđenja postupanja policije u prekršajima nasilja u obitelji, čija je krajnja svrha zaštita žrtava i sprječavanje počinitelja u daljnjem činjenju nasilja, međunarodne standarde zaštite od nasilja u obitelji nužno konkretnije implementirati u prekršajno zakonodavstvo, a uz kontinuirane edukacije policijskih službenika za postupanje u ovom području, unaprjeđivati sustav nadzora i kontrole rada policijskih službenika.

## LITERATURA

### Knjige i članci:

1. Ajduković, M. (2000). Određenje i oblici nasilja u obitelji. U M. Ajduković, i G. Pavle-ković (Ur.), *Nasilje nad ženom u obitelji*. Zagreb: Društvo za psihološku pomoć, 11-15.
2. Ajduković, M. (2004): Psihosocijalne intervencije s počiniteljima nasilja u obitelji. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 11(1), 171-199.
3. Antolović, Lj., Barić, M., Devčić, S. (2021.) Sigurnosna mjera obveznog psihosocijalnog tretmana – izazovi u izvršavanju. *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 28 (2), 569-601.

4. Bonačić, M., Rašo, M. (2012). Obilježja prekršajnog prava i sudovanja, aktualna pitanja i prioriteta de lege ferenda. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 19 (2), 439-472.
5. Filipović, H. (2021). Primjena oportuniteta od strane policije kao ovlaštenog tužitelja te pregovaranje i sporazumijevanje prije pokretanja prekršajnog progona. *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*. Zagreb 28 (2), 629-658.
6. Grozdanić, V., Škorić, M., Vinja, I. (2010). Nasilje u obitelji u svjetlu promjena Kazneno-og zakona. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 17 (2), 669-698.
7. Josipović, I., Rašo, M. (2008). Prekršajni zakon, Narodne novine, Zagreb.
8. Kikić, S., Odeljan, R., Šuperina, M. (2014). Obrazovanje policijskih službenika u području nasilja u obitelji. *Andragoški glasnik*, 18 (2. (33)), 69-85.
9. Kikić, S., Odeljan, R., Šuperina, M., Šneperger, D. (2015). Stavovi, znanja i percepcije polaznika Temelnog tečaja za rad policijskih službenika operativnih dežurstava policijskih postaja u predmetima nasilja u obitelji, *Policija i sigurnost* 24(1), 1-48.
10. Kim, J., Gray, K. A. (2008.). Leave or Stay? Battered Women's Decision After Intimate Partner Violence. *Journal of Interpersonal Violence*, 23(10), 1465-1482.
11. Kralj, Ž. (2014). Unutarnja kontrola i nadzor policije. *Policija i sigurnost*, 23 (1), 73-81.
12. Lloyd, M. (2018). Domestic Violence and Education: Examining the Impact of Domestic Violence on Young Children, Children, and Young People and the Potential Role of Schools, *Front Psychol.* 9:2094.
13. Mamula, M. (2004). Nasilje protiv žena. V. Barada i Ž. Jelavić (Ur.), Uostalom diskriminaciju treba dokinuti: priručnik za analizu rodni stereotipa. Zagreb: Centar za ženske studije, 65-81.
14. Mamula, M., Dijanić Plašć, I. (2014). Tipična žrtva obiteljskog nasilja u RH – sociodemografski profil. *Život i škola, LX* (32), 111-127.
15. Maršavelski, A., Ivanušić, K. (2021). Restorativna pravda u kaznenopravnoj teoriji i praksi. *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 28 (2), 473-505.
16. Martinjak, D., Filipović, H. (2019.). Prekršajna ili kaznena odgovornost u slučaju nasilja u obitelji. *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 26 (2), 621-653.
17. Mršić, Ž. (2020) Policijska struka u sustavu kaznenog i kazneno procesnog prava. *Hrvatska pravna revija*, 20 (2), 57-68.
18. Mršić, Ž., Posilović, D., Šantek, M. (2017). O nekim pitanjima načina procesuiranja prekršaja u Republici Hrvatskoj. *Kriminalistička teorija i praksa*, 4 (2), 107-143.
19. Mršić, Ž., Posilović, D., Šantek, M. (2018). Procesuiranje prekršaja primjenom načela oportuniteta i sklapanjem sporazuma između policije i počinitelja prekršaja o sankciji i mjerama, *Policija i sigurnost*, 27 (2), 213-235.
20. Murray, S. (2008.). Why doesn't she just leave?: Belonging, disruption and domestic violence. *Women's Studies International Forum*, 31(1), 65-72.
21. Novak Hrgović, K. (2002). Prekršajni nalog *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 9 (2), 463-474.
22. Orlović, A. (2020). Policijski menadžment – percepcija policijskih rukovoditelja o stanju (kvalitativnoj razini) temeljnih funkcija i podfunkcija menadžmenta u policiji. *Policija i sigurnost*, 29 (1-2), 23-46.

23. Pavleković G., Ajduković M., Mamula M. (2004). Nasilje nad ženom u obitelji: osobni, obiteljski ili javnozdravstveni problem? U: Ajduković M, Pavleković G (ur.) Nasilje nad ženom u obitelji. Zagreb: Društvo za psihološku pomoć, 19-28.
24. Radić, I., Radina, A. (2014). Zaštita od nasilja u obitelji: obiteljskopравни, prekršaj-nopravni i kaznenopravni aspekt. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 51 (3), 727-754.
25. Shoham, E. (2010). *The Dark Side of the Sun*. Be'er Sheva: Ben-Gurion University Press.

### **Pravni izvori, upute:**

1. 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, Službeni list Europske unije L 315/57, od 14. 11. 2012.
2. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, 2007/c 303/01.
3. UN Declaration on the Elimination of Violence against Women, A/RES/48/104.
4. Kazneni zakon, NN 125/11., 144/12., 56/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21.
5. Obiteljski zakon, NN 162/98.
6. Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona, NN 39/13.
7. Zakon o kaznenom postupku, NN 152/08.
8. Zakon o policiji, NN 34/11., 130/12., 89/14., 151/14., 33/15., 121/16., 66/19.
9. Zakon o potvrđivanju Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, NN 3/18.
10. Zakon o sudovima za mladež, NN 84/11., 143/12., 148/13., 56/15., 126/19.
11. Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji, NN 70/17., 126/19., 84/21., 114/22.
12. Pravilnik o načinu postupanja policijskih službenika, NN 20/22.
13. Pravilnik o načinu provedbe unutarnje kontrole i nadzora rada službenika i ustrojstvenih jedinica Ministarstva unutarnjih poslova, NN 141/11.
14. Pravilnik o provođenju zaštitne mjere obveznog psihosocijalnog tretmana NN 116/18.
15. Prekršajni zakon, NN 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17., 118/18., 114/22.
16. Ravnateljstvo policije: Standardni operativni postupci, 511-01-42-370/715/7-10-27 od 4. 4. 2011.
17. Ravnateljstvo policije, Uprava za javni red i sigurnost. Operativna evidencija prekršaja na dan 28. veljače 2022.
18. Ravnateljstvo policije, Ured glavnog ravnatelja policije, Služba prevencije. Znanstveno istraživački rad (Ne)primjena načela oportuniteta i skraćeni postupak u predmetima nasilja u obitelji, suglasnost. Klasa: 208-06/22-01/76, Urbroj: 511-01-45-22-3, od 22. veljače 2022.
19. Uputa Ravnateljstva policije: Primjena odredbi čl. 94. i 118. Obiteljskog zakona, 511-01-45-49505/99-6., od 12. 11. 1999.
20. Uputa Ravnateljstva policije: Problemi u primjeni odredbe čl. 77. stavak 6. i 7. i čl. 87. stavak 2. Zakona o prekršajima, a u svezi postupanja policije u primjeni odredbe članka 118. u svezi članka 362. Obiteljskog zakona, 511-01-30-I-35517/02-6., od 1. 8. 2002.



21. Uputa Ravnateljstva policije: Protokol o postupanju u slučaju nasilja u obitelji, 511-01-30/1-75269/05-6., od 7. 11. 2005.
22. Uputa Ravnateljstva policije: Zaključci s radnog sastanka linije za maloljetničku delinkvenciju, 511-01-30/1-30573/08-1. od 24. 6. 2008.
23. Uputa Ravnateljstva policije: Zaštita žrtava nasilja u obitelji, 511-01-87/1-29643/09-2., od 8. 5. 2009.
24. Uputa Ravnateljstva policije: Zaštita žrtava nasilja u obitelji, mjere opreza i zaštitne mjere, 511-01-87/1-75775/09-5., od 13. 4. 2010.
25. Uputa Ravnateljstva policije: Ubojstva u obitelji, 511-01-87/1-53447/10-2., od 7. 9. 2010.
26. Uputa Ravnateljstva policije: Provedba Protokola o postupanju u slučaju nasilja u obitelji, supotpis prijavnih materijala, 511-01-87/1-145-43/11-4., od 30. 9. 2011.
27. Uputa Ravnateljstva policije: Provedba mjera opreza izrečenih počiniteljima kažnjivih radnji vezanih uz nasilje u obitelji, 511-01-87/1-65932/11-4., od 29. 11. 2011.
28. Uputa Ravnateljstva policije: Pritužba na postupanje policijskih službenika, upozorenje i preporuka Pučke pravobraniteljice, 511-01-87/1-71841/15., od 30. 9. 2015.
29. Uputa Ravnateljstva policije: Prekršajni zakon, izmjene i dopune uputa o postupanju, 511-01-51/7-32664/34-2013., od 30. 12. 2015.
30. Uputa Ravnateljstva policije: Prekršajni zakon – odmjeravanje kazne prilikom predlaganja sankcije za počinjeni prekršaj, Klasa: 210-01/17-01/37, Urbroj: 511-01-51-17-1, od 8. 3. 2017.
31. Uputa Ravnateljstva policije: Uhićenje i smještanje u posebnu prostoriju do prestanka djelovanja opojnih sredstava, Klasa: 210-01/17-01/321, Urbroj: 511-01-51-17-2, od 15. 12. 2017.
32. Uputa Ravnateljstva policije: Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji – primjena propisa, 511-01-87/1-145-1157/17, od 22. 12. 2017.
33. Uputa Ravnateljstva policije: Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, 511-01-87/1-145-299-18-5, od 3. 10. 2018.
34. Uputa Ravnateljstva policije: Pravilnik o načinu provedbe pojedinačne procjene potreba žrtve, uputa Ravnateljstva policije broj: 511-01-87/1-145-649/17-5, od 3. 11. 2018.
35. Uputa Ravnateljstva policije: Postupanje policije u kriminalističkim istraživanjima kažnjivih radnji nasilja u obitelji, 511-01-87-19-I-4, od 21. 3. 2019.
36. Uputa Ravnateljstva policije: Protokol o postupanju u slučaju nasilja u obitelji, Klasa: 215-02/19-13/150, Urbroj: 511-01-87-19-2, od 1. 8. 2019.
37. Uputa Ravnateljstva policije: Postupanje policije po dojavi o nasilju u obitelji, Klasa: 210-01/20-01/307, Urbroj: 511-01-51-20-1, od 14. svibnja 2020.
38. Uputa Ravnateljstva policije: Provedba Prekršajnog zakona, Klasa: 210-01/21-01/82, Urbroj: 511-01-51-21-5, od 15. ožujka 2021.

### Internetski izvori:

1. Commission of the European Communities (2001). Making a European Area of Lifelong Learning a Reality. OM/2001) 678 final, Brussels. [https://www.europarl.europa.eu/meet-docs/committees/cult/20020122/com\(2001\)678\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meet-docs/committees/cult/20020122/com(2001)678_en.pdf). Pristupljeno 19. 4. 2022.

2. FRA – Agencija Europske unije za temeljna prava (2014). Nasilje nad ženama: istraživanje provedeno diljem Europske unije. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14\\_hr.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_hr.pdf). Pristupljeno 7. 4. 2022.
3. Hrvatski liječnički zbor (2014). MSD priručnik dijagnostike i terapije (The Merck Manual of diagnosis and therapy / Merck Sharp & Dohme.). <http://www.msd-prirucnici.placebo.hr/msd-prirucnik/psihijatrija/lijekovi-droge-i-ovisnost/alkoholizam>. Pristupljeno 30. 3. 2022.
4. Ministarstvo unutarnjih poslova. Dinamika nasilja u obitelji. <https://mup.gov.hr/gradjani-281562/savjeti-281567/nasilje-281582/nasilje-u-obitelji-740/dinamika-nasilja-u-obitelji/747>. Pristupljeno: 9. 3. 2022.
5. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (2018.). Statistički pregled temeljnih sigurnosnih pokazatelja i rezultata rada u 2017. godini. <https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2018/Travanj/Statisticki%20pregled%202017.pdf>. Pristupljeno 19. 4. 2022.
6. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (2019.). Statistički pregled temeljnih sigurnosnih pokazatelja i rezultata rada u 2018. godini. [https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2019/Pregled%20sigurnosnih%20pokazatelja%20u%202018%20godini/Statisticki%20pregled%202018\\_web.pdf](https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2019/Pregled%20sigurnosnih%20pokazatelja%20u%202018%20godini/Statisticki%20pregled%202018_web.pdf). Pristupljeno 9. 2. 2022.
7. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (2020.). Statistički pregled temeljnih sigurnosnih pokazatelja i rezultata rada u 2019. godini. [https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/Statisticki\\_pregled\\_2019\\_WEB.pdf](https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/Statisticki_pregled_2019_WEB.pdf). Pristupljeno 9. 2. 2022.
8. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (2021.). Statistički pregled temeljnih sigurnosnih pokazatelja i rezultata rada u 2020. godini. [https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2021/Statisticki\\_pregled\\_2020\\_web.pdf](https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2021/Statisticki_pregled_2020_web.pdf). Pristupljeno 9. 2. 2022.
9. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (2022.). Statistički pregled temeljnih sigurnosnih pokazatelja i rezultata rada u 2021. godini. [file://storage-ukp/ukp-izvje%C5%A1%C4%87a/STATISTICKI\\_PREGLEDI\\_IZVJESCA\\_REZULTATI\\_RADA/IZVJESCA\\_IZVJESTAJNE\\_ANALITIKE/godi%C5%A1nje%202021](file://storage-ukp/ukp-izvje%C5%A1%C4%87a/STATISTICKI_PREGLEDI_IZVJESCA_REZULTATI_RADA/IZVJESCA_IZVJESTAJNE_ANALITIKE/godi%C5%A1nje%202021). Pristupljeno: 22. 4. 2022.
10. Nacionalna strategija zaštite od nasilja u obitelji za razdoblje od 2017. do 2022. godine. <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/MDOMSP%20dokumenti/Nacionalna%20strategija%20zastite%20od%20nasilja%20u%20obitelji%20za%20razdoblje%20do%202017.%20do%202022.%20godine.pdf>. Pristupljeno 5. 4. 2022.
11. Policijska akademija, Služba za stručno usavršavanje i specijalizaciju. Programi. <https://e-obrazovanje.fkz.hr>. Pristupljeno 24. 3. 2022.
12. Policijska akademija. Dopunsko stručno usavršavanje. <https://e-obrazovanje.fkz.hr/course/index.php?categoryid=122>. Pristupljeno 6. 4. 2022.
13. Smjernice Odbora ministara Vijeća Europe o pravosuđu prilagođenom djeci (2014). <https://rm.coe.int/16806a450a>. Pristupljeno 6. 4. 2022.

## Summary

---

Suzana Kikić

### **(Non-)Application of Shortened Procedure, Communication and Opportunity Principle in Cases of Domestic Violence Offences**

Despite the implementation of numerous international standards for the protection of victims of domestic violence into Croatian legislation, a problem of interpretation and implementation of specific legal (and international convention) provisions has been observed in Croatian police practice. As a result, victim protection is inadequate and ineffective, and there is a negative effect on the prevention and suppression of domestic violence, especially in terms of encouraging victims to report possible new violence, rehabilitation of consequences, and sending a message to the perpetrator about the unacceptability of his behaviour. The subject of this paper deals with only one segment of the implementation of police powers in the area of misdemeanour prosecution of domestic violence perpetrators: the question of the application of the so-called shortened procedure institute by issuing misdemeanour warrants and mandatory misdemeanour warrants, the question of communication between the police and the perpetrator about the guilt and sanctions, as well as failure to initiate misdemeanour proceedings by applying the principle of opportunity. With a goal of determining legal bases, scope, reasons and methods of their application in practice, the research covers the analysis of national and international legal frameworks in this area, the analysis of statistical data on the implementation of these institutes from 2017 to 2021 in the Republic of Croatia, as well as the analysis of police cases of domestic violence where these institutes were applied. Although the mentioned institute was applied in a relatively small number of cases, the research results obtained from the analysis of police cases indicate superficiality in conducting investigations in some instances of domestic violence, improper application of legal powers, and an insufficient level of control and supervision, leading to errors when making decisions about failure to file an indictment, and in some cases, about the qualification of a punishable act. Based on the insights gained from the research of the current legislative framework and police action, proposals have been made to amend the misdemeanour legislation, intensify the education of police officers at all levels and improve the system of supervision and control of police officers, with the purpose of the adequate and legal protection of victims of domestic violence offences.

**Keywords:** domestic violence, shortened procedure, communication, principle of opportunity, police.