

Проф. др Александар БОШКОВИЋ*

Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд

Проф. др Тања КЕСИЋ

Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд

ДОИ: 10.5937/bezbednost2101019B

УДК: 343.852:343.54/.55(497.11)“2017/2019“

Оригинални научни рад

Примљен: 17. 4. 2020. године

Датум прихватања: 4. 3. 2021. године

Резултати емпиријског истраживања о ефикасности примене хитних мера у Републици Србији¹

Апстракт: *Целокупно савремено законодавство, не само кривично и кривично процесно, карактерише једна нова етапа која траје и дан данас и која се огледа у значајним реформама и доношењу нових закона, као и проналажењу нових решења како би се повећала ефикасност у спречавању и сузбијању насиља у породици. Тим путем је кренула и Република Србија, доношењем Закона о спречавању насиља у породици којим превасходно треба интензивирати превентивно деловање надлежних државних органа у случајевима насиља у породици. Примена Закона о спречавању насиља у породици у Републици Србији почела је 1. јуна 2017. године и, имајући у виду да је од тада прошло три године, неопходно је извршити адекватну анализу и оценити да ли је ефикасност супротстављања насиљу у породици повећана. У том смислу, предмет истраживања у овом раду је анализа практичне примене Законом предвиђених хитних мера од стране полиције, јавног тужилаштва и суда. Истраживањем је обухваћен период од две године примене Закона – од 1. јуна 2017. до 31. маја 2019. године. Приликом истраживања су коришћени*

* aleksandar.boskovic@kpu.edu.rs

¹ Овај рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта под називом „Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција“, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијски универзитет у Београду (2011–2019).

статистички метод и методи анализе, дедукције, компарације и дескрипције. Основна питања која ће се анализирати у овом истраживању тичу се односа укупно и појединачно изречених хитних мера од стране полиције, територијалне дистрибуције изречених хитних мера на територији Републике Србије и продужења хитних мера од стране суда, а значајан део истраживања обухвата и разматрање кршења изречених хитних мера.

Кључне речи: *Закон о спречавању насиља у породици, полиција, хитне мере, мера привременог удаљења учиниоца из стана, мера привремене забране учиниоцу да контактира са жртвом насиља и да јој прилази.*

Увод

Проблем насиља у породици је веома изражен у савременом друштву и модерне демократске државе предузимају различите мере како би борба против насиља у породици дала што боље резултате, односно како би спречавање и сузбијање насиља у породици било што ефикасније. Насиље у породици је феномен који нема дискриминаторске елементе у себи, тј. може да се догоди свакоме, независно од тога који тип партнерског односа је у питању, невезано за године, економски статус или етничку припадност. Чињеница је да су жртве насиља у породици најчешће жене, али то све чешће постају и мушкарци, и тада је обично реч о вербалном насиљу које је последица неуспешног или пропалог емотивног односа.

Огроман је значај очувања породице као здраве и стабилне јединке, због чега је насиље у породици социолошки, психолошки, правни, а генерално и свеобухватни друштвени проблем. Проблему насиља у породици приступало се различито у зависности од степена развоја друштва и активности државе, с тим што се породично насиље дуго није сматрало проблемом и што многи чак нису ни знали да постоји. Често се констатује да насиље у породици прати веома висока тамна бројка, због чега држава предузима одговарајуће мере како би се та тамна бројка смањила, а ефикасност откривања и спречавања насиља у породици подигла на виши ниво (Бошковић, Пухача, 2019: 31).

У циљу повећања ефикасности откривања и спречавања насиља у породици Република Србија је предузела одговарајуће мере па је, између осталог, усвојен Закон о спречавању насиља у породици (Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2016) чија је примена отпочела 1. јуна 2017. године. Пре његовог доношења, „када је у питању правна заштита од насиља у породици, од значаја су (биле) кривичноправна, прекршајноправна (Закон о јавном реду и миру) и породичноправна заштита“ (Коларић, Марковић, 2016: 5). Ипак, сви претходно наведени видови правне заштите од насиља у породици нису дали одговарајуће резултате.² Имајући у виду да је у међувремену, 2011. године, усвојена Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици (тзв. Истанбулска конвенција) и да ју је Република Србија ратификовала у октобру 2013. године (Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици – Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори, бр. 12/2013), у складу са преузетим обавезама било је нужно донети Закон о спречавању насиља у породици.

Доношењем Закона о спречавању насиља у породици уведен је превентивни механизам заштите од насиља у породици, односно у складу са законским одредбама „уређени су спречавање насиља у породици и поступање државних органа и установа у спречавању насиља у породици и пружању заштите и подршке жртвама насиља у породици“ (чл. 1, ст. 1). На тај начин су активност и делатност надлежних државних органа у потпуности усмерене ка превентивном деловању, тј. спречавању евентуалног насиља у породици у будућности. У том смислу, занимљиво је указати на мишљење према којем је, „гледано из аспекта члана породице – ‘могуће жртве’, ЗСНП наглашено превентиван, а из аспекта члана породице – ‘могућег учиниоца насиља’, наглашено репресиван“ (Коларић, Марковић, 2018: 50).

² Детаљније о томе видети: Марковић, С. (2018). Полицијска стратегија у борби против насиља у породици – основна криминалистичко-стратешка усмерења у Републици Србији, *Безбедност*, LX(3), стр. 102.

Посебно су значајне одредбе Закона³ којима се уређује поступак спречавања насиља у породици (чл. 12–23), а које се односе на: пријаву и препознавање насиља у породици; поступање надлежних полицијских службеника, надлежног јавног тужиоца и суда. Знатан део Закона је посвећен и сарадњи надлежних државних органа и установа у спречавању насиља у породици, као и у заштити и подршци жртвама насиља у породици и жртвама кривичних дела предвиђених овим законом.

Имајући у виду тему рада и предмет истраживања, пре презентације резултата емпиријског истраживања о ефикасности примене хитних мера у Републици Србији, у наредном делу укратко ћемо указати на основне и најзначајније новине из Закона о спречавању насиља у породици, које се тичу овлашћења и поступања полицијских службеника у случајевима насиља у породици.

Поступање полицијских службеника у складу са одредбама Закона о спречавању насиља у породици

Доношењем Закона о спречавању насиља у породици полиција је овлашћена да самостално доноси наређење о изрицању две хитне мере: привремено удаљење учиниоца из стана и привремена забрана учиниоцу да контактира са жртвом насиља и да јој прилази. У вези са претходно наведеним, треба истаћи да полиција поступа по службеној дужности и да за изрицање хитних мера нису потребни сагласност ни одобрење јавног тужиоца или суда. Оно што је још значајније јесте да ни јавни тужилац ни суд не могу самостално изрећи хитну меру уколико је претходно није изрекао надлежни полицијски службеник, што само потврђује велики значај улоге полиције приликом процене ризика и изрицања хитних мера.

Ова улога полиције је веома одговорна јер је полицијски службеник тај који врши примарну процену затеченог стања. Уколико прва процена не буде добра, последице могу бити

³ Детаљније о циљу закона, о томе шта се сматра спречавањем насиља у породици, шта је непосредна опасност од насиља у породици и осталим генералним карактеристикама Закона видети: Бошковић, А., Пухача, Ј. (2019). *Анализа практичне примене Закона о спречавању насиља у породици, с посебним освртом на примену хитних мера*, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, 24(1), стр. 33–35.

фаталне. Наравно, то не значи да треба отићи у другу крајност, па у сваком случају за који је поднета пријава за насиље у породици одмах, по систему аутоматизма, против лица за које је поднета пријава изрећи једну од предвиђених хитних мера. Због тога је изузетно важно да полицајац који врши процену буде првенствено специјализован за то, али и да има животног искуства и буде независан и непристрасан по питању ове проблематике (Бугарски, 2018: 102).

Да би надлежни полицијски службеник могао изрећи једну или обе претходно наведене хитне мере, неопходно је спровести одговарајућу процедуру предвиђену Законом. Наиме, када дође до случаја насиља у породици или непосредне опасности од њега, на лице места скоро увек излази полицијска патрола, што значи да није реч о надлежним полицијским службеницима који су завршили специјализовану обуку за спровођење овог закона. Полицијски службеници који су изашли на лице места спроводе све неопходне радње и мере како би спречили даље вршење насиља у породици и чињенично стање ствари документују у извештају о догађају. Тако се, на пример, посебна пажња обраћа на следећа питања: какво је стање жртве насиља (да ли је уплашена, узнемирена, суицидна, итд.), да ли је дошло до пружања медицинске помоћи жртви или другим лицима, где је указана медицинска помоћ, да ли је било пријаве насиља у претходном периоду, да ли постоје видљиви трагови насиља, итд. У складу са одредбама закона, полицијски службеници дужни су да одмах обавесте надлежног полицијског службеника о сваком насиљу у породици или непосредној опасности од њега и имају право да, сами или на захтев надлежног полицијског службеника, доведу могућег учиниоца у надлежну организациону јединицу полиције (чл. 14, ст. 1). Као што се види, надлежни полицијски службеник може наредити довођење могућег учиниоца у надлежну организациону јединицу полиције ради вођења поступка и овде се види „доминантна улога надлежног полицијског службеника у односу на остале полицијске службенике када је реч о спречавању насиља у породици јер их ова норма поставља на виши степен у хијерархијској лествици“ (Марковић, 2018: 105). У моменту довођења могућег учиниоца у надлежну организациону јединицу полиције, почиње искључива надлежност надлежног по-

лицијског службеника за вођење даљег поступка. Дакле, полицијски службеници који немају својство надлежног у смислу овог закона, могу изаћи на лице места, предузети све неопходне мере да се спречи даље вршење насиља, евидентирати чињенично стање ствари у извештају о догађају и извршити довођење могућег учиниоца у надлежну организациону јединицу полицију. Свако даље поступање према могућем учиниоцу насиља у породици везано је искључиво за надлежног полицијског службеника.

Након довођења следи поступак задржавања могућег учиниоца у надлежној организационој јединици полиције ради вођења поступка које може трајати најдуже осам часова. Не улазећи даље у критичку анализу оваквог законског решења, само ћемо истаћи да се поводом задржавања могућег учиниоца до осам часова по овом законском основу, не доносе ни решење ни наредба о задржавању, што је свакако веома дискутабилно јер овај вид задржавања дефинитивно представља облик лишења слободе.⁴ Најпре, током поступка у надлежној организационој јединици полиције могући учинилац мора да се поучи и да му се омогући контакт и коришћење услуга браниоца и правне помоћи у складу са Уставом и законима Републике Србије (чл. 14, ст. 3). Треба одмах истаћи да овде није реч ни о каквом случају обавезне одбране, већ се могући учинилац поучава о свом уставном праву да ангажује браниоца који ће му пружити одговарајућу правну помоћ у поступку који следи. Уколико могући учинилац изјави да не жели да ангажује браниоца, таква његова изјава ће се констатовати у записнику о изјашњењу и поступак ће се наставити у складу са законом. Уколико пак, могући учинилац изјави да жели да ангажује браниоца, поставља се питање да ли надлежни полицијски службеник треба да сачека долазак браниоца и одложи изјашњење могућег учиниоца и, ако треба, који период је у питању. Закон о спречавању насиља у породици не регулише ово питање, али у складу са одредбама Закона о полицији (Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018) у случају задржавања

⁴ За детаљну анализу овог питања видети: Ненадић, С. (2017). Pre-Crime концепт Закона о спречавању насиља у породици: обавезе државе и ризици по повреду људских права. *Страни правни живот*, 61(1): 162–166. Марковић, С. (2018). Полицијска стратегија у борби против насиља у породици – основна криминалистичко-стратешка усмерења у Републици Србији, *Безбедност*, LX(3), стр. 105–106.

полицијски службеник мора да одложи сва даља поступања до доласка браниоца, и то најдуже за два часа откако је лицу пружена могућност да обавести браниоца (чл. 87, ст. 3). Након истека рока од два часа, независно од тога да ли је бранилац дошао или није, надлежни полицијски службеник ће наставити са поступком, односно узеће изјашњење могућег учиниоца.

Надлежни полицијски службеник мора да могућем учиниоцу који је доведен у надлежну организациону јединицу полиције пружи прилику да се изјасни о свим битним чињеницама и његово изјашњење се документује у записнику о изјашњењу. Сам записник о изјашњењу, поред стандардних генералија које се односе на могућег учиниоца који даје изјашњење, времена и места где се даје изјашњење и правног основа, садржи и део који се односи на поuku о праву на контакт и коришћење услуга браниоца и правне помоћи, као и део који се односи на могућност стављања одређене примедбе. Записник о изјашњењу потписују надлежни полицијски службеник и могући учинилац који је дао изјашњење.

Поред изјашњавања могућег учиниоца, надлежни полицијски службеник дужан је да прикупи и потребна обавештења, како од других полицијских службеника (који су били на лицу места) тако и од жртве и од сваког другог лица које може дати одговарајуће информације у вези са конкретним случајем насиља у породици. Која су то све лица која могу пружити тражене информације јесте фактичко питање које зависи од конкретне ситуације и околности случаја.

Након прикупљања свих потребних обавештења надлежни полицијски службеник дужан је да процени ризик непосредне опасности од насиља у породици. Иначе, „идентификовање ризика од насиља у породици је процес препознавања опасности свих врста којима може да буде угрожена безбедност и интегритет чланова породице, што подразумева и препознавање услова (хазарда) који погодују опасностима (конкретне врсте насиља) услед којих долази до настанка ризичних догађаја (аката породичног насиља), на одређеном простору (општина, град, управни округ, Република).“ (Субошић, Стевановић, 2018: 27). При процени ризика нарочито се води рачуна о томе да ли је могући учинилац раније или непосредно пре процене ризика учинио насиље у породици и да ли је спреман да га понови, да ли је претио убиством или самоу-

биством, поседује ли оружје, да ли је ментално болестан или злоупотребљава психоактивне супстанце, да ли постоји сукоб око старатељства над дететом или око начина одржавања личних односа детета и родитеља који је могући учинилац, да ли је могућем учиниоцу изречена хитна мера или одређена мера заштите од насиља у породици, да ли жртва доживљава страх и како она процењује ризик од насиља (чл. 16, ст. 2). Према резултатима једног истраживања, „од свих ризика најчешћи су: жртва доживљава страх од могућег учиниоца, узнемиравање, претња жртви и члановима породице, конзумирање алкохола и раније понашање могућег учиниоца у односу на жртву.“ (Бугарски, 2018: 108). Важно је указати и на могућност – дакле, не обавезу – да пре окончања процене ризика надлежни полицијски службеник затражи мишљење центра за социјални рад.

Посебно је значајно истаћи да се процена ризика ради увек, дакле и онда када могући учинилац није доведен у надлежну организациону јединицу полиције, али тада се не може изрећи хитна мера јер се она изриче само према лицу које је доведено у надлежну организациону јединицу полицију. У сваком случају, уколико је процена ризика позитивна, тј. указује на непосредну опасност од насиља, надлежни полицијски службеник одмах доставља сва доступна обавештења о насиљу у породици или непосредној опасности од њега и процену ризика основном јавном тужиоцу на чијем подручју се налази пребивалиште односно боравиште жртве, центру за социјални рад и групи за координацију и сарадњу. Уколико је процена ризика негативна, тј. не указује на непосредну опасност од насиља, тада се сва доступна обавештења и процена ризика достављају основном јавном тужиоцу и центру за социјални рад.

Најзад, након овако спроведеног поступка, надлежни полицијски службеник може изрећи једну или обе хитне мере (привремено удаљење учиниоца из стана и привремена забрана учиниоцу да контактира са жртвом насиља и да јој прилази), уколико након процене ризика установи непосредну опасност од насиља у породици. Том приликом се доноси наређење за изрицање хитних мера које се уручује лицу коме је хитна мера изречена. Хитна мера коју изриче надлежни полицијски службеник траје 48 часова од уручења наређења.

Имајући у виду овакво овлашћење полиције у складу са одредбама Закона о спречавању насиља у породици, ово истраживање је усмерено ка анализи практичне примене хитних мера од стране полиције током две године примене Закона. Биће коришћен статистички метод, као и методи анализе, дедукције, компарације и дескрипције.

Укупан број и међусобни однос изречених хитних мера у периоду двогодишње примене Закона о спречавању насиља у породици

Као што је већ речено, доношењем Закона о спречавању насиља у породици полиција је овлашћена да самостално доноси наређење о изрицању две хитне мере: привремено удаљење учиниоца из стана и привремена забрана учиниоцу да контактира са жртвом насиља и да јој прилази. У овим случајевима полиција поступа по службеној дужности и приликом изрицања хитних мера нису потребни сагласност ни одобрење јавног тужиоца или суда. У том смислу се истиче да „наведено полицијско овлашћење треба да повећа ефикасност заштите од насиља у породици јер омогућава да се на насиље у породици реагује одмах и без одлагања, а на тај начин се примарно штити жртва, за разлику од дугогодишње праксе да се жртва, како би се избегло даље насиље, склањала из заједничког стана и да јој се тражило уточиште (на пример, привремени смештај у сигурној кући)“ (Бошковић, Пухача, 2019: 35–36). Такође, важно је истаћи да поступање на овај начин доводи до тога да је ирелевантно да ли ће жртва у неком скоријем периоду променити мишљење и исказ о могућем учиниоцу јер, уколико је учиниоцу изречена хитна мера и уколико се он, на пример, врати у стан по позиву жртве, то не мења чињеницу да он на тај начин крши изречену хитну меру, што представља прекршај у складу са одредбама Закона о спречавању насиља у породици.

Хитна мера се може изрећи лицу за које се установи да од њега прети непосредна опасност од насиља у породици, тј. када из понашања могућег учиниоца и других околности произилази да је он спреман да у времену које непосредно предстоји по први пут учини или понови насиље у породици. То понашање могућег учи-

ниоца може бити у вези са учињеним кривичним делом или прекршајем, а може се догодити и да није учињен ниједан казни деликт, али се на основу одређених околности мора проценити ризик и можда изрећи хитна мера лицу од којег прети опасност да ће у времену које непосредно предстоји по први пут учинити насиље у породици. У складу са одредбама Закона, могућем учиниоцу доведеном у надлежну организациону јединицу полиције могу се истовремено изрећи обе хитне мере. У том смислу, у наредном делу представимо резултате истраживања који се односе на укупан број и међусобни однос изречених хитних мера у периоду од 1. 6. 2017. до 31. 5. 2019. године на територији Републике Србије.

Табела 1. Хитне мере изречене од стране полиције⁵

Хитна мера/Период	Од 1. јуна 2017. до 31. маја 2018.	Од 1. јуна 2018 до 31. маја 2019.	Укупно
Привремено удаљења учиниоца из стана	7.877	8.057	15.934
Привремена забрана учиниоцу да контактира са жртвом насиља и да јој прилази	17.119	18.935	36.054
Укупно	24.996	26.992	51.988

Анализа наведених података наводи на неколико закључака. Најпре, у наведеном двогодишњем периоду изречено је укупно 51.988 хитних мера. Ако се тај број доведе у везу са двогодишњом применом Закона, може се утврдити дневни просек изрицања хитних мера – полиција је у просеку изрицала нешто више од 71 хитне мере дневно. На основу приказаних података не може се утврдити тачан број лица којима су хитне мере изречене, јер се једном лицу могу истовремено изрећи обе хитне мере. Ипак, ако се и претпостави да су у свим случајевима изрицане обе хитне мере истовремено, закључује се да су хитне мере у просеку изрицане према најмање 35 лица дневно. Другим речима, у

⁵ Подаци су добијени од Сектора за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије Министарства унутрашњих послова Републике Србије.

просеку је на сваки 41 минут неком лицу у Републици Србији изрицана хитна мера.

Тачан узрок оволико повећаног броја пријављених случајева насиља у породици не може се утврдити на овом нивоу истраживања, али свакако се могу поставити одређене хипотезе које је потребно доказивати у додатном истраживању на микронивоу. Најпре, поставља се питање да ли је број случајева насиља у породици у нашем друштву заиста повећан, или је само у питању повећан број пријављених, односно евидентираних случајева у односу на ранији период. Може се претпоставити да је овај закон охрабрио појединце (посебно жене) да пријављују случајеве насиља у породици, тако да је, самим тим, тамна бројка мања, а проценат откривених случајева насиља у породици знатно већи. Треба и на овом месту нагласити да је реч о пријављеним догађајима који су у вези са насиљем у породици и који не упућују нужно на кривично дело. То је важно истаћи јер се пре доношења ЗСНП пријава за насиље у породици односила на учињено кривично дело или прекршај, а сада се пријављује сваки догађај који указује на насиље у породици или непосредну опасност од њега. Колики је однос евидентираних догађаја са елементима насиља у породици и кривичног дела насиља у породици најбоље показују резултати једног истраживања у ком је утврђено да је „према подацима Полицијске управе у Новом Саду у периоду од 1. јуна 2018. године до 31. марта 2018. године евидентирано укупно 2.244 догађаја са елементима насиља у породици, а од тога је надлежно јавно тужилаштво квалификовало кривично дело насиља у породици у 677 случајева (Бугарски, 2018: 105). Према резултатима наведеног истраживања јасно је да кривично дело насиља у породици партиципира са 30% у свим евидентираним догађајима са елементима насиља у породици, што дефинитивно упућује на закључак да је новодонети закон охрабрио жене да знатно више пријављују случајеве насиља у породици него што је то раније био случај.

Имајући у виду оволико велики број изречених хитних мера од стране полиције, једна од хипотеза зашто је то тако јесте да надлежни полицијски службеници, користећи своје законско овлашћење, изричу хитне мере у више случајева него што је то реално оправдано, настојећи да на тај начин заштите потенцијал-

ну жртву, с једне стране, али и себе, с друге стране. Ова претпоставка се темељи на чињеници да се у пракси неколико пута догодило да надлежни полицијски службеник у конкретној ситуацији није изрекао хитну меру, а да је непосредно након такве његове процене дошло до насиља у породици, па чак и до смртног исхода. Положај надлежног полицијског службеника у поступку преиспитивања законитости његовог поступања у тим случајевима није био нимало повољан, тако да је број изречених хитних мера можда повећан да би се заштитили положај и интегритет надлежних полицијских службеника (Бошковић, Пухача, 2019: 37).

Поред претходно наведених хипотеза о узроцима повећаног броја пријављених случајева насиља у породици, свакако да је једна од могућих хипотеза и та да је повећан број случајева лажног пријављивања. Сама законска конструкција која предвиђа појам могућег учиниоца, а за којег Закон иначе не даје дефиницију, као и понашање могућег учиниоца и околности које би указивале на спремност могућег учиниоца да у времену које непосредно предстоји по први пут учини насиље у породици, свакако повећавају могућност злоупотребе и лажног пријављивања. У прилог томе се истиче да „из појма могућег учиниоца логично следи да његов учинилац може да учини насиље у породици, а и не мора. Како је могуће да неко буде жртва иако се дело које га виктимизује није још ни десило? Свакако би онда било логично и за жртву користити израз могућа жртва насиља у породици. У супротном се долази до апсурдног закључка да ће учинилац можда учинити дело, а можда и неће, али је жртва у оба случаја виктимизована“ (Ристивојевић, 2017: 10).

На основу представљених података интересантно је сагледати и анализирати тенденцију изрицања појединих хитних мера. Током двогодишње примене Закона укупно је изречено 51.988 хитних мера, од чега 36.054 (односно 69,3%) привремених забрана учиниоцу да контактира са жртвом насиља и да јој прилази, док је привремено удаљење учиниоца из стана изречено у 15.934 случаја (30,7%). Слична, али не баш потпуно иста тенденција може се приметити и гледано по годинама. Наиме, током прве године примене Закона изречено је укупно 24.996 хитних мера, од чега 17.119 (односно 68,5%) привремених забрана учиниоцу да контактира са жртвом насиља и да јој прилази и 7.877 (односно

31,5%) привремених удаљења учиниоца из стана. Ипак, током друге године примене Закона може се приметити за нијансу другачија тенденција када је у питању изрицање ових хитних мера. Наиме, изречено је укупно 26.992 хитне мере, од чега 18.935 привремених забрана учиниоцу да контактира са жртвом насиља и да јој прилази, што чини чак 70,1%, док је привремено удаљење учиниоца из стана изречено у 8.057 случајева или 29,9% од укупног броја. На овом месту треба истаћи да у практичном поступању надлежни полицијски службеник приликом изрицања хитне мере привременог удаљења учиниоца из стана у готово свим случајевима истовремено изриче и привремену забрану учиниоцу да контактира са жртвом насиља и да јој прилази, што је сасвим логично имајући у виду њену природу. Тешко је замислити ситуацију у којој ће надлежни полицијски службеник изрећи само хитну меру привременог удаљења учиниоца из стана, а да том приликом не изрекне и хитну меру привремене забране учиниоцу да контактира са жртвом насиља и да јој прилази, али то свакако није немогуће. С друге стране, изрицање хитне мере привремене забране учиниоцу да контактира са жртвом насиља и да јој прилази не мора нужно да повлачи и изрицање друге, строже мере, привременог удаљења из стана. У сваком случају, на основу представљених резултата истраживања може се закључити да се у више од две трећине свих случајева (око 70%) постојања непосредне опасности од насиља у породици изриче хитна мера привремене забране учиниоцу да контактира са жртвом насиља и да јој прилази, а у мање од трећине случајева (око 30%) хитна мера привременог удаљења учиниоца из стана.

Укупан број и међусобни однос изречених хитних мера по појединим полицијским управама у Републици Србији

За разлику од претходног дела рада, у којем је анализирана примена хитних мера од стране надлежних полицијских службеника на целокупној територији Републике Србије, у наредном делу представимо резултате истраживања који се односе на број изречених хитних мера по појединим полицијским управама. На овај начин могу се извући одређени закључци о томе који делови Србије су најугроженији када је у питању опасност од насиља у

породици, односно у којим подручним полицијским управама се највише изричу хитне мере. У том смислу, превасходно треба сагледати проценат изречених хитних мера у четири највеће полицијске управе у Србији (Београд, Ниш, Нови Сад и Крагујевац).

Табела 2. Изречене хитне мере по појединим полицијским управама⁶

Полицијска управа	Хитне мере изречене у периоду од 1. јуна 2017. до 31. маја 2018. године			Хитне мере изречене у периоду од 1. јуна 2018. до 31. маја 2019. године		
	Привремено удаљење учиниоца из стана	Привремена забрана учиниоцу да контактира са жртвом насиља и да јој прилази	Укупно	Привремено удаљење учиниоца из стана	Привремена забрана учиниоцу да контактира са жртвом насиља и да јој прилази	Укупно
ПУ за Град Београд	866	1.822	2.688	771	1.606	2.377
ПУ Ниш	558	1.151	1.709	607	1.228	1.835
ПУ Нови Сад	802	1.399	2.201	899	1.789	2.688
ПУ Крагујевац	251	742	993	277	974	1.251
Укупно	2.477	5.114	7.591	2.554	5.597	8.151

Из претходно представљених података могу се извући одређени закључци. Најпре, укупно гледано, у наведене четири полицијске управе током двогодишње примене Закона изречене су 15.742 хитне мере, што чини 30,3% укупног броја изречених хитних мера у Републици Србији, који износи 51.988. Дакле, нешто мање од трећине укупног броја свих изречених хитних мера у Републици Србији евидентирано је у четири наведене полицијске управе. Имајући у виду да број становника у те четири полицијске управе чини нешто више од трећине укупног становништва у Републици Србији (око 2,5 милиона) (*Општине и региони*, 2016: 17–22), оваква територијална распоређеност изречених хитних мера сасвим је логична и без неких великих одступања.

⁶ Подаци су добијени од Сектора за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије Министарства унутрашњих послова Републике Србије.

Међутим, одмах се може приметити да је број изречених хитних мера у ПУ Нови Сад у односу на друге полицијске управе, имајући у виду број становника, несразмерно висок. Наиме, у двогодишњој примени Закона на подручју ПУ Нови Сад изречено је укупно 4.889 хитних мера. Ако се подаци упореде с Београдом, који има 4–5 пута више становника од Новог Сада, може се уочити очигледна несразмера. У том смислу, у Београду је током двогодишње примене Закона изречено укупно 5.065 хитних мера. Поредити те податке, видимо да је у Београду за две године примене Закона изречено само 176 хитних мера више у односу на Нови Сад. Процентуално гледано, у Београду је само за 3,6% изречено више хитних мера него у Новом Саду у периоду од две године. Ако се посматра одвојено по годинама, резултати су још интересантнији. Наиме, у Београду је у првој години примене Закона, у односу на Нови Сад, изречено 487 хитних мера више, односно процентуално гледано за 22% више. Међутим, посматрајући податке који се односе на другу годину примене Закона, можемо приметити да је на подручју ПУ Нови Сад изречено чак 311 (односно 13,1%) хитних мера више него на подручју ПУ за град Београд. Уколико се анализира само хитна мера привременог удаљења учиниоца из стана, може се приметити да је у периоду двогодишње примене Закона изрицана више на подручју ПУ Нови Сад него на подручју ПУ за град Београд, и то тако што је у Новом Саду изречена 1.701, а у Београду 1.637 пута. На основу свега реченог, можемо закључити да надлежни полицијски службеници у Новом Саду веома често прибегавају изрицању хитних мера, квантитативно гледано, у односу на ПУ за Град Београд, иако је разлика у броју становника велика. На овом месту треба поменути да један од разлога можда не толико великог броја изречених хитних мера на подручју ПУ за град Београд јесте и тај што је пракса показала да на подручју ове полицијске управе ЗСНП нема примарну примену у односу на Законик о кривичном поступку, тј. када је у питању поступање поводом кривичног дела насиље у породици, често и не буде изречена ниједна хитна мера јер је према осумњиченом одређено задржавање до 48 сати и касније евентуално притвор. На основу сазнања аутора, у великој већини подручних полицијских управа у Србији пракса је таква да највећи број надлежних полицијских

службеника примарно примењује одредбе ЗСНП, а тек након тога одредбе ЗКП, Закона о прекршајима и друге законе чија примена долази у обзир у конкретном случају.⁷ У сваком случају, за добијање релевантнијих и конкретнијих података о узроцима оволиког броја изречених хитних мера на подручју ПУ Нови Сад у односу на ПУ за град Београд и у односу на друге подручне полицијске управе, било би неопходно спровести једно микроистраживање, које би обухватило и адекватан интервју с надлежним полицијским службеницима.

Продужење изречених хитних мера

Наредни део истраживања посвећен је питању продужења изречених хитних мера, тј. у којем обиму надлежни суд доноси решење о продужењу хитне мере на основу предлога јавног тужиоца.

Табела 3. Број продужених хитних мера⁸

	У периоду од 1. јуна 2017. до 31. маја 2018. године	У периоду од 1. јуна 2018. до 31. маја 2019. године	Укупно
Број продужених хитних мера	14.126	17.172	31.298
ПУ за Град Београд	1.306	717	2.023
ПУ Нови Сад	864	2.002	2.866
ПУ Ниш	928	1.206	2.134
ПУ Крагујевац	625	513	1.138

Када се у целини сагледа претходни двогодишњи период примене Закона, може се приметити да су изречене хитне мере

⁷ Детаљније о аргументацији зашто Закон о спречавању насиља у породици има примарну примену у односу на Законик о кривичном поступку видети у: Вошковић, А., Рисимић, Р. (2018). Domestic violence – the most important novelties of the law on prevention of domestic violence and some criminal law aspects, *From unlawfulness to legality*, Pokrajinski zaštitinik građana – ombudsman i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, стр. 398–399.

⁸ Подаци су добијени од Сектора за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије Министарства унутрашњих послова Републике Србије.

продужене у 31.298 случајева, што у односу на 51.988 изречених хитних мера представља 60,2%. Ипак, значајно је сагледати однос продужених и изречених хитних мера у две године примене Закона појединачно. На основу података који се односе на прву годину примене Закона, може се уочити да су хитне мере продужене у 14.126 случајева, што у односу на 24.996 укупно изречених хитних мера чини 56,5%. С друге стране, у другој години примене Закона продужене су 17.172 хитне мере, што у односу на 26.992 укупно изречених хитних мера представља 63,6%. Имајући у виду претходно речено, може се закључити да је тенденција продужења изречених хитних мера у порасту како примена Закона одмиче, јер је у другој години примене Закона продужено значајно више хитних мера него у првој години примене Закона (за 7% више).

Сагледавањем односа продужених и изречених хитних мера у појединим полицијским управама у Србији долази се до веома интересантних и помало контрадикторних резултата. Наиме, у ПУ за Град Београд хитна мера је продужена у 2.023 случаја, што у односу на 5.065 укупно изречених хитних мера представља само 39,9%. Када се сагледа само друга година примене Закона, тај број је још мањи, тј. хитна мера је продужена у 717 случајева, што у односу на 2.377 укупно изречених хитних мера представља само 30,2%. Дакле, на подручју ПУ за Град Београд проценат продужених хитних мера знатно је нижи него на републичком нивоу. С друге стране, када се сагледају резултати истраживања за подручје ПУ Нови Сад, долази се до веома занимљивих резултата. Наиме, у првој години примене Закона продужене су 864 хитне мере или само 39,2% у односу на 2.201 укупно изречену хитну меру. Међутим, у другој години примене Закона тај тренд се потпуно мења на тај начин што су продужене 2.002 хитне мере у односу на 2.688 укупно изречених хитних мера, што чини чак 74,5%. Може се уочити да је потпуно промењена тенденција продужења хитних мера на подручју ПУ Нови Сад, имајући у виду да се процентуално хитне мере више продужују за 35% у другој години примене Закона.

Када је реч о продужењу хитних мера на подручју ПУ Нови Сад, интересантни су резултати једног истраживања који показују да је у периоду од 1. јуна 2017. до 31. марта 2018. године

полиција изрекла укупно 1.951 хитну меру, јавни тужилац поднео предлог за продужење хитне мере у 891 случају, а надлежни суд у 879 случајева усвојио предлог тужиоца и продужио хитну меру (Бугарски, 2018: 108–110). Ти резултати показују да је хитна мера продужена у 879 од 1.951 случајева, што чини 45% – слично проценту који смо утврдили у нашем истраживању.

Ипак, могу се уочити и одређена одступања и неслагања у погледу броја изречених и продужених хитних мера између ова два истраживања⁹, што упућује на додатан опрез приликом вршења оваквих анализа. Наиме, основно питање које се може поставити у овом случају јесте питање ажурности података, посебно оних за 2017. годину, када су се сви подаци о изреченим хитним мерама водили ручно. Од 1. јануара 2018. године Министарство унутрашњих послова увело је нову апликацију под називом *Спречавање насиља у породици*, у којој се евидентирају поступања надлежних полицијских службеника у складу с одредбама Закона о спречавању насиља у породици. Апликација пружа могућност и уједно обавезује надлежне полицијске службенике да евидентирају све догађаје по којима је поступано у складу с одредбама Закона. Такође, поред уноса и евидентирања догађаја и различитих претрага према задатим параметрима, апликација омогућава статистичку и аналитичку обраду података на основу којих се може анализирати стање у области породичног и партнерског насиља, планирати програми превенције и информисати јавност о појавним облицима насиља у породици. Уз помоћ наведене апликације, подаци из свих полицијских управа у Србији ажурирају се на дневном нивоу, што треба да омогући лакше вођење евиденција о изреченим хитним мерама, с једне стране, али и да спречи евентуалне грешке приликом евидентирања, с друге стране (Бошковић, Пухача, 2019: 42).

⁹ На пример, према подацима нашег истраживања током целе прве године примене Закона на подручју ПУ Нови Сад продужене су 864 хитне мере, а према резултатима претходно наведеног истраживања до 15. априла 2018. године (месец и по дана пре истека прве године примене Закона) продужена је 891 хитна мера.

Прекршај – кршење изречене хитне мере

Закон о спречавању насиља у породици прописује и одређене прекршаје. Тако, у складу са чл. 36 Закона, казном затвора до 60 дана казниће се за прекршај лице које прекрши хитну меру која му је изречена или продужена, с тим да се осуђујућа пресуда за овај прекршај може извршити и пре њене правоснажности према Закону о прекршајима.

Имајући у виду овакве законске одредбе, интересантно је сагледати и анализирати однос укупног броја изречених и прекршених хитних мера како бисмо дошли до одређених закључака који ће указати на обим, тј. заступљеност кршења изречених хитних мера у претходне две године примене Закона.

Табела 4. Број прекршених хитних мера¹⁰

	У периоду од 1. јуна 2017. до 31. маја 2018. године	У периоду од 1. јуна 2018. до 31. маја 2019. године	Укупно
Број прекршених хитних мера	1.594	1.421	3.015
ПУ за Град Београд	142	48	190
ПУ Нови Сад	150	145	295
ПУ Ниш	118	158	276
ПУ Крагујевац	52	12	64

Гледано у целости за територију Републике Србије, за претходни двогодишњи период примене Закона изречене хитне мере прекршене су у 3.015 случајева, што у односу на 51.988 укупно изречених хитних мера представља само 5,8%. У просеку гледано, изречене хитне мере крше се у сваком седамнаестом случају. Ипак, значајно је сагледати податке који говоре о односу прекршених и изречених хитних мера у првој и другој години примене Закона појединачно. Подаци за прву годину примене Закона показују да су изречене хитне мере прекршене у 1.594 случаја, што у односу на 24.996 укупно изречених хитних мера представља 6,4%. Насупрот томе, у другој години примене Закона

¹⁰ Подаци су добијени од Сектора за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије Министарства унутрашњих послова Републике Србије.

изречене хитне мере су прекршене у 1.421 случају, што у односу на укупан број изречених хитних мера од 26.992 чини свега 5,3%. На основу оваквих података може се закључити да је кршење изречених хитних мера у паду како примена Закона одмиче, имајући у виду да је у другој години примене Закона број прекршених изречених хитних мера знатно мањи. Сигурно да се један од разлога који је довео до смањења броја кршења изречених хитних мера у другој години примене Закона огледа у извесности казне затвора за лице које учини овај прекршај. Наиме, у највећем броју случајева, када се изречена хитна мера прекрши, примењује се члан 190 Закона о прекршајима, којим је предвиђено привођење осумњиченог за извршење прекршаја пре покретања поступка. У тим случајевима осумњичени се приводи без одлагања и „судија најчешће одлуку доноси у тзв. хитном поступку, чије су карактеристике извршење пре правоснажности и кратки рокови за жалбу и одлуку другостепеног суда по жалби“ (Јеличић, 2018: 55). Том приликом се лице које је прекршило хитну меру одмах осуђује на казну затвора и упућује на њено издржавање пре правоснажности пресуде.

Најзад, значајно је сагледати и однос прекршених и изречених хитних мера у четири највеће полицијске управе будући да се на њиховој територији изриче скоро трећина свих хитних мера у Републици Србији. Када је у питању ПУ за Град Београд, изречена хитна мера је прекршена у 190 случајева, што у односу на 5.065 укупно изречених хитних мера представља свега 3,75%. Још је индикативнији податак да је у другој години примене Закона на подручју ПУ за Град Београд прекршено свега 48 хитних мера што у односу на 2.377 укупно изречених хитних мера представља само 2%. Произилази јасан закључак да је на подручју ПУ за Град Београд проценат прекршених хитних мера у великој мери мањи него на републичком нивоу. На подручју ПУ Нови Сад прекршено је 295 хитних мера, што у односу на 4.889 укупно изречених чини 6%, што је за нијансу више у односу на републички ниво. Даље, на подручју ПУ Ниш прекршено је 276 хитних мера, што у односу на 3.544 укупно изречених чини 7,8%, што је у односу на републички ниво (5,8%) значајно више. Најзад, на подручју ПУ Крагујевац прекршене су 64 хитне мере, што у

односу на 2.244 укупно изречене хитне мере чини само 2,85%, што је у знатној мери мање у односу на републички просек.

Закључак

Ефикасност супротстављања насиљу у породици у Републици Србији је, доношењем Закона о спречавању насиља у породици, свакако подигнута на виши ниво. Поред већ постојећих закона који су већински усмерени ка сузбијању насиља у породици, новим Законом се у први план ставља превентивна функција државних органа, односно спречавање насиља у породици. Полиција је постала незаобилазан државни орган у спречавању насиља у породици имајући у виду ексклузивно право надлежних полицијских службеника да изричу хитне мере, тј. чињеницу да те мере иницијално не може изрећи ниједан други државни орган. Такође, може се приметити да у Закону постоји доста правних празнина и недоречености које отежавају практично поступање надлежних полицијских службеника и изазивају различита тумачења. Све то доводи до тога да се Закон на територији Републике Србије не примењује уједначено, а самим тим ни заштита жртве насиља у породици није на истом нивоу на подручјима различитих подручних полицијских управа. У том смислу, свакако је једна од препорука да се размисли о евентуалним изменама и допунама закона или о доношењу одређеног подзаконског акта који би решио ове недоумице и обезбедио јединствену и уједначену примену Закона на територији целе државе. Самим тим обезбедила би се и истоветна заштита жртве насиља у породици, независно од тога у ком делу територије Србије је пријављен догађај у вези са насиљем у породици.

Из резултата емпиријског истраживања које је презентирано у овом раду могу се извући одређени закључци који се тичу обима примене хитних мера за претходне две године примене Закона. Најпре, укупно гледано, изречено је 51.988 хитних мера за наведени двогодишњи период, тј. полиција је у просеку изрицала нешто више од 71 хитне мере дневно, односно изрицала их је према најмање 35 лица дневно. Ови подаци јасно указују да је број пријављених догађаја у вези са насиљем у породици у порасту, али свакако треба имати у виду да овде није

реч искључиво о пријављеним кривичним делима – хитна мера се може изрећи поводом сваког догађаја који указује на то да се насиље у породици може догодити у времену које непосредно предстоји. На основу анализе односа и заступљености две Законом прописане хитне мере у представљеним резултатима истраживања може се закључити да се у више од две трећине случајева (око 70%) постојања непосредне опасности од насиља у породици изриче хитна мера привремене забране учиниоцу да контактира са жртвом насиља и да јој прилази, а у мање од трећине случајева (око 30%) хитна мера привременог удаљења учиниоца из стана.

Даље, када се сагледа укупан број и међусобни однос изречених хитних мера по појединим полицијским управама, може се закључити да је нешто мање од трећине укупног броја свих изречених хитних мера у Републици Србији евидентирано у четири највеће полицијске управе. Имајући у виду да број становника у те четири полицијске управе чини нешто више од трећине укупног становништва у Републици Србији, оваква територијална распоређеност изречених хитних мера сасвим је логична и без неких великих одступања. Међутим, гледајући појединачно, може се закључити да је број изречених хитних мера на подручју појединих полицијских управа несразмерно већи имајући у виду број становника на том подручју што, свакако оставља простора за спровођење једног микроистраживања како би се евентуално утврдили разлози за такво поступање.

Када је у питању обим продужења изречених хитних мера од стране суда, може се приметити да су изречене хитне мере за претходни период двогодишње примене Закона продужене у 60,2% случајева. Гледано појединачно по годинама, приметан је пораст тенденције продужења изречених хитних мера како примена Закона одмиче – у другој години примене Закона продужено је значајно више хитних мера него у првој години примене Закона (за 7% више).

На крају, гледано у целости за територију Републике Србије, за претходни двогодишњи период примене Закона изречене хитне мере су прекршене у само 5,8% случајева. Такође, подаци указују да је кршење изречених хитних мера у паду како примена

Закона одмиче, имајући у виду да је у другој години примене Закона број прекршених изречених хитних мера знатно мањи.

Литература

1. Бошковић, А., Пухача, Ј. (2019). Анализа практичне примене Закона о спречавању насиља у породици, с посебним освртом на примену хитних мера. *НБП – Журнал за криминалистику и право*, 24(1): 30–48.
2. Воšković, А., Risimović, R. (2018). Domestic violence: the most important novelties of the Law on Prevention of Domestic Violence and some Criminal Law Aspects. In Z. Pavlović (ed.), *From Unlawfulness to Legality* (pp. 389–404). Pokrajinski zaštitinik građana – ombudsman i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Novi Sad.
3. Бугарски, Т. (2018). Борба против насиља у породици у пракси надлежних органа у Новом Саду, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 52(1): 95–121.
4. Јеличић, М. (2018). Прекршајна правна функција полиције. *Безбедност*, 60(1): 48–67.
5. Коларић, Д., Марковић, С. (2018). Поједине недоумице у примени Закона о спречавању насиља у породици. *Анали Правног факултета у Београду*, 66(1): 45–71.
6. Коларић, Д., Марковић, С. (2016). *Закон о спречавању насиља у породици према стању законодавства од 24. новембра 2016. године*, Службени гласник, Београд.
7. Марковић, С. (2018). Полицијска стратегија у борби против насиља у породици – основна криминалистичко-стратешка усмерења у Републици Србији. *Безбедност*, 60(3): 100–116.
8. Nenadić, S. (2017). *Pre-Crime* koncept Zakona o sprečavanju nasilja u porodici: obaveze države i rizici po povredu ljudskih prava. *Strani pravni život*, 61(1): 155–168.
9. Републички завод за статистику (2016). *Општине и региони у Републици Србији*, <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/G2016/pdf/G201620.pdf>, доступан 20. 1. 2020.

10. Ристивојевић, Б. (2017). Да ли је нови Закон о спречавању насиља у породици опредмећење појаве тзв. безбедносног права? *Crimen*, 8(1): 3–21.
11. Субошић, Д., Стевановић, О. (2018). Могућности и ограничења процене општег ризика од насиља у породици применом матрица вероватноћа и последица. *Безбедност*, 60(1): 25–46.
12. *Закон о полицији*, Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.
13. *Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици*, Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори, бр. 12/2013.
14. *Закон о спречавању насиља у породици*, Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2016.

Results of an Empirical Study on the Effectiveness of Urgent Measures in the Republic of Serbia

Abstract: *Contemporary legislation, not only criminal and criminal proceedings law, has entered a new stage, that is currently underway and that is reflected in significant reforms and new legislation, as well as seeking new solutions to increase efficiency in preventing and combating domestic violence. The Republic of Serbia embarked on this path by adopting the Law on Prevention of Domestic Violence, which should primarily intensify the preventive action of the competent state bodies in cases of domestic violence. The Law on Prevention of Domestic Violence started to be applied on June 1, 2017 and given the fact that it has been applied for the past three years, it is necessary to carry out an adequate analysis and to evaluate whether it has increased efficiency when it comes to combating domestic violence. In this regard, the subject of this paper is primarily the analysis of the practical application of urgent measures provided by the Law imposed by the police, the public prosecutor and the court. This research will cover a period of two years of applying of the law, i.e. the period from June 1, 2017 to May 31, 2019. During the research, the statistical method was used along with the methods of analysis, deduction, comparison and description. The paper will*

analyse: both the total and the individual number of urgent measures imposed by the police; territorial distribution of the imposed urgent measures on the territory of the Republic of Serbia; imposing of extended urgent measures by the court, and a significant aspect of this research will be dedicated to the issue of violations of the imposed urgent measures.

Keywords: *Law on Prevention of Domestic Violence, police, urgent measures, Measure of Temporary Removal of the Perpetrator from the Apartment, Measure of Temporary Prohibition for the Perpetrator to Contact or Approach the Victim, violence*