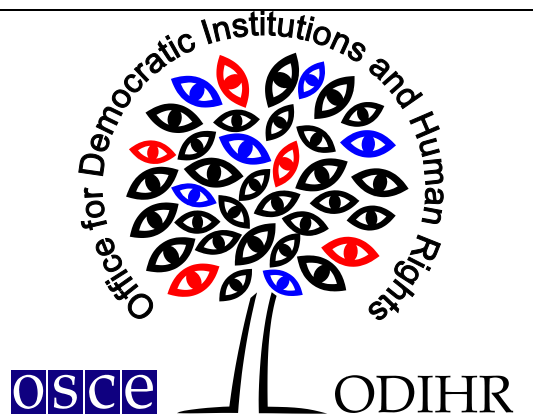


Varšava, 10 septembar 2014. godine

Mišljenje-Br.: GEND-MNG/251/2014 [AIC]

www.legislationline.org



**MIŠLJENJE O UTICAJU
RATIFIKACIJE KONVENCIJE
SAVJETA EVROPE O SPRJEČAVANJU I SUZBIJANJU
NASILJA NAD ŽENAMA I NASILJA U PORODICI NA
ZAKONSKE PROPISE U CRNOJ GORI**

**zasnovano na zvaničnim i nezvaničnim prevodima na engleski jezik predloga zakona i
važećih zakona**

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights
Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Warsaw ph. +48 22 520 06 00 fax. +48 22 520 0605

SADRŽAJ

I. UVOD	3
II. PREDMET ANALIZE.....	3
III. SAŽETI PREGLED MIŠLJENJA	4
IV. ANALIZA I PREPORUKE.....	11
1. Opšti komentari	13
1.1. Procjena uticaja i participativni pristup	13
1.2. Zakonski i institucionalni okvir za rodnu ravnopravnost i sprječavanje diskriminacije i integraciju rodne perspektive.....	15
1.3. Koordinacija na nacionalnom i na lokalnom nivou, uključujući i partnerstvo sa organizacijama civilnog društva	20
1.4. Definicije nasilja u porodici i drugih krivičnih djela nasilja nad ženama	22
2. Prevencija	28
2.1. Podizanje svijesti, razvoj kapaciteta i edukacija.....	28
2.2. Sprječavanje zloupotrebe djece.....	29
2.3. Prikupljanje podataka i istraživanje	29
3. Zaštita i podrška	31
3.1. Obaveza i odgovornost subjekata vlade prilikom propusta prijavljivanja ili postupanja	31
3.2. Prava žrtava/preživjelih	33
3.3. Usluge pomoći i podrške žrtvama	36
3.4. Besplatna pravna pomoć za žrtve nasilja nad ženama i nasilja u porodici	39
3.5. Povjerljivost, privatnost i zaštita podataka	40
3.6. Migracije, boravišne dozvole, azil i status izbjeglice.....	41
4. Istraga, gonjenje, procesni zakoni i zaštitne mjere.....	43
4.1. Odgovornost učinioca	43
4.2. Istraga i gonjenje	45
4.3. Nadležnost za djela nasilja nad ženama i nasilja u porodici	49
4.4. Zabrana približavanja, udaljenje i druge zaštitne mjere	50
4.5. Proceduralne mjere i zaštita od ponovne viktimizacije.....	52
4.6. Proceduralne mjere primjerene djeci	54
4.7. Parnice, naknada štete i pravni lijekovi.....	56
Aneks: Izvodi iz predloga i važećih zakonskih propisa u Crnoj Gori (dostavljeno kao poseban	document,
http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5606/file/251_GEND_MNG_10Sept2014_Annex_en.pdf)	

I. UVOD

1. *Predsjednica Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore je 7. aprila 2014. godine uputila službeni dopis Misiji OEBS-a u Crnoj Gori sa zahtjevom da se uradi analiza niza predloga zakonskih akata i važećih zakona kako bi se procijenila njihova usglašenost sa Konvencijom Savjeta Evrope (u daljem tekstu „SE”) o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (u daljem tekstu „Istanbulska konvencija“).¹*
2. *Misija OEBS-a u Crnoj Gori je 3. maja 2014. godine prosljedila dopis direktoru Kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (u daljem tekstu „OEBS/ODIHR“), zajedno sa izvodima iz paketa predloga zakonskih akata i važećih propisa radi pregleda, a koji su dati kao prilog ovom Mišljenju.*
3. *Direktor OEBS/ODIHR-a je 13. maja 2014. godine odgovorio na ovaj zahtjev i potvrdio spremnost Kancelarije da pripremi pravno mišljenje u vezi uticaja ratifikacije Istanbulske konvencije od strane Crne Gore na crnogorski zakonski okvir.*
4. *Nakon zahtjeva dobijenog od strane Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore da se prioritet da pregledu Predloga Zakona o naknadi štete za žrtve krivičnih djela, koji je inicijalno činio dio prethodno pomenutog paketa zakonskih tekstova, OEBS/ODIHR je ranije dao posebno mišljenje na ovaj predlog zakona. Sljedstveno tome, ovo Mišljenje treba čitati zajedno sa Mišljenjem koje je OEBS/ODIHR dao na predlog Zakona o naknadi štete žrtvama krivičnih djela u Crnoj Gori, koje je objavljeno 28. jula 2014. godine.²*
5. *Ovo Mišljenje o uticaju ratifikacije Istanbulske konvencije za Crnu Goru pripremljeno je kao odgovor na prethodno predstavljeni zahtjev. OEBS/ODIHR je sproveo ovu procjenu u okviru svog mandata utvrđenog Akcionim planom OEBS-a za promovisanje rodne ravnopravnosti u kome se kaže da „ODIHR, u saradnji sa drugim međunarodnim organizacijama i relevantnim nacionalnim organima i institucijama, pomaže zemljama učesnicama OEBS-a u usaglašavanju sa međunarodnim instrumentima kojima se promovišu rodna ravnopravnost i prava žena, te u analizi propisa kako bi se osiguralo postojanje odgovarajućih zakonskih garancija za promovisanje rodne ravnopravnosti u skladu sa opredjeljenjima OEBS-a i drugim preuzetim obavezama”.³*

II. PREDMET ANALIZE

6. *Ovo Mišljenje se bavi samo analizom uticaja ratifikacije Istanbulske konvencije na određene dijelove predloga zakonskih akata i postojećih zakonskih tekstova u Crnoj Gori (u daljem tekstu „Izvodi iz zakonskih propisa”), koji su nam dostavljeni na analizu.*

¹ Crna Gora je Konvenciju Savjeta Evrope o suzbijanju i sprječavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici, CETS br. 210 (u daljem tekstu „Istanbulska konvencija”) ratifikovala 22. aprila 2013. godine, a stupila je na snagu 1. avgusta 2014. godine.

² OEBS/ODIHR Mišljenje na Nacrt Zakona o naknadi štete žrtvama krivičnih djela u Crnoj Gori, CRIM-MNG/253/2014, od 28. jula 2014 godine, verzija na crnogorskom jeziku dostupna je na sledećem linku http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5495/file/253_CRIM_MNG_26%20July%202014_en.pdf a na engleskom jeziku na http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5496/file/253_CRIM_MNG_26%20July%202014_mnt.pdf.

³ Akcioni plan OEBS-a za promovisanje rodne ravnopravnosti usvojen Odlukom br. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004). Pogledati i Odluku Savjeta ministara OEBS-a 15/05 o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama (2005) koja poziva zemlje učesnice OEBS-a da, između ostalog, usvoje i sprovedu propise kojima se inkriminiše rodno zasnovano nasilje i uspostavlja odgovarajuća zakonska zaštita.

Sa tim ograničenjem, ovo Mišljenje ne predstavlja cjelovit i sveobuhvatan pregled datih Izvoda iz zakonskih propisa radi ocjene njihove usaglašenosti sa drugim međunarodnim standardima ljudskih prava i opredjeljenjima OEBS-a vezanim za dimenziju ljudskih prava, izuzev u mjeri u kojoj se direktno odnose na sprovođenje Istanbulske konvencije. Pogotovo, ovo Mišljenje ne predstavlja cjelovit i sveobuhvatan pregled ukupnog zakonskog i institucionalnog okvira kojim se reguliše sprječavanje i zaštita od nasilja nad ženama i nasilja u porodici, te gonjenje učinilaca u Crnoj Gori.

7. U Mišljenju se ukazuje na ključne elemente i daje se naznaka gdje postoje oblasti koje izazivaju zabrinutosti. U interesu konciznosti, Mišljenje je više usredsređeno na odredbe iz Izvoda iz zakonskih propisa koji bi se unaprijedili izmjenama i dopunama, a manje na one oblasti koje su već usaglašene sa Istanbulsom konvencijom. Preporuke koje slijede odnose se na pomenutu Konvenciju i na njen Izvještaj sa pojašnjenjima⁴, ali će se isto tako pominjati i drugi međunarodni standardi i prakse koje se odnose na sprječavanje i zaštitu od nasilja nad ženama i nasilja u porodici i gonjenju učinilaca, kako to bude primjereno. Mišljenjem se žele naglasiti, kako to bude primjereno, dobre prakse iz drugih zemalja OEBS-a na ovom polju.
8. Ovo Mišljenje je zasnovano na nezvaničnom prevodu na engleski jezik Izvoda iz zakonskih propisa, koji je dat u prilogu ovog dokumenta kao njegov aneks. Moguće su greške nastale na osnovu prevoda.
9. S obzirom na prethodno izneseno, OEBS/ODIHR želi da pomene da se ovim Mišljenjem ne dovodi u pitanje bilo koja preporuka ili komentar, dati u pismenoj ili usmenoj formi, koji se odnose na ove i sve druge povezane zakonske akte i javne politike u Crnoj Gori koje ubuduće mogu doći sa strane OEBS/ODIHR-a.

III. SAŽETI PREGLED MIŠLJENJA

10. Na samom početku, OEBS/ODIHR konstatuje pozitivne skorašnje promjene na zakonodavnom i na planu javnih politika u oblasti sprječavanja i zaštite od nasilja nad ženama i nasilja u porodici u Crnoj Gori. Takođe pozdravlja i napore Crne Gore na sprovođenju sveobuhvatnog pregleda svog zakonskog i institucionalnog okvira za sprječavanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici, za zaštitu žrtava⁵ od zlostavljanja, kao i za privođenje počinitelja pravdi.
11. Istovremeno, bilo bi korisno da se uvedu određene izmjene i dopune Izvoda iz zakonskih propisa kako bi bili usaglašeniji sa Istanbulsom konvencijom. Pogotovo, kako bi se pokazala „nulta tolerancija” Crne Gore prema nasilju nad ženama i nasilju u porodici, zakonske propise treba dopuniti dodavanjem odredbi koje osiguravaju inkriminaciju takvog ponašanja, dužno sprovođenje istrage i gonjenja od strane javnih organa, te da kazne koje se izriču učiniocima budu srazmjerne težini krivičnih djela.
12. Nadalje, presudno je usvojiti pristup kome u osnovi stoji žrtva, te dopuniti Zakonik o krivičnom postupku i druge relevantne propise odredbama kojima se štite prava žrtava i osigurava uspostavljanje proceduralnih mjera koje su primjerene žrtvama. Osim toga,

⁴ Izvještaj sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju može se naći na <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/210.htm>.

⁵ Za potrebe ovog Mišljenja, termin “žrtva” se koristi u svom zakonskom smislu u vezi sa krivičnim postupkom i međunarodno priznatim “pravima žrtava”. To ne dovodi u pitanje ostale termine, kao što je “preživjeli”, koji su možda poželjniji u nekim drugim konkretnim kontekstima.

bilo bi korisno izmijeniti određene odredbe kako bi bile djelotvornije, npr. odredbe koje se odnose na međuagencijsku saradnju za sprječavanje i suzbijanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici, te uvođenje odredbi kojima se osigurava odgovornost državnih organa u slučaju nepostupanja. Konačno, da bi se osiguralo da ove mjere budu operativne, djelotvorne i da se primjereno primjenjuju, treba opredijeliti odgovarajuće, stabilne i pouzdane ljudske, finansijske i administrativne resurse. Mora se naglasiti i da sve ove mjere ne bi bile djelotvorne kad ne bi bile praćene odgovarajućim aktivnostima podizanja nivoa svijesti i informativnim kampanjama za građane, koje bi uključivale medije, edukaciju, osposobljavanje stručnjaka, kao i druge inicijative za eliminisanje diskriminacije i pružanje podrške osnaživanju žena u svim oblastima života, a sve sa ciljem smanjenja izloženosti žena nasilju.

13. Kako bi se osigurala veća usaglašenost Izvoda iz zakonskih propisa sa Istanbulskom konvencijom, OEBS/ODIHR preporučuje sledeće:

1. Ključne preporuke

A. izmijeniti i dopuniti Krivični zakonik kako slijedi:

- 1) uvesti sledeća nova krivična djela praćena odgovarajućim sankcijama koje će imati odvrćajuće dejstvo: „genitalno sakaćenje žena”, „prinudna sterilizacija”, „psihičko nasilje” kojim se ozbiljno narušava psihički integritet nekog lica, „proganjanje“, „navođenje drugog lica na pokušaj seksualnih radnji sa trećim licem bez pristanka“, „namjerno namamljivanje odraslog lica ili djeteta na teritoriju članice ili države koja nije njena odnosno njegova država prebivališta, sa ciljem prinude tog odraslog ili djeteta da stupi u brak“ i „navođenje djece, putem informacionih i komunikacionih tehnologija, u svrhu seksualnih aktivnosti kada je navođenje praćeno materijalnim aktima koja vode do sastanka”; [paragrafi 51-54, 57, 61- 62 i 120-124]
- 2) izričita zabrana tjelesnog kažnjavanja djece u porodičnom kontekstu, kao i u svim drugim okruženjima; [paragraf 60]
- 3) izmjena definicije „silovanja“ kako je predviđena članom 204 Krivičnog zakonika uklanjanjem pozivanja na silu ili nasilje, već umjesto toga upućivanjem na nevoljnu prirodu seksualnog čina; takođe, izričito navesti da silovanje u braku podliježe težim kaznama; [paragrafi 55-56]

B. unijeti novi odjeljak u Zakonik o krivičnom postupku koji bi se konkretno bavio pravima žrtava na jedan sveobuhvatan način, a posebno u pogledu sledećih aspekata:

- 1) mjere, uključujući i korišćenje informacionih i komunikacionih tehnologija, za ograničavanje suočavanja žrtava i učinilaca u svim fazama krivičnog postupka, a ne samo tokom sudskog postupka; [paragrafi 87, 151 i 158]
- 2) sveobuhvatna dužnost da se obavještavaju žrtve o svojim pravima i dostupnim uslugama socijalne i pravne zaštite, naknadama, te mogućnostima i načinima traženja zaštitnih mjera, statusa njihove tužbe, kao i istraga i sudskih postupaka, te o puštanju na slobodu ili bijegu učinioca; [paragrafi 88-91 i 104]
- 3) uvesti u članu 59 mogućnost da žrtva zahtijeva preispitivanje odluke državnog tužioca da se obustavi gonjenje, makar za određena ozbiljna krivična djela i zavisno od određenih ograničenja; [paragraf 132]
- 4) osigurati da se dokazi koji se odnose na seksualnu prošlost i ponašanje žrtve dozvoljavaju samo kada je to relevantno i neophodno; [paragraf 150]

- 5) dopuniti odjeljak o „vještačenju“ (članovi 136 do 156) da bi se osiguralo da vještačenju prisustvuju i da ga sprovode samo osobe istog pola kao i osumnjičeni/okrivljeni/svjedok, i to samo uz prethodnu saglasnost osobe; u slučaju odbijanja, to bi se moglo prevazići samo sudskim nalogom; [paragrafi 152-153]
 - 6) uvesti proceduralne mjere koje su primjerene djeci, uključujući i dužnost za policiju, tužioce i sudove da obavještavaju dijete i pitaju za njegove/njene stavove u svim fazama istrage, gonjenja i sudskog postupka; [paragraf 159]
- C. osigurati inkriminaciju djela porodičnog nasilja i izbjegavanje preklapanja između Zakona o zaštiti od nasilja u porodici i Krivičnog zakonika u sledećim aspektima:
- 1) izmijeniti III poglavlje Zakona o zaštiti od nasilja u porodici tako da djela koja predstavljaju fizičko, seksualno i psihičko nasilje među članovima porodice isključivo podliježu krivičnoj odgovornosti, u skladu sa odredbama glave XIX Krivičnog zakonika o krivičnim djelima protiv braka i porodice; [paragrafi 118-121]
 - 2) dopuniti glavu XIX Krivičnog zakonika kako bi obuhvatila sva ponašanja koja mogu da potpadaju pod definiciju nasilja u porodici pod uslovom da nisu već obuhvaćena drugim krivičnim djelima koja predviđaju prirodu porodičnog odnosa između učinioca i žrtve kao otežavajuću okolnost; [paragraf 124]
 - 3) osigurati da krivična djela nasilja u porodici podliježu strožijim kaznama nego slična krivična djela koja se počinje van porodičnog konteksta; [paragrafi 122-123]
- D. za donosiocje javnih politika i zakonodavce i sve zainteresovane strane da:
- 1) sprovedu odgovarajuću procjenu uticaja regulatornih i neregulatornih mjera potrebnih za punu implementaciju Istanbulske konvencije, uključujući i procjenu finansijskog uticaja, te da se osigura opredjeljivanje odgovarajućih finansijskih i ljudskih resursa za sprovođenje zakonodavnih i drugih mjera za sprječavanje i suzbijanje svih oblika nasilja u skladu sa Istanbulskom konvencijom; [paragrafi 19-21, 63, 84, 95, 98 i 103]
 - 2) osigurati da sve mjere budu podržane širim sveobuhvatnim socijalnim i ekonomskim politikama kojima se osigurava rodna ravnopravnost u svim oblastima privatnog i javnog života, sa istovremenim ciljem jačanja ekonomske nezavisnosti žena; [paragrafi 25-27]

2. Dodatne preporuke

Opšti komentari

- E. za donosiocje javnih politika i zakonodavce i sve zainteresovane strane:
- 1) osigurati da budžeti na centralnom i na lokalnom nivou budu rodno senzitivni i obezbijediti odgovarajuću edukaciju u tom smislu; [paragraf 22]
 - 2) osigurati neposredno i smisleno učešće civilnog društva i drugih zainteresovanih aktera tokom procesa izrade, sprovođenja, praćenja i evaluacije planova i zakonodavnih promjena u oblasti sprječavanja i suzbijanja nasilja nad ženama i nasilja u porodici; [paragrafi 23-24]
 - 3) obezbijediti, kako je to primjereno, u Izvodima iz zakonskih propisa, rodno uravnoteženu zastupljenost u svim imenovanjima od strane Vlade i drugih javnih subjekata, uključujući i u pravilima i postupcima za predlaganje i imenovanje, te navesti posljedice kršenja uslova o rodnoj izbalansiranosti; [paragrafi 35-37]

- 4) dopuniti Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti (članovi 127 i 128), Zakon o zdravstvenoj zaštiti (član 62) i Zakon o unutrašnjim poslovima kako bi se osiguralo da se svim stručnim licima obuhvaćenim ovim zakonima obezbijedi odgovarajuće osposobljavanje i evaluacija o aspektima roda i ljudskih prava; [paragraf 66]
 - 5) navesti, u Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici i drugim zakonskim aktima kako je to primjereno, da mediji treba da pomažu u borbi protiv nasilja u porodici; [paragraf 67]
- F. osigurati da zakonski i institucionalni okvir za rodnu ravnopravnost i sprječavanje diskriminacije:
- 1) bude koherentan, a da istovremeno pojašnjava odnose između različitih zakonskih akata koji sadrže odredbe o sprječavanju diskriminacije, uključujući i mehanizme za postupanje po pritužbama; [paragraf 28]
 - 2) uključiti pozivanje na relevantne postupke odgovornosti i sankcija za sve slučajeve diskriminacije, kao i uopštenije posljedice kršenja odredbi Zakona o rodnoj ravnopravnosti i Zakona o zabrani diskriminacije, a da se istovremeno iz Krivičnog zakonika uklone odredbe kojima se inkriminišu opšti slučajevi diskriminacije; [paragrafi 29-31]
 - 3) pratiti primjenu odredbi Porodičnog zakona o ravnopravnoj diobi zajedničke imovine i pojasniti da ovaj koncept obuhvata i nematerijalnu imovinu, uključujući i penzije i osiguranje i druga prava stečena iz radnog odnosa; [paragraf 32]
 - 4) osigurati uključivanje izjave o nediskriminaciji u Zakon o zaštiti od nasilja u porodici, te da ostale izjave o nediskriminaciji sadržane u članu 7 Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, člana 4 Zakona o zdravstvenoj zaštiti i člana 7 Zakona o azilu sadrže sve osnove navedene u [izmijenjenom i dopunjenom] Zakonu o zabrani diskriminacije; [paragraf 34]
- G. osnažiti koordinaciju na nacionalnom i na lokalnom nivou, uključujući i partnerstvo sa organizacijama civilnog društva, kako slijedi:
- 1) utvrditi koji je subjekt zadužen za koordinaciju, sprovođenje, praćenje i evaluaciju javnih politika i mjera koje se preduzimaju na sprovođenju Istanbulske konvencije, uključujući i međunarodnu saradnju; [paragraf 41]
 - 2) jasnije razgraničiti uloge i zaduženja organa na centralnom i lokalnom nivou u sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici, te imenovati neki organ/lice koje će imati vodeću ulogu i ulogu koordinacije; [paragrafi 42-44, 94 i 97]
 - 3) dopuniti, kako je primjereno, Izvode iz zakonskih propisa i druge propise kako bi se izričito predvidjela obaveza saradnje sa subjektima navedenim u članu 5 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, uključujući i organizacije civilnog društva; [paragraf 45]
 - 4) osigurati postojanje odgovarajućih mehanizama koji se odnose na partnerstvo javnog sektora i civilnog društva i druge vidove saradnje sa jasnim pravilima kojima se garantuje objektivnost i transparentnost postupka odabira organizacija civilnog društva, uz istovremeno poštovanje slobode udruživanja i osiguravanje odgovornosti države za pružanje javnih usluga; [paragrafi 46-48 and 97]
 - 5) razmotriti mogućnost i troškove vezane za uvođenje u Crnoj Gori sistema pružanja svih usluga žrtvama na jednom mjestu; [paragraf 102]

- H. osigurati da definicije nasilja u porodici i drugih krivičnih djela nasilja nad ženama budu u potpunosti usaglašene sa međunarodnim standardima, kako slijedi:
- 1) osigurati koherentnost definicija „nasilja u porodici“ i „članova porodice“ kako su predviđene članom 3 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici i članovima 142 i 220 Krivičnog zakonika time što će se koristiti najširi mogući obuhvat; [paragrafi 49-50]
 - 2) uvesti na sistematičniji način u Krivični zakonik otežavajuće okolnosti navedene u Istanbulskoj konvenciji, pod uslovom da već ne čine dio elemenata bića krivičnog djela; [paragrafi 120-124].
 - 3) razmotriti da li inkriminisati ili ne barem djela „seksualnog uznemiravanja“ posebne težine i u tom smislu dopuniti Krivični zakonik, uz istovremeno uvođenje odgovarajućeg upućivanja na te odredbe u Zakonu o zabrani diskriminacije i Zakonu o rodnoj ravnopravnosti; [paragraf 58]
 - 4) osigurati da Krivični zakonik i drugi zakoni kako je primjereno štite od svih oblika nasilja, zlostrebe, iskorišćavanja i uznemiravanja koja se počinu korišćenjem novih informacionih tehnologija, uključujući i internet; [paragraf 59]
 - 5) pregledati i po potrebi revidirati član 223 Krivičnog zakonika o rodoskrvrnjenju i član 204 stav 2 Krivičnog zakonika da bi se izbjeglo preklapanje i osiguralo da navedena djela podliježu odgovarajućim i odvrćajućim sankcijama; [paragraf 61]
 - 6) uvesti u Krivični zakonik i u ostale zakonske propise, kako je primjereno, a pogotovo u Zakon o javnom redu i miru, odredbe koje se odnose na nekažnjavanje žrtava trgovine ljudima radi njihove uključenosti u nezakonite aktivnosti, ako je žrtve na to prisilio trgovac ljudima; [paragraf 155]

Prevenција

- I. dopuniti X dio Obavljanje djelatnosti u socijalnoj i dječijoj zaštiti i XI dio Licenca Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti i relevantne odredbe Porodičnog zakona i drugih zakona kako bi se osiguralo da kandidati koji se prijavljuju za zanimanja čije vršenje podrazumijeva redovne kontakte sa djecom prođu provjeru radi eventualnih osuda za djela seksualnog iskorišćavanja ili seksualne zlostrebe djece; [paragraf 70]
- J. pojasniti u Izvodima iz zakonskih propisa ili drugim relevantnim zakonima, koji će subjekt biti zadužen za razvoj i upravljanje centralizovanom bazom podataka o rodno zasnovanom nasilju, te za osposobljavanje zaposlenih u svim organima koji se bave prikupljanjem administrativnih podataka o nasilju nad ženama i nasilju u porodici; [paragrafi 72-74]
- K. razmotriti mogućnost da se u Zakonu o unutrašnjim poslovima i drugim zakonima, kako je to primjereno, predvidi sistematsko uspostavljanje specijalizovanih istražnih jedinica koje bi reagovala na prijave nasilja u porodici; [paragraf 65]

Zaštita i podrška

- L. prodiskutovati i razmotriti mogućnost izmjene i dopune člana 9 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici da se samo predvidi dužnost prijavljivanja kada je žrtva djeteta ili onesposobljena osoba, te da se zahtijeva prethodna saglasnost odrasle žrtve; [paragrafi 78-79]
- M. predvidjeti u Zakonu o zdravstvenoj zaštiti i Zakonu o hitnoj medicinskoj pomoći razvoj i korišćenje mehanizama skrininga radi ranog otkrivanja žrtava nasilja u porodici; [paragraf 80]

- N. da se proširi djelokrug dužnosti policije u smislu zaštite i podrške žrtvama u članu 14 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici i u Zakonu o unutrašnjim poslovima; [paragraf 81]
- O. razmotriti mogućnost uvođenja, u Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici, odredbi koje se odnose na prekršajnu odgovornost organa za sprovođenje zakona u slučaju neizvršenja svojih dužnosti, te navesti u članu 16 Zakona o unutrašnjim poslovima da u takvim slučajevima fizička lica mogu da podnose pritužbe; Zakon o unutrašnjim poslovima treba da predviđa i disciplinsku, prekršajnu ili krivičnu odgovornost kada policija vrši čine nasilja nad ženama tokom vršenja svojih dužnosti; [paragrafi 82-84]
- P. osigurati da se dužnost obavješćavanja žrtava o njihovim pravima, o podršci za žrtve i generalno o krivičnom postupku, takođe primjenjuje i na druge državne subjekte kao što su službe socijalne i zdravstvene zaštite i službe pomoći žrtvama, te da se relevantna legislativa dopuni u tom smislu; kada se radi o djetetu žrtvi, takve informacije treba obezbjeđivati na način primjeren djeci [paragrafi 92, 109 i 163]
- Q. navesti da se, kada se žrtva nasilja u porodici javi za materijalno obezbjeđenje u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti (članovi 22 i 23) ili za socijalno stanovanje u skladu sa članom 8 Predloga Zakona o socijalnom stanovanju, prihodi i imovina bračnog druga koji je navodni učinilac djela nasilja u porodici ne uzima u obzir radi utvrđivanja postojanja prava na socijalna davanja; [paragrafi 96 i 100]
- R. dopuniti član 50 Zakona o ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti da se navede da novčanu naknadu treba isplatiti i ako je neko prisiljen da napusti svoje zaposlenje, na primjer, zbog uznemiravanja od strane poslodavca, ili kada je do premještanja došlo sa ciljem da se umakne nasilju u porodici; [paragraf 99]
- S. dopuniti odredbe Porodičnog zakona da se izričito predvidi pravo žrtve/preživjelog nasilja u porodici da ostane u porodičnom stanu nakon razvoda; [paragraf 101]
- T. izmijeniti i dopuniti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći kako bi se osiguralo da se primjenjuje i na upravne postupke; [paragraf 103]
- U. osigurati da narušavanje pravila povjerljivosti i odredbi koje se odnose na lične podatke budu praćeni odgovarajućim i odvraćajućim sankcijama; [paragraf 107]
- V. izmijeniti član 18 Zakona o zdravstvenoj zaštiti da se osigura da svi pojedinci, a ne samo građani, imaju pravo na povjerljivost svih podataka koji se odnose na njihovo zdravlje; [paragraf 108]
- W. dopuniti i/ili izmijeniti odredbe koje se odnose na dozvolu boravka, azil i status izbjeglice kako slijedi:
 - 1) izmijeniti član 51 Zakona o strancima tako da se žrtvama krivičnih djela nasilja nad ženama i nasilja u porodici može dozvoliti privremeni boravak u Crnoj Gori iz humanitarnih razloga; [paragraf 111]
 - 2) dopuniti član 53 Zakona o strancima kako bi se navelo da žrtva prisilnog stupanja u brak koja je izgubila dozvolu boravka u Crnoj Gori zbog izbjivanja iz Crne Gore u trajanju dužem od 90 dana treba da bude u mogućnosti da ponovo stekne dozvolu boravka; [paragraf 113]
 - 3) izričito navesti u članu 65 Zakona o strancima da u slučajevima gdje je dozvola boravka žrtve povezana sa statusom učinioca nasilja u porodici, da žrtve koje su u postupku prinudnog udaljavanja treba da imaju mogućnost da dobiju zaustavljanje postupka prinudnog udaljenja koji se protiv njih vodi i da se prijave za odobravanje boravka iz humanitarnih razloga; [paragraf 113]

- 4) izričito predvidjeti u Zakonu o strancima da žrtva nasilja nad ženama i nasilja u porodici u Crnoj Gori neće biti prinudno udaljena do završetka relevantnog postupka za odobravanje boravka u Crnoj Gori; [par 114]
- 5) uključiti odredbe u Zakon o azilu o rodno osjetljivim procedurama za prijem i davanje azila ili da se izričito predvide relevantne smjernice uz osiguravanje rodno senzitivne organizacije skloništa za strance koji čekaju deportaciju (član 67 Zakona o strancima); [paragrafi 115-117]

Istraga i gonjenje

- X. razmotriti mogućnost uvođenja hitnih postupaka za slučajeve nasilja u porodici, slično onome kako je to predviđeno za prekršajni postupak u Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici; [paragraf 131]
- Y. izmijeniti odredbe Krivičnog zakonika da se osigura da pravila o nadležnosti za krivična djela nasilja nad ženama i nasilja u porodici budu u potpunosti usaglašena sa članom 44 Istanbulske konvencije kako slijedi:
 - 1) izbrisati ograničenje navedeno u članu 138 stav 3 alineja 4 ili alternativno uvesti derogaciju barem za seksualno nasilje koje uključuje silovanje, prinudni brak, genitalno sakaćenje žena, prinudni pobačaj i prinudnu sterilizaciju; [paragraf 136]
 - 2) predvidjeti derogaciju za ograničenje koje je navedeno u članu 138 stav 4 Krivičnog zakonika barem za seksualno nasilje koje uključuje silovanje, prinudni brak, genitalno sakaćenje žena, prinudni pobačaj i prinudnu sterilizaciju; [paragraf 137]
 - 3) izričito predvidjeti derogaciju člana 137 stav 2 Krivičnog zakonika, barem za seksualno nasilje koje uključuje silovanje, prinudni brak, genitalno sakaćenje žena, prinudni pobačaj i prinudnu sterilizaciju; [paragraf 138]
 - 4) osigurati da Crna Gora ima nadležnost nad krivičnim djelima ustanovljenim u skladu sa Istanbulsom konvencijom u slučajevima kada je navodni učinilac prisutan na njenoj teritoriji i kada ga ili kada je ne izruči drugoj državi; [par 139]

Procesno pravo i zaštitne mjere

- Z. razmotriti mogućnost dopune dijela 2 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici koji se odnosi na zaštitne mjere kako slijedi:
 - 1) uvesti i druge mjere koje uključuju, ali se ne ograničavaju na, naloge za izdržavanje djeteta i starateljstvo, oduzimanje vatrenog oružja, i „zaštitne naloge protiv prinudnog braka“; [paragrafi 140-142]
 - 2) predvidjeti da se zaštitne mjere mogu izdavati na *ex parte* osnovi (odnosno, čak i u odsustvu tuženog i kada tuženi nema svog zastupnika), sa neposredim dejstvom; [paragraf 143]
- AA. dodati novi Član 77b u Krivični zakonik kojim se navodi da se nalozi za udaljenje izdaju bez obzira na vlasnička prava nad mjestom stanovanja; [paragraf 144]
- BB. pojasniti koji centralni organ će biti zadužen za prikupljanje svih informacija koje se odnose na zaštitne mjere koje izriču prekršajni organi u skladu sa Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici i koje izriče sud po novim odredbama Krivičnog zakonika; [paragraf 145]
- CC. izmijeniti član 38 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici kako bi se predvidjelo da kršenje zaštitnih mjera podliježe krivičnoj odgovornosti i pozvati se na član 220 Krivičnog

- zakonika; takođe, dopuniti i član 28 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici da se osigura da sve zaštitne mjere, mjere ograničenja prilaženja i mjere udaljenja iz stana uključuju informacije o posljedicama njihovog kršenja; [paragrafi 147-148]
- DD. dopuniti Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti, Porodični zakon i Zakon o zdravstvenoj zaštiti, između ostalih, da se navede da svaka odluka koja se odnosi na dijete mora da bude motivisana, obrazložena i objašnjena u svjetlu najboljeg interesa djeteta u datom slučaju; [paragraf 160]
- EE. osigurati u Porodičnom zakonu ili drugom relevantnom aktu da se prilikom utvrđivanja prava na posjete uzimaju u obzir slučajevi nasilja u porodici; [paragraf 161]
- FF. za zakonodavce i zainteresovane strane, analizirati odredbe Porodičnog zakona o poništenju prinudnog braka i razmotriti njihovo pojednostavljenje i produženje vremenskog roka za podnošenje zahjeva za poništenjem; [paragrafi 164-165] i
- GG. predvidjeti postupak kojim žrtve nasilja nad ženama i nasilja u porodici mogu tražiti odštetu u građanskom postupku *protiv državnih organa* u slučaju propuštanja tih organa da preduzmu neophodne preventivne ili zaštitne mjere u sklopu svojih ovlašćenja. [paragraf 168]

IV. ANALIZA I PREPORUKE

14. Tokom proteklih dvadeset godina, sve je više preovladavala, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou, ideja o obavezi država da usvajaju zakonske i druge mjere za eliminaciju nasilja nad ženama. Takav pristup našao je svog odraza u nizu međunarodnih instrumenata.
15. Iako Konvencija UN o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (u daljem tekstu “CEDAW”)⁶ ne pominje direktno nasilje nad ženama, njen član 2 navodi da “države članice osuđuju diskriminaciju žena u svim vidovima” i obavezuje države da takvu diskriminaciju eliminišu putem svih odgovarajućih mjera. Komitet UN za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena pojasnio je da rodno zasnovano nasilje predstavlja diskriminaciju u okviru značenja člana 1 CEDAW Konvencije.⁷ Komitet je konkretno naveo da se to odnosi na „nasilje koje je usmjereno protiv žene zato što je žena ili koje nesrazmjerno utiče na žene”.
16. Generalna skupština UN takođe je donijela Deklaraciju o eliminaciji nasilja nad ženama,⁸ u kojoj izričito navodi da nasilje nad ženama predstavlja kršenje ženskih ljudskih prava i podstiče države da “ustraju u sprječavanju, istraživanju i, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, kažnjavanju svakog čina nasilja nad ženama, bilo da su oni počinjeni od strane države ili privatnih lica”.
17. Na evropskom nivou, od 90-tih godina prošlog vijeka, Savjet Evrope je intenzivirao svoje aktivnosti na suzbijanju svih vidova nasilja nad ženama, prvenestveno usvajanjem

⁶ Konvencija UN o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (u daljem tekstu “CEDAW”), koja je usvojena Rezolucijom Generalne skupštine 34/180 18. decembra 1979. godine. Crna Gora je pristupila ovoj Konvenciji putem sukcesije 23. oktobra 2006. godine.

⁷ Pogledati stav 6 Opšte preporuke br. 19 Komiteta za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena, donesenu na 11 sjednici CEDAW komiteta (1992).

⁸ Deklaracija UN o eliminaciji nasilja nad ženama, Rezolucija Generalne Skupštine 48/104, A/48/49 (1993), dostupna na <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r104.htm>.

Preporuke (2002)5 Komiteta ministara o zaštiti žena od nasilja.⁹ Ad Hoc Komitet Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (CAHVIO), koga je obrazovao Komitet ministara, izradio je Istanbulsku konvenciju 2011. godine. To je prvi zakonski obavezujući instrument u Evropi za stvaranje sveobuhvatnog zakonskog i okvira javnih politika za zaštitu žena od djela nasilja, kao i za sprječavanje, gonjenje i eliminaciju svih oblika nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Uopštenije posmatrano, Istanbulska konvencija je izrađena na osnovu premise da je potrebna zabrana diskriminacije žena i promovisanje ravnopravnosti u svim oblastima da bi se prevladao strukturno nepovoljan položaj sa kojim se suočavaju žene, te na taj nači spriječilo i suzbijalo nasilje nad ženama na efikasniji i djelotvorniji način (pogledati paragrafe 25-27 ovog Mišljenja).¹⁰

18. Kao nadgradnju prethodno pomenutih međunarodnih instrumenata, član 3 (a) Istanbulske konvencije definiše „nasilje nad ženama“ kao „sva djela rodno zasnovanog nasilja koja dovode ili mogu da dovedu do fizičke, seksualne, psihičke ili ekonomske povrede ili patnje za žene, obuhvatajući i prijetnje takvim djelima, prinudu ili arbitrarno lišavanje slobode, bilo u javnosti ili u privatnom životu“. Ono obuhvata različite vidove nasilja koje se dešava u raznim kontekstima, uključuju, ali se ne ograničavajući na, okruženje porodice ili porodične zajednice (takozvano „nasilje u porodici“),¹¹ u okviru opšte zajednice, u situacijama oružanih sukoba ili pod drugim okolnostima, uključujući i trgovinu ljudima (pogledati i odjeljak o definicijama, paragrafi 49-62 ovog Mišljenja). Iako je nasilje nad ženama, uključujući i nasilje nad ženama u porodici, očito rodno definisana pojava, koju doživljavaju uglavnom žene zato što su žene,¹² član 2 stav 2 Istanbulske konvencije podstiče članice da se bave i pitanjima nasilja u porodici nad muškarcima i dječacima.¹³ Ovo Mišljenje takođe će se baviti aspektom nasilja u porodici nad dječacima. Na osnovu odredbi Istanbulske konvencije, mogu se razlikovati četiri osnovna aspekta kada se govori o suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici, a to su prevencija, zaštita, gonjenje i partnerstvo/međuresorna saradnja. Time se odražava integrisani pristup zasnovan na ljudskim pravima koji se označava kao „pristup 4 P“ (*prevention, protection, prosecution and partnership, prim.prev.*).¹⁴ Analiza koja slijedi baviće se ovim aspektima u posebnim poglavljima o prevenciji, zaštiti i gonjenju, time što će se ocjenjivati usaglašenost Izvoda iz zakonskih propisa sa Istanbulskom konvencijom, uz integrisanje aspekta partnerstva i saradnje, kako to bude primjereno.

⁹ Preporuka Rec (2002)5 Savjeta ministara Savjeta Evrope za države članice Savjeta Evrope o zaštiti žena od nasilja usvojena 30. aprila 2002. godine

¹⁰ Pogledati paragraf 38 Izvještaja Radne grupe UN za 2013. godinu po pitanju diskriminacije žena u zakonima i u praksi (A/HRC/23/50) koji je usvojen 19. aprila 2013. godine (u daljem tekstu „Izvještaj Radne grupe UN za 2013. godinu po pitanju diskriminacije žena u zakonima i u praksi“), koji se može naći na http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.50_EN.pdf

¹¹ Član 3 (b) Istanbulske konvencije definiše „nasilje u porodici“ kao „svako djelo fizičkog, seksualnog, psihičkog ili ekonomskog nasilja do kojeg dođe u porodici ili domaćinstvu odnosno između bivših ili sadašnjih supružnika odnosno partnera, nezavisno od toga da li učinilac dijeli ili je dijelio domaćinstvo sa žrtvom“.

¹² Op. cit. fusnota 4, paragraf 36 (Izvještaj sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju). Pogledati i podatke koje objavljuje UN Women, a koji se mogu naći na <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-i-figures#notes>, u kojima se, između ostalog, navodi da je za „žene u urbanim područjima dvaput vjerovatnije da će doživjeti nasilje nego muškarci, posebno u zemljama u razvoju“.

¹³ Pogledati i op. cit. fusnota 4, paragrafi 27 i 37 (Izvještaj sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju).

¹⁴ Op. cit. fusnota 4, paragrafi 63 i 116 (Izvještaj sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju).

1. Opšti komentari

1.1. Procjena uticaja i participativni pristup

19. Prvo se mora naglasiti da iako Istanbulska konvencija često upućuje na potrebu za legislativnim mjerama, za mnoge među njenim odredbama ponekad je potrebno, osim zakonskih izmjena, usvojiti i neke neregulatorne mjere. Iako se u ovom Mišljenju uglavnom daju preporuke u smislu predloga za izmjene i dopune zakonskih akata, određeni aspekti borbe protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici možda se ne moraju rješavati zakonom. Na taj način, kreatori politika i sve zainteresovane strane treba, ukoliko to već nije odrađeno, sprovedu odgovarajuću procjenu uticaja regulatornih i neregulatornih mjera potrebnih za punu implementaciju Istanbulske konvencije. To će pomoći da se utvrdi koje neregulatorne mjere treba usvojiti da bi se dogradili postojeći instrumenti javnih politika, akcioni planovi i programi, i/ili da se dopune ili ojačaju postojeće inicijative, kako je primjereno.
20. U tom smislu, dobrodošlo je to što Akcioni plan za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori (2013-2017. godine)¹⁵ sadrži poglavlje koje se konkretno bavi rodno zasnovanim nasiljem. Takođe upućuje i na određene intervencije predviđene Istanbulskom konvencijom, kao što je uspostavljanje integrisane baze podataka o rodno zasnovanom nasilju, osnivanje besplatnog i jedinstvenog SOS telefona koji funkcioniše 24 sata dnevno za prijavljivanje slučajeva nasilja u porodici, određene mjere informisanja javnosti i podizanja svijesti, te inicijative jačanja kapaciteta koje su namijenjene zaposlenima u javnom sektoru. Međutim, savjetujemo da se uradi jedna sistematska analiza nedostajućih elemenata, kako je to prethodno opisano, a u tom smislu bi Priručnik UN Women iz 2012. godine za nacionalne akcione planove o nasilju nad ženama¹⁶ mogao da posluži kao korisna smjernica.
21. Iako član 18 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici upućuje na usvajanje strategije i akcionog plana za zaštitu od nasilja u porodici, ne pominje se obaveza opredjeljivanja odgovarajućeg rodno osmišljenog budžeta. Ukoliko to već nije urađeno, bilo bi poželjno da se sprovede puna procjena finansijskog uticaja da se analiziraju finansijska sredstva neophodna za realizaciju svih mjera potrebnih za sprovođenje Istanbulske konvencije¹⁷; opredjeljivanje primjerenih finansijskih i ljudskih resursa u tu svrhu izričito se i pominje u članu 8 Istanbulske konvencije. To bi se moglo uraditi utvrđivanjem zakonske obaveze za državu i za opštine da preduzmu odgovarajuće budžetske i administrativne mjere¹⁸ u Zakonu o lokalnoj samoupravi i/ili nekom drugom zakonskom tekstu kako je primjereno. U tom kontekstu se ponavlja da slučajevi nasilja u porodici dovode do vrlo značajnih troškova po svaku državu; takvi troškovi se procjenju da iznose između 1,2 i

¹⁵ Pogledati strane 82-94 Akcionog plana za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori (2013-2017), dostupnog na <http://www.mmp.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=125912&rType=2&file=ACTION%20PLAN%20FOR%20ACHIEVING%20GENDER%20EQUALITY%202013-2017.pdf>.

¹⁶ Priručnik UN Women iz 2012. godine za nacionalne planove o nasilju nad ženama (u daljem tekstu "Priručnik UN Women iz 2012. godine za nacionalne planove o nasilju nad ženama"), koji se može naći na <http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2012/7/HandbookNationalActionPlansOnVAW-en%20pdf.pdf>.

¹⁷ Pogledati odjeljak 3.2.2. Priručnika UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama (u daljem tekstu "Priručnik UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama"), koji se može naći na http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2012/12/UNW_Legislation-Handbook%20pdf.pdf.

¹⁸ Na primjer, zakonom se može predvidjeti, kako je i urađeno u nekim zemljama, da se određeni procenat ukupnog budžeta datog organa uprave konkretno koristi za intervencije koje se odnose na rodna pitanja; pogledati ibid. odjeljak 3.6.5. (Priručnik UN Women iz 2012. godine za nacionalne planove o nasilju nad ženama).

- 2% bruto društvenog proizvoda države,¹⁹ čime se ne uzimaju u obzir krupna pitanja vezana za fizičko, mentalno, seksualno i reproduktivno zdravlje i zdravlje majki izazvana nasiljem u porodici.²⁰ Međutim, važno je da se prevencija finansira odvojeno i samostalno ne iz budžeta za interventne mjere, koji bi trebalo da bude odvojen.²¹
22. Sve promjene propisa mogle bi da imaju i veći uticaj ukoliko su praćene budžetiranjem koje više uzima u obzir rodna pitanja²² na nacionalnom i na lokalnom nivou. To bi trebalo da bude praćeno odgovarajućom obukom da se osigura da koncept budžetiranja koji uzima u obzir rodnu perspektivu u potpunosti razumiju organi uprave. Zakon o lokalnoj samoupravi, a posebno poglavlje VI o opštinskim finansijama i budžetu, moglo bi se dopuniti da se izričito predvidi da budžeti treba da uzmu u obzir rodnu perspektivu, te da treba obezbijediti odgovarajuću obuku.
23. Konačno, preporuke na međunarodnom nivou naglašavaju potrebu za direktnim i smisaonim učešćem civilnog društva i drugih zainteresovanih strana tokom čitavog procesa izrade, sprovođenja, praćenja i evaluacije nacionalnih akcionih planova i zakonskih promjena za sprječavanje i suzbijanje nasilja nad ženama. To treba da uključi i učešće žena preživjelih,²³ žena i muškaraca iz marginalizovanih grupa, organizacija civilnog društva,²⁴ pružalaca usluga, predstavnika sektora za sprovođenje zakona i pravosuđa, medija, zdravstvenog sektora, privatnog sektora i razvojnih partnera, te organa vlade, kako na najvišim nivoima odlučivanja, tako i na svim ostalim nivoima.²⁵
24. U skladu sa tim, kreatori javnih politika i zakonodavci u Crnoj Gori treba da osiguraju da se uspostavi ili da se nastavi sa praksom da sve prethodno pomenute zainteresovane strane budu u potpunosti konsultovane, obaviještene i da mogu da dostavljaju svoje stavove prije završetka procjene uticaja i izmjena nacionalnog akcionog plana i

¹⁹ Pogledati stranu 25 referata “Nasilje među intimnim partnerima: ekonomski troškovi i implikacije po rast i razvoj” (2013) čiju je izradu naručila Grupa Svjetske banke, a koji se može naći na <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Gender/Duvvury%20et%20al%202013%20Intimate%20Partner%20Violence%20Economic%20Costs%20and%20Implications%20for%20Growth%20and%20Development%20Jan%209%202014.pdf>. U obzir se uzimaju razne kategorije troškova (npr. troškovi zdravstvene i medicinske zaštite, intervencija policije, sistema krivičnog pravosuđa i zatvorski troškovi, socijalne usluge, funkcionisanje i upravljanje skloništima i kriznim servisima, indirektni troškovi usljed smanjenja produktivnosti, itd.). Pogledati i UN Women Virtualni centar znanja za zaustavljanje nasilja nad ženama i djevojčicama (<http://www.endvawnow.org/en/articles/301-consequences-i-costs-.html>) i Pregled studija troškova nasilja nad ženama i nasilja u porodici Savjeta Evrope (26. oktobar 2012. godine), dostupan na <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/Background%20info/Overview%20of%20studies%20on%20the%20costs%20of%20violence%20against%20women%20and%20domestic%20violence%20INTERNET%20VERSION.pdf>.

²⁰ Dostupan na <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/en/index.html>.

²¹ Op. cit. fusnota 16, odjeljak 3.4.1 (Priručnik UN Women iz 2012. godine za nacionalne planove o nasilju nad ženama).

²² Odnosno, rodno zasnovana procjena budžeta koja uključuje rodnu perspektivu na svim nivoima budžetskog procesa i prestrukturiranje prihoda i rashoda kako bi se promovisala rodna ravnopravnost (pogledati stranu 5 Priručnika Savjeta Evrope iz 2009. godine o rodnom budžetiranju: praktična primjena, dostupno na [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/CDEG\(2008\)15_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/CDEG(2008)15_en.pdf)).

²³ Za potrebe ovog Mišljenja, termin “preživjeli” se koristi gdje je to primjereno, u nezakonskim kontekstima, da upućuje na osobe koje su preživjele nasilje, a termin “žrtva” se koristi u zakonskom smislu u vezi sa krivičnim postupkom i međunarodno priznatima “pravima žrtava”.

²⁴ Za potrebe ovog Mišljenja, termin “organizacije civilnog društva” uključuje “sve netržišne i nedržavne organizacije izvan porodice u kojima se ljudi organizuju da se zalažu za zajedničke interese u javnoj sferi” (pogledati stranu 7 publikacije OECD-a iz 2012. godine o Dvanaest lekcija za partnerstvo sa civilnim društvom, koja je dostupna na <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/12%20Lessons%20Partnering%20with%20Civil%20Society.pdf>), a to obuhvata i nevladine organizacije.

²⁵ Op. cit. fusnota 16, odjeljak 3.3.2 (Priručnik UN Women iz 2012. godine za nacionalne planove o nasilju nad ženama). Pogledati i stranu 44 dokumenta UNODC iz 2014. godine Model za djelovanje: implementacioni plan za sisteme krivičnog pravosuđa za sprječavanje i odgovor na nasilje nad ženama (u daljem tekstu “dokument UNODC iz 2014. godine Model za djelovanje: implementacioni plan za sisteme krivičnog pravosuđa za sprječavanje i odgovor na nasilje nad ženama”), koji je dostupan na http://www.unodc.org/documents/justice-i-prison-reform/Strengthening_Crime_Prevention_i_Criminal_Justice_Responses_to_Violence_against_Women.pdf.

zakonskih tekstova, procedura i mehanizama. Javna diskusija i otvorena i inkluzivna debata povećaće kod svih zainteresovanih strana razumijevanje različitih uključenih faktora, povćiati povjerenje u usvojene javne politike, nacionalni akcioni plan i zakone, a najvjerojatnije je i da će potaknuti osjećaj prihvaćenosti i, na kraju krajeva, unaprijediti realizaciju.

1.2. Zakonski i institucionalni okvir za rodnu ravnopravnost i sprječavanje diskriminacije i integraciju rodne perspektive

25. S obzirom na sveobuhvatni opseg Istanbulske konvencije, pozdravlja se to što Izvodi iz zakonskih propisa uključuju razne zakone. To ukazuje na spremnost da se ponudi holistički odgovor na nasilje nad ženama u Crnoj Gori. Pogotovo, Zakon o zaštiti od nasilja u porodici i Krivični zakonik i Zakonik o krivičnom postupku, kao i propisi koji se odnose na odobravanje boravka i azil, direktno su relevantni za implementaciju Istanbulske konvencije. Ostali akti uključeni u Izvod iz zakonskih propisa odnose se na uloge i odgovornosti raznih aktera uključenih u zaštitu i pomoć žrtvama, na socijalnu zaštitu generalno, na brak i porodične odnose i na sprječavanje diskriminacije, te svaki od njih ima potencijalni uticaj na sprječavanje i suzbijanje nasilja nad ženama i nasilje u porodici.
26. Nadalje, razni međunarodi i regionalni instrumenti prepoznali su da „nasilje nad ženama predstavlja ujedno i uzrok i posljedicu diskriminacije”, te da je „po svojoj prirodi strukturno”.²⁶ Istraživanje pokazuje da postoji direktna veza između nivoa rodne neravnopravnosti, opstajanja rodni stereotipa i prisutnosti nasilja nad ženama.²⁷ Na osnovu člana 4 Istanbulske konvencije koji zahtijeva preduzimanje neophodnih zakonodavnih i drugih mjera na polju rodne ravnopravnosti i borbe protiv diskriminacije, sve radnje na sprječavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici treba da budu podržane širim sveobuhvatnim socijalnim i ekonomskim politikama. Garancije prava žena na obrazovanje, pristojno zaposlenje, zdravlje, odgovarajući standard života, pristup ekonomskim resursima i učešće u političkom i javnom životu sve su preduslovi za suštinsku ravnopravnost u zakonima i u praksi,²⁸ te u dužoj perspektivi i eliminacije nasilja nad ženama i nasilja u porodici.
27. Iz tog razloga, svaku zakonodavnu reformu na ovom polju treba da prate inicijative za podizanje svijesti o rodnoj ravnopravnosti i podrška osnaživanju žena u svim sferama života kako bi se umanjila ranjivost žena u odnosu na nasilje. Posebne mjere za promovisanje rodne ravnopravnosti u zapošljavanju i na tržištu rada, u političkom i javnom životu i za jačanje ekonomske nezavisnosti žena takođe bi mogle da pomognu da se smanji zavisnost žena od nasilnika. To je tim važnije budući da je takva zavisnost

²⁶ Pogledati paragraf 62 Izveštaja iz 2014. godine Specijalnog izvjestioca za nasilje nad ženama, njegove uzroke i posljedice, 28. maj 2014., A/HRC/26/38, dostupan na http://ap.ohchr.org/documents/dstrana_e.aspx?si=A/HRC/26/38.

²⁷ Op. cit. fusnota 16, odjeljak 3.4.1. (Priručnik UN Women iz 2012. godine za nacionalne planove o nasilju nad ženama).

²⁸ Pogledati paragrafe 53-54 Izveštaja Radne grupe UN za 2013. godinu po pitanju diskriminacije žena u zakonima i u praksi. Pogledati takođe i primjere dobrih praksi iz različitih zemalja za olakšavanje učešća žena u političkom životu, strane 55-56 Globalnog izvještaja za Radnu grupu UN za pitanja diskriminacije žena u zakonima i u praksi “Žene u političkom i javnom životu” (2012. godine), koji je dostupan na http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/PublicPoliticalLife/WG_Global.docx. Pogledati i paragraf 79 Izveštaja iz 2011. godine Specijalnog izvjestioca UN za nasilje nad ženama, njegove uzroke i posljedice na višestruke i međupovezane vidove diskriminacije i nasilja nad ženama, 2. maj 2011. godine, koji je dostupan na <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A-HRC-17-26.pdf>.

- često jedan od razloga nevoljnosti žrtava da prijavljuju slučajeve nasilja u porodici ili da pokreću prijave.²⁹
28. Iako nije dat kao dio Izvoda iz zakonskih propisa, Zakon o rodnoj ravnopravnosti³⁰ direktno je vezan za implementaciju Istanbulske konvencije, budući da ima za cilj eliminaciju diskriminacije zasnovane na polu i još opštije obezbjeđivanju jednakih mogućnosti za žene i muškarce. Istovremeno, određene odredbe se preklapaju sa onima koje se nalaze u Zakonu o zabrani diskriminacije. Otuda je nejasno koji se zakon primjenjuje u kojoj situaciji niti koji zakon odnosi prevagu u slučaju nejasnoća ili sukoba. Na primjer, oba zakona daju definicije „diskriminacije na osnovu pola” i „seksualnog uznemiravanja”. Nadalje, dok Zakon o rodnoj ravnopravnosti predviđa da po pritužbama postupa ministarstvo zaduženo za zaštitu ljudskih i manjinskih prava, Zakon o zabrani diskriminacije predviđa opštu nadležnost Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, kao nezavisnog tijela, za sve slučajeve diskriminacije. Bilo bi poželjno razjasniti odnos između ova dva zakona kako bi se osigurala koherentnost u borbi protiv diskriminacije i rodne nejednakosti. To bi mogao biti dio opštih reformskih napora na sprovođenju preporuka koje je uputio Komitet za eliminaciju diskriminacije žena (u daljem tekstu „CEDAW komitet”) za unapređenje mehanizma za rješavanje po pritužbama za slučajeve diskriminacije po osnovu pola. Ostale preporuke su usmjerene na odgovarajuće opredjeljivanje finansijskih i ljudskih resursa, te usvajanje proaktivnih i kontinuiranih mjera za prevazilaženje stereotipnih stavova o ulogama i odgovornostima žena i muškaraca u porodici i u društvu.³¹
29. Nadalje, Zakon o rodnoj ravnopravnosti predviđa samo sankcije kada neki subjekt ne razdvoji statističke podatke po rodu, ali ne ni zbog kog drugog kršenja odredbi ovog zakona, posebno za slučajeve diskriminacije na osnovu pola ili seksualnog uznemiravanja (pogledati i komentare u paragrafima 30-31 i 58 ovog Mišljenja), ili zbog kršenja člana 10 koji se odnosi na rodno izbalansiranu zastupljenost u raznim oblastima političkog i javnog života (pogledati i komentare za paragrafe 35-37 ovog Mišljenja). Zakon treba izmijeniti i dopuniti tako da uključuje upućivanje na relevantne postupke za utvrđivanje odgovornosti i sankcija, te uopštenije posmatrano, sve posljedice kršenja relevantnih odredbi.
30. Isto tako, što se tiče antidiskriminacionih mjera generalno, OEBS/ODIHR je u prethodnim mišljenjima povodom izmjena i dopuna crnogorskog Zakona o zabrani diskriminacije,³² ukazao na to da se ne čini da svi slučajevi diskriminacije koji su navedeni u Zakonu vode izricanju sankcija.³³ Dok član 4 stav 2 Istanbulske konvencije izričito navodi da su sankcije korisno sredstvo za osiguravanje poštovanja odredbi, članovi 34 do 34b pomenutog zakona ne predviđaju sankcije u slučajevima uznemiravanja po osnovu pola ili seksualnog uznemiravanja (član 7), rasne diskriminacije i diskriminacije po osnovu vjere ili uvjerenja (član 17), ili diskriminacije

²⁹ Op. cit. fusnota 4, paragraf 118 (Izveštaj sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju).

³⁰ Dostupno na <http://www.legislationonline.org/documents/action/popup/id/3922>.

³¹ Pogledati paragrafe 13-15, 17 i 23 Zaključnih zapažanja CEDAW Komiteta na I izvještaj Crne Gore (2011), koji je dostupan na <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/467/46/PDF/G1146746.pdf?OpenElement>.

³² OEBS/ODIHR Mišljenje na nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, NDISCR-MNG/234/2013, od 31. jula 2013. godine (u daljem tekstu “Mišljenje OEBS/ODIHR iz 2013. godine na nacrt Zakona o zabrani diskriminacije”), koji je dostupan na http://www.legislationonline.org/download/action/download/id/4579/file/234_NDISCR_MNG_31%20July%202013_en.pdf i Mišljenje OEBS/ODIHR na Zakon o zabrani diskriminacije, NDISCR-MNG/226/2013, od 27. marta 2013. godine, koji je dostupan na <http://www.legislationonline.org/documents/id/17887>.

³³ ibid. paragraf 43 (Mišljenje OEBS/ODIHR iz 2013. godine na nacrt Zakona o zabrani diskriminacije).

po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije (član 19). Isto tako, Zakon ne predviđa ni izricanje uvećanih novčanih kazni za teške slučajeve diskriminacije navedene u okviru člana 20.³⁴

31. Nadalje, odredbe o prekršajnoj odgovornosti koje stoje u Zakonu o zabrani diskriminacije takođe mogu da se preklapaju i sa članom 159 Krivičnog zakonika o povredi ravnopravnosti (pogledati i komentare u paragrafima 118-119 ovog Mišljenja što se tiče preklapanja prekršajne i krivične odgovornosti). U tom kontekstu, konstatuje se da je član 159 Krivičnog zakonika nejasno formulisan, te da se čini da obuhvata diskriminaciju po bilo kom osnovu. Dok su određene odredbe koje implicitno uključuju diskriminaciju pravilno obuhvaćene crnogorskim Krivičnim zakonikom³⁵ (npr. izazivanje nasilja ili mržnje prema određenim grupama (član 370) i širenu ideja o superironosti jedne rase ili izražavanu rasne mržnje (član 443)), diskriminacija generalno ne bi trebalo da vodi krivičnoj odgovornosti.³⁶ Otuda bi član 159 trebalo ukloniti iz Krivičnog zakonika. Istovremeno, Zakon o zabrani diskriminacije treba da pojašni sankcije koje gore pomenuti akti diskriminacije za sobom povlače (pogledati i komentare koji se odnose na definiciju „seksualnog zlostavljanja” i odgovornost u paragrafu 58 ovog Mišljenja).
32. Što se konkretnije tiče ravnopravnosti u braku i porodičnim odnosima, pozitivno je to što član 294 stav 1 Porodičnog zakona predviđa da kada se ne može postići sporazumni dogovor o imovini supružnika, sud će narediti podjelu imovine na jednake dijelove. Na zahtjev jednog supružnika i dostavljanjem dokaza o “očito i značajno većem doprinosu” sa njegove/njene strane, sud može i da odluči o drugačijoj podjeli imovine, uzimajući u obzir pomoć jednog bračnog druga drugome, npr. u vidu brige za domaćinstvo i porodicu (član 294 stavovi 2 i 3). Ova druga odredba je dobrodošla i može pomoći kod praćenja primjene ovog zakona da se osigura da se cilj ravnopravne podjele imovine ostvaruje u praksi.³⁷ Kako je to preporučio CEDAW komitet, odredbe dijela VIII Porodičnog zakona treba dopuniti kako bi se osiguralo da koncept zajedničke bračne imovine obuhvata i nematerijalnu imovinu, uključujući penzione i naknade od osiguranja i druga prava iz radnog odnosa.³⁸
33. Član 4 stav 2 Istanbulske konvencije navodi da se mjere za zaštitu prava žrtava obezbjeđuju bez diskriminacije po bilo kom osnovu.³⁹ Konstatuje se da Zakon o zaštiti od nasilja u porodici ne uključuje izjavu o nediskriminaciji, niti direktno niti upućivanjem na druge zakone. Bilo bi poželjno uključiti konkretnu odredbu o zaštiti žrtava nasilja u porodici od diskriminacije, u skladu sa osnovama diskriminacije navedenim u [izmijenjenom i dopunjenom] Zakonu o zabrani diskriminacije Crne

³⁴ ibid. paragraf 44 (Mišljenje OEBS/ODIHR iz 2013. godine na nacrt Zakona o zabrani diskriminacije).

³⁵ Pogledati i Opštu prepruku za javne politike br 1 Komisije Savjeta Evrope za netrpeljivost i rasizam (ECRI) o suzbijanju rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netrpeljivosti, koja je usvojena 4. oktobra 1996. godine.

³⁶ Pogledati stranu 25 Praktičnog vodiča OEBS/ODIHR iz 2009. godine o zakonima o zločinima iz mržnje, koji je dostupan na <http://www.osce.org/odihr/36426?download=true>.

³⁷ Op. cit. fusnota 31, paragraf 36-37 (Zaključna zapažanja CEDAW Komiteta o Crnoj Gori iz 2011).

³⁸ ibid.

³⁹ U okviru Istanbulske konvencije, lica koja se nalaze u ranjivom položaju zbog svojih posebnih okolnosti su: trudnice i žene sa malom djecom, osobe sa invaliditetom, uključujući i one sa mentalnim ili kognitivnim oštećenjima, osobe koje žive u ruralnim ili udaljenim područjima, zavisnici, prostitutke, osobe koje potiču iz nacionalnih ili etničkih manjina, migranti – uključujući i migrante i izbjeglice bez dokumenata, gej muškarci, lezbejke, biseksualne i transrodne osobe, kao i HIV pozitivne osobe, beskućnici, djeca i starije osobe (pogledati paragraf 87 Izvještaja sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju).

Gore.⁴⁰ To je tim važnije s obzirom na to da su određeni osnovi diskriminacije, npr. seksualna orijentacija, rodni identitet, uzrast, zdravstveno stanje, invaliditet, bračni status i status migranta ili izbjeglice od velikog značaja za predmet Istanbulske konvencije.⁴¹

34. Ostali zakoni sadržani u Izvodu iz zakonskih propisa uključuju konkretne izjave u pogledu nediskriminacije, ali bi ih trebalo dopuniti da obuhvate, i to na koherentan način, sve osnove navedene u [izmijenjenom i dopunjenom] Zakonu o zabrani diskriminacije. Pogotovo član 7 Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, član 4 Zakona o zdravstvenoj zaštiti i član 7 Zakona o azilu treba da uključe, ukoliko nisu već obuhvaćeni, osnove kao što su rodni identitet, seksualna orijentacija, bračni status, zdravstveno stanje, uvjerenje, etničko porijeklo, status migranta ili izbjeglice. Iako uopštena klauzula koja se poziva i na „drugi status” ili „druga lična svojstva” može da omogući obuhvat i tih osnova, bilo bi poželjnije da se izričito navedu, jer bi to bolje odražavalo potrebu zaštite određenih ranjivih i marginalizovanih grupa. To je posebno značajno s obzirom na skorašnje prijave koje ukazuju na kontinuiranu diskriminaciju osoba iz zajednica Roma, Aškalja i Egipćana, pogotovo onih porijeklom sa Kosova,⁴² te uporno javljanje nasilja nad Romkinjama.⁴³
35. Što se konkretnije tiče ukidanja zakona i praksi koje diskriminišu žene (član 4 stav 2 treća alineja Istanbulske konvencije), CEDAW komitet je ranije konstatovao nedovoljnu zastupljenost žena u raznim oblastima političkog i javnog života.⁴⁴ Da bi se djelotvorno sprječavalo i suzbijalo nasilje nad ženama i nasilje u porodici, važno je osigurati rodno izbalansiranu zastupljenost u okviru raznih tijela koja se direktno ili indirektno bave pružanjem pomoći žrtvama. Takav rodni balans trenutno nije našao svog odraza u Izvodima iz zakonskih propisa, te ga treba uvesti, npr. u pogledu multidisciplinarnih stručnih timova zaduženih za plan pomoći žrtvama u skladu sa članom 11 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Isto bi moglo da važi i za timove zadužene za obilazak porodica u kojima žive osobe i djeca sa posebnim potrebama (član 12 stav 3 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici).
36. Osim toga, odredbe koje se odnose na članove određenih tijela koje imenuje vlada i imenovanje na određene javne funkcije takođe treba izmijeniti tako da upućuju na potrebu za uspostavljanjem rodne ravnoteže (npr. član 107 Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti o imenovanju i sastavu upravnog odbora javnih institucija zaduženih za socijalnu dječiju zaštitu; član 61 Zakona o zdravstvenoj zaštiti o imenovanju odbora direktora javnih zdravstvenih ustanova; član 9 Zakona o unutrašnjim poslovima o imenovanju direkta policije od strane Vlade Crne Gore, itd.). To bi, ujedno, osiguralo usaglašenost sa Pekinčkom platformom za akciju Ujedinjenih nacija, koja potiče države da

⁴⁰ Osnovi diskriminacije navedeni u članu 2 crnogorskog Zakona o zabrani diskriminacije su: “rasa, boja kože, nacionalna pripadnost, društveno ili etničko porijeklo, veza sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jezik, vjera ili uvjerenje, političko ili drugo mišljenje, pol, rodni identitet, seksualna orijentacija, zdravstveno stanje, invaliditet, starosna dob, imovno stanje, bračno ili porodično stanje, pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i druga lična svojstva”.

⁴¹ *Op. cit.* fusnota 4, paragraf 53 (Izveštaj sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju).

⁴² Ovo ne dovodi u pitanje stavove o statusu Kosova i u skladu je sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti UN 1244/99. Pogledati paragraf 11 Zaključnih zapažanja CERD komiteta o Crnoj Gori (13. mart 2014. godine), koji je dostupan na http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fMNE%2fCO%2f2-3&Lang=en.

⁴³ Pogledati stranu 44 Izveštaja Evropske komisije o napretku Crne Gore iz 2013. godine (u daljem tekstu “Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore iz 2013. godine), koji je dostupan na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/montenegro_2013.pdf.

⁴⁴ *Op. cit.* fusnota 31, paragrafi 22-23 (Završna zapažanja CEDAW Komiteta za Crnu Goru iz 2011. godine).

preduzimaju mjere da osiguraju ženama jednak pristup i puno učešće u strukturama moći i odlučivanja⁴⁵ i, na evropskom nivou, sa Preporukom Komiteta ministara Savjeta Evrope 2003(3), koja poziva na rodno uravnoteženu zastupljenost među svim javno imenovanim članovima javnih odbora i licima imenovanim na položaje ili funkcije.⁴⁶

37. Nadalje, da bi zahtjev rodne izbalansiranosti ostvario svoj željeni cilj, preporučuje se da se taj zahtjev uvede, kako je primjereno, kako u proces predlaganja kandidata za položaje predviđene za osobe koje imenuje vlada, tako i u pravila i postupke kojima se reguliše imenovanje od strane Vlade na gore pomenute položaje.⁴⁷ Osim toga, da bi bile djelotvorne, takve odredbe treba da ukazuju na posljedice kršenja uslova rodne izbalansiranosti, koje bi mogle biti, na primjer, poništenje imenovanja članova pripadnika pretjerano zastupljenog roda.⁴⁸ To bi bilo u skladu sa preporukama koje je CEDAW Komitet dao u svojim zaključnim zapažanjima o Crnoj Gori iz 2011. godine.⁴⁹
38. Što se tiče tijela za sprovođenje zakona, odgovarajući broj pripadnika organa za sprovođenje zakona, uključujući i visoki nivo odlučivanja i odgovornosti,⁵⁰ takođe treba osigurati⁵¹ i dopuniti Zakon o unutrašnjim poslovima u tom smislu.
39. Nadalje, konstatuje se da je Crna Gora ratifikovala Konvenciju UN o pravima osoba sa invaliditetom (u daljem tekstu „CRPD“) i njen Opcioni protokol.⁵² Određene odredbe Izvoda iz zakonskih propisa već uključuju neke mjere koje imaju za cilj zaštitu osoba sa invaliditetom od djela nasilja, što se pozdravlja. S obzirom na to da su ove osobe posebno ranjive u odnosu na nasilje, povrede ili zlostavljanje, zapuštanje ili zanemarivanje, maltretiranje ili iskorišćavanje,⁵³ treba osmisлити dodatne pravne, socijalne i zdravstvene usluge i realizovati ih na takav način da se osigurava uključivanje i dostupnost za sve žene i djevojčice sa invaliditetom. Treba da postoje i

⁴⁵ Pogledati strateški cilj G.1. “Preduzeti mjere da se osigura ženama ravnopravan pristup i puno učešće u strukturama moći i odlučivanja” pekinške Platforme za akciju, Poglavlje I Izvještaja sa IV svjetske konferencije o ženama, Peking, 4-15. septembar 1995. godine (A/CONF.177/20 i Add.1), koji je dostupan na <http://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/off/a--20.en>.

⁴⁶ Pogledati paragrafe 9-10 Dodatka Preporuci Savjeta Evrope Rec(2003)3 Komiteta ministara država članica Savjeta Evrope o uravnoteženom učešću žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju koja je usvojena 30. aprila 2002. godine (u daljem tekstu “Preporuka SE Rec(2003)3”), koja se može naći na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229>. U tom kontekstu, rodna ravnoteža označava da zastupljenost bilo muškaraca ili žena u bilo kojem tijelu koje odlučuje u političkom ili javnom životu ne bi trebalo da bude ispod 40% (pogledati preambulu Dodatku Preporuci SE Rec(2003)3).

⁴⁷ Na primjer, u slučajevima kada javna tijela ili organizacije predlažu kandidate za imenovanje, pojedine zemlje su uvele obavezu da se uvijek predlažu dva kandidata, jedna žena i jedan muškarac (npr. primjer u Danskoj, Dodatak IV Memorandumu sa pojašnjenjima uz Preporuku SE Rec(2003)3).

⁴⁸ Na primjer, u skladu sa novim francuskim Zakonom o jednakosti muškaraca i žena od 4. avgust 2014. godine, imenovanje članova izvršnih odbora određenih organa uprave se poništava ukoliko se ne poštuje rodna ravnopravnost (izuzev za imenovane članove pripadnike nedovoljno zastupljenog roda); istovremeno, poništenje naimenovanja ne čini ništavnim odluke koje je navedeni organ možda već usvojio; pogledati http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=84EC2437366E2DFFB5DEEFEB386BB2B.tpdjo15v_3?cidTexte=JORFTEXT000029330832&categorieLien=id.

⁴⁹ Op. cit. fusnota 31, paragrafi 22-23 (Zaključna zapažanja CEDAW Komiteta za Crnu Goru iz 2011. godine) kojima se sugeriše uvođenje “odredbi o odbacivanju predloga za naimenovanje koji nisu u saglasnosti sa načelom rodno uravnotežene zastupljenosti”.

⁵⁰ Pogledati paragrafe 190 i 192 Strateškog cilja G.1. Preduzeti mjere da se osigura ženama ravnopravan pristup i puno učešće u strukturama moći i odlučivanja” pekinške Platforme za akciju, Poglavlje I Izvještaja sa IV svjetske konferencije o ženama, Peking, 4-15. septembar 1995. godine (A/CONF.177/20 i Add.1), koji je dostupan na <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/decision.htm#object2>.

⁵¹ Op. cit. fusnota 4, par 258 (Izvještaj sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju).

⁵² Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom (u daljem tekstu “CRPD”), koja je usvojena Rezolucijom Generalne skupštine 61/106 13. decembra 2006. godine. Crna Gora je ratifikovala CRPD i njen Opcioni protokol 2. novembra 2009.

⁵³ Pogledati Tematsku studiju o pitanju nasilja nad ženama i djevojčicama i invaliditetu, Izvještaj Kancelarije Visokog komesara UN za ljudska prava od 30. marta 2012. godine, koji je dostupan na <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/ThematicStudyViolenceAgainstWomenGirls.pdf>.

neke konkretne i odgovarajuće mjere pomoći, uključujući i obezbjeđivanje prilagođavanja u smislu procedura i onih primjerenih uzrastu, te garancije pristupa pravdi žrtvama nasilja nad ženama ili nasilja u porodici koje su osobe sa invaliditetom, u skladu sa članovima 12 i 13 CRPD. Izvodi iz zakonskih propisa treba na sistematičniji način da riješe ovo pitanje.

1.3. Koordinacija na nacionalnom i na lokalnom nivou, uključujući i partnerstvo sa organizacijama civilnog društva

40. Što se tiče mehanizama koordinacije za bavljenje slučajevima nasilja nad ženama i nasilja u porodici, praksa umnogome varira od zemlje do zemlje, u rasponu od multidisciplinarnе strukture uspostavljene u skladu sa zakonom sa jasnim i širokim ovlaštenjima do labavije strukture koja se uspostavlja nizom protokola ili memoranduma o saradnji među akterima na polju krivičnog pravosuđa i ostalim akterima.⁵⁴ Bez obzira na to koja forma se odabere, multisektorska i multiagencijska koordinacija na nacionalnom i na lokalnom nivou istaknuta je kao presudni element za omogućavanje aktivnosti prevencije, zaštite žrtava i gonjenja učinilaca.⁵⁵
41. Član 10 Istanbulske konvencije zahtijeva identifikaciju ili uspostavljanje jednog ili više zvaničnih tijela zaduženih za koordinaciju, sprovođenje, praćenje i evaluaciju politika i mjera koje se sprovode radi implementacije Istanbulske konvencije, uključujući i međunarodnu saradnju.⁵⁶ Donosioci zakona i zainteresovane strane treba da prodiskutuju i utvrde takav subjekt, te da osiguraju opredjeljivanje odgovarajućeg budžeta kako bi mu se omogućilo da izvršava svoje nadležnosti. Važno je napomenuti da će profil i politička snaga tog subjekta imati značajan uticaj na njegov potencijal da djelotvorno sprovodi svoju ulogu.⁵⁷
42. U ovom momentu, zakonski okvir, uključujući i Zakon o lokalnoj samoupravi, ne razdvaja jasno uloge i odgovornosti organa na centralnom i na lokalnom nivou za prevenciju i suzbijanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Bilo bi poželjno da zakonodavci i zainteresovane strane detaljnije prodiskutuju institucionalni okvir koji treba uspostaviti radi pune implementacije Istanbulske konvencije. Iako za to ne mroaju nužno biti potrebne izmjene zakona, važno je jasno razgraničiti uloge i odgovornosti svih aktera, vladinih i nevladinih, na svim nivoima.
43. Na lokalnom nivou/na nivou zajednice, centri za socijalni rad mogu da uspostavljaju stručne timove koji se sastoje od predstavnika te ustanove, organa i službi lokalne uprave, policije i NVO koji su zaduženi za izradu plana pomoći žrtvama i koordinaciju aktivnosti u procesu pomoći žrtvama u skladu sa potrebama i izborom žrtve (član 11 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici). Taj korak se pozdravlja i u načelu je u saglasnosti sa članom 51 Istanbulske konvencije, koja zahtijeva da „nadležni organi srovide procjenu rizika od smrtnosti,⁵⁸ ozbiljnosti situacije i rizika od ponavljanja nasilja”.
44. Istovremeno, član 11 je relativno nejasan u tom smislu što ne navodi jasno osnovna načela intervencije niti različite uloge i odgovornosti uključenih subjekata, niti se

⁵⁴ Op. cit. fusnota 25, str 93 (2014 UNODC Model za djelovanje za nasilje nad ženama).

⁵⁵ Pogledati npr., op. cit. fusnota 16, odjeljci 2.1.1. i 3.3.1. (Priručnik UN Women iz 2012. godine za nacionalne planove o nasilju nad ženama).

⁵⁶ Član 1 stav 1 (d) Istanbulske konvencije.

⁵⁷ Op. cit. fusnota 16, Section 3.3.3.1. (Priručnik UN Women iz 2012. godine za nacionalne planove o nasilju nad ženama).

⁵⁸ Odnosno, rizik od smrti.

imenuje tijelo/lice koje treba da predvodi i koordinira ovakve aktivnosti. Kako bi se unaprijedilo funkcionisanje ovakvih mehanizama, primjeri dobrih praksi u drugim zemljama pokazuju da je važno u samom zakonu predvidjeti izradu standardnih operativnih procedura ili protokola za saradnju na nivou zajednice.⁵⁹ Skorašnji primjeri multiagencijske saradnje i uvođenja lančanog modela (tj. gdje se procesi rada raznih partnera upodobljavaju i usmjeravaju ka zajedničkom cilju, sa klijentom/žrtvom u fokusu saradničkih napora)⁶⁰ su se pokazali uspješnim. Izvučene pozitivne pouke⁶¹ mogu biti korisne u crnogorskom kontekstu, te mogu pomoći u unapređenju postojećih mehanizama saradnje i tekućih inicijativa, kao što je usvajanje Kodeksa ponašanja o procedurama za koordinisani odgovor institucija⁶² ili međuagencijskih protokola za zaštitu od nasilja u porodici.⁶³ UNODC Implementacioni plan za sisteme krivičnog pravosuđa za sprječavanje i odgovor na nasilje nad ženama iz 2014. godine⁶⁴ može da posluži kako korisna referenca u tom smislu.

45. Osim toga, određeni Izvodi iz zakonskih propisa (npr. Zakon o unutrašnjim poslovima, Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti) i drugi zakonski tekstovi mogu se dopuniti, kako je primjereno, da se izričito predvidi dužnost saradnje sa subjektima navedenim u članu 5 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, uključujući i organizacije civilnog društva, radi identifikacije žrtava nasilja u porodici, ili uopštenije žrtava nasilja nad ženama, te za pružanje pomoći.
46. Kako je konstatovano u Izvještaju sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju, u mnogim zemljama veliku većinu službi za žrtve nasilja u porodici i drugih vidova nasilja nad ženama vode organizacije civilnog društva.⁶⁵ Pogotovo često igraju presudnu ulogu u smislu podizanja nivoa svijesti, kontakata na terenu, vođenja SOS telefona, pružanja usluga savjetovanja, uključujući i pravnu pomoć žrtvama,⁶⁶ vođenja kriznih centara za žrtve i/ili skloništa, izgradnje kapaciteta čitavog niza stručnih lica, kao i

⁵⁹ Pogledati <http://www.endvawnow.org/en/articles/405-coordinated-community-response.html?next=406>. Pogledati primjer Finske i program podrške opštinama u razvijanju koordiniranog odgovora na nasilje u porodici, strana 85 OEBS-ovog zbornika dobrih praksi "Uvođenje bezbjednosti u kuće: Suzbijanje nasilja nad ženama u regionu OEBS-a" (2009) (u daljem tekstu "OEBS-ov Zbornik dobrih praksi u suzbijanju nasilja nad ženama iz 2009. godine"), koji je dostupan na <http://www.osce.org/gender/37438?download=true>.

⁶⁰ Pogledati stranu 31 Evropske mreže za prevenciju kriminala, serija instrumenata br. 4 o "Suzbijanju nasilja u porodici u EU: javne politike i prakse" (decembar 2013. godine), koji je dostupan na <http://www.bukstipri.lt/uploads/1112.pdf>. Pogledati i Dulut model u Sjedinjenim Američkim Državama, strana 84 OEBS-ovog Zbornika dobrih praksi u suzbijanju nasilja nad ženama iz 2009. godine.

⁶¹ Pogledati i, recimo, primjer Belgije sa imenovanjem nezavisnog voditelja predmeta (koji ne dolazi iz redova policije, pravosuđa ili socijalnih službi), strane 36 i 40 Evropske mreže za prevenciju kriminala, serija instrumenata br. 4 o "Suzbijanju nasilja u porodici u EU: javne politike i prakse" (decembar 2013. godine), koji je dostupan na <http://www.bukstipri.lt/uploads/1112.pdf>. Pogledati i *op. cit.* fusnota 16, odjeljak 3.3.3.1. (Priručnik UN Women iz 2012. godine za nacionalne planove o nasilju nad ženama).

⁶² Pogledati paragraf 75 Izvještaja Evropskog parlamenta o pravima žena u zemljama Balkana na putu pridruženja, 4. april 2013. godine, dostupan na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+REPORT+A7-2013-0136+0+DOC+XML+V0/EN>.

⁶³ Dostupan na <http://en.sudovi.me/podaci/en/vrhs/dokumenta/66.pdf>.

⁶⁴ Dostupan na http://www.unodc.org/documents/justice-i-prison-reform/Strengthening_Crime_Prevention_i_Criminal_Justice_Responses_to_Violence_against_Women.pdf.

⁶⁵ *Op. cit.* fusnota 4, paragraf 68 (Izvještaj sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju).

⁶⁶ U smislu ranog pristupa besplatnoj pravnoj pomoći, pogledati strane 29, 69 i 73 Priručnika UNDP-UNODC o ranom pristupu besplatnoj pravnoj pomoći u procesima krivičnog pravosuđa (2014), koji je dostupan na http://www.unodc.org/documents/justice-i-prison-reform/eBook-early_access_to_legal_aid.pdf, gdje se posebno naglašava uloga nevladinih i organizacija civilnog društva u smislu edukacije zajednice, podizanja nivoa svijesti o postojanju besplatne pravne pomoći i pružanju usluga besplatne pravne pomoći. Posebno pogledati stranu 115 gdje se navodi da "NVO, organizacije civilnog društva i obrazovne institucije treba da odigraju važnu ulogu u organizovanju i pružanju djelotvornog ranog pristupa, u osiguravanju da se posebne potrebe određenih grupa na odgovarajući način zadovoljavaju, u održavanju i unapređenju obezbjeđivanja takvog pristupa i u povećanju upoznatosti javnosti i razumijevanja prava na takav pristup".

uopštenije aktivnosti javnog zastupanja i praćenja implementacije zakona i djelotvornosti pravnog sistema.⁶⁷

47. Iako se na organizacije civilnog društva povremeno upućuje u Izvodima iz zakonskih propisa, ne čini se da se radi o sistematskom pristupu uspostavljanja partnerstava sa takvim organizacijama u tim oblastima rada. Kako bi se osigurala djelotvorna saradnja između države i civilnog društva, bilo bi poželjno, ukoliko to već ne postoji, uspostaviti mehanizme za partnerstvo između NVO i Vlade bilo u dokumentima javnih politika ili u relevantnim zakonima ili podzakonskim aktima, čime bi se uspostavila jasna pravila koja bi garantovala objektivnost i transparentnost procesa odabira NVO, bez upliva u slobodu udruživanja (pogledati i paragrafe 48 i 97 ovog Mišljenja).⁶⁸ U svakom slučaju, iako realizaciju određenih usluga podrške žrtvama nasilja sprovode navedene NVO, to ne treba da oslobađa države njihove odgovornosti da štite žrtve i njihove ukupne odgovornosti za službe podrške. To treba da uključuje, kako je i navedeno u članu 8 Istanbulske konvencije, opredjeljivanje odgovarajućih državnih resursa za finansiranje organizacija civilnog društva/NVO kada sprovode mjere ili realizuju aktivnosti koje se odnose na sprječavanje i suzbijanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici.
48. Za puno i smisleno učešće svih zainteresovanih strana putem struktura za saradnju (npr. radne grupe, mreže, partnerstva javnog sektora i NVO i drugi mehanizmi saradnje) potrebno je i da takve strukture imaju ovlašćenja i resurse kako mogu uticati i usmjeravati donošenje odluka, mada se to mora dovesti u ravnotežu sa potrebom da organizacije civilnog društva zadrže svoju nezavisnost i kapacitet da pozivaju vladu na odgovornost.⁶⁹

1.4. Definicije nasilja u porodici i drugih krivičnih djela nasilja nad ženama

49. Član 3 (b) Istanbulske konvencije definiše „nasilje u porodici“ kao „svako djelo fizičkog, seksualnog, psihičkog ili ekonomskog nasilja do kojeg dođe u porodici ili domaćinstvu odnosno između bivših ili sadašnjih supružnika odnosno partnera, nezavisno od toga da li učinilac dijeli ili je dijelio domaćinstvo sa žrtvom“. Definicija „nasilja u porodici“ sadržanog u članu 8 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici uključuje široku lepezu djela koja počinji član porodice, ne samo fizičke, već i seksualne, psihičke ili ekonomske prirode, što je u skladu sa definicijom iz člana 3 Istanbulske konvencije.
50. Član 3 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici sadrži široku definiciju koncepta „članova porodice“ time što su uključeni i krvni, tazbinski i srodnici iz usvojenja, vanbračni (nevjenčani) supružnici, a konkretno se upućuje i na osobe koje dijele isto domaćinstvo „bez obzira na srodstvo“. U tom smislu, član 3 je, sve u svemu, usaglašen sa međunarodnim standardima. Međutim, vrijedno je pomenuti da Izvještaj sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju izričito navodi da dijeljenje domaćinstva nasilnika i žrtve nije neophodno da bi se određena djela kvalifikovala kao „nasilje u

⁶⁷ Pogledati, npr., *op. cit.* fusnota 59, strane 96 i 99 (OEBS-ov Zbornik dobrih praksi u suzbijanju nasilja nad ženama iz 2009. godine). Na primjer, austrijsko iskustvo se smatra dobrom praksom gdje su u svakoj provinciji uspostavljeni interventni centri koje finansiraju savezno Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo za žene, ali ih vode ženske NVO, a cilj uspostavljanja centara je koordinacija aktivnosti policije i socijalnih službi, te da imaju proaktivni pristup u pomoći žrtvama.

⁶⁸ Pogledati, npr. član o saradnji u oblasti pružanja socijalnih usluga i mehanizmima državnog finansiranja za NVO (primjeri) autorke Radost Toftisova, pravne savjetnice, ICNL – Budimpešta (2001), koji je dostupan na http://www.icnl.org/research/journal/vol3iss4/special_3.htm.

⁶⁹ *Op. cit.* fusnota 16, odjeljak 3.3.2. (Priručnik UN Women iz 2012. godine za nacionalne planove o nasilju nad ženama).

porodici“;⁷⁰ to bi se moglo jasnije navesti u članu 3 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Istovremeno, definicije koje se koriste u Krivičnom zakoniku za „članove porodice“ (član 142 (28))⁷¹ i „nasilje u porodici“ (član 220) su ograničenije. Na primjer, definicija „članova porodice“ ne obuhvata partnere koji ne žive zajedno ili bivše partnere. Što se tiče definicije „nasilja u porodici“, izgleda da član 220 Krivičnog zakonika obuhvata samo slučajeve koji podrazumijevaju ozbiljno fizičko nasilje ili nasilje koje dovodi do teških tjelesnih povreda, ali ne i psihičko nasilje (samo po sebi), seksualna djela, ekonomsko nasilje ili proganjanje. Kako bi se izbjegla nesigurnost i osigurala dosljednost, poželjno je da se upodobе definicije „članova porodice“ i „nasilja u porodici“ u Krivičnom zakoniku i u Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici, a idealno bi bilo da se koriste definicije najšireg mogućeg obuhvata. To bi bilo u saglasnosti sa međunarodnim standardima, koji podstiču države da usvajaju najšire moguće definicije djela nasilja u porodici.⁷²

51. Član 33 Istanbulske konvencije navodi da „psihičko nasilje“, odnosno „namjerno ponašanje koje ozbiljno narušava psihički integritet nekog lica prinudom ili prijetnjama“ treba da bude inkriminisano. Iako države ugovornice mogu da zadrže pravo da predvide nekrivične sankcije (član 78 stav 3), to Crna Gora nije uradila. Iako neki aspekti psihičkog nasilja mogu biti djelimično obuhvaćeni postojećim krivičnim odredbama, npr. član 149 (navođenje na samoubistvo i pomaganje u samoubistvu) ili član 165 (prinuda), Krivični zakonik treba dopuniti i izmijeniti uvođenjem posebnog krivičnog djela za ozbiljne slučajeve „psihičkog nasilja“ (odnosno, ozbiljnog narušavanja psihičkog integriteta ličnosti) u okviru glave XIX Krivičnog zakonika,⁷³ kao što je to urađeno i u drugim zemljama.⁷⁴ Budući da do takvog ponašanja može doći u porodičnom okruženju, ali isto tako i u drugim kontekstima, kao što su na radu, u obrazovanju, u sportskim ili kulturnim okruženjima, Krivični zakonik treba da uključi opšte krivično djelo „psihičko nasilje“ sa višim kaznama predviđenim u slučajevima nasilja u porodici (pogledati paragraf 123 ovog Mišljenja).

⁷⁰ *Op. cit.* fusnota 4, par 42 (Izveštaj sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju). Pogledati i *op. cit.* fusnota 17, odjeljak 3.4.2.2 Priručnika UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama. Pogledati i, na primjer, španski Organski zakon o integrisanim mjerama zaštite od rodnog nasilja (2004) koji široko definiše porodične odnose da uključuje odnose sa supružnikom ili bivšim supružnikom, nevjenčane parove, parove koji ne žive zajedno, romantične i seksualne odnose, kao i odnose između članova porodice ili domaćinstva, kao što su preci, potomci, krvni srodnici, osobe koje zajedno žive i maloljetnici ili osobe sa invaliditetom pod starateljstvom ili čuvanjem.

⁷¹ Član 142 (28) Krivičnog zakonika navodi da “[a] Porodicom ili porodičnom zajednicom smatraju se i bivši bračni drugovi, krvni srodnici i srodnici iz potpunog usvojenja u pravoj liniji bez ograničenja, a u pobočnoj liniji zaključno sa četvrtim stepenom, srodnici iz nepotpunog usvojenja, tazbinski srodnici zaključno sa drugim stepenom, lica koja žive u istom porodičnom domaćinstvu i lica koja imaju zajedničko dijete ili je dijete na putu da bude rođeno iako nikad nisu živjela u istom porodičnom domaćinstvu.”

⁷² *Op. cit.* fusnota 17, odjeljak 3.4.2.1 Priručnika UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama.

⁷³ Pogledati paragrafe 21-32 Izveštaja o psihičkom nasilju Komiteta za jednake mogućnosti za žene i muškarce Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope (2011), koji je dostupan na <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=12971&Language=EN>, koji definiše “psihičko nasilje” kao “ponovljene riječi ili djela koja imaju za cilj ili kao posljedicu imaju nanošenje štete ili stavljanje žrtve u položaj potčinjenosti”, koje može da ima veliki broj različitih oblika navedenih u izvještaju; član 33 Istanbulske konvencije definiše “psihičko nasilje” kao “namjerno ponašanje koje ozbiljno narušava psihički integritet nekog lica prinudom ili prijetnjama”. Pogledati i *op. cit.* fusnota 25, strana 39 (2014 UNODC Model za djelovanje za nasilje nad ženama) koji definiše “psihičko nasilje” kao “kontrolišuće, prinudavajuće ili prijeteeće ponašanje ili namjerne postupke ozbiljnog narušavanja psihičkog integriteta lica putem prinude ili prijetnji”.

⁷⁴ Za konkretne odredbe o inkriminaciji psihičkog nasilja u zemljama učesnicama OEBS-a, pogledati npr. član 222-33-2-1 francuskog Krivičnog zakonika koji navodi da se uznemiravanje supružnika, partnera ili osobe sa kojom se živi ponovljenim djelima koji “unižavaju kvalitet života osobe i izazivaju promjenu u nečijem fizičkom ili psihičkom zdravstvenom stanju” kažnjava maksimalnom kaznom od tri godine zatvora i novčanom kaznom od 45.000€, ako je takvo ponašanje dovelo do nesposobnosti za rad do osam dana (pet godina i novčana kazna od 75.000€ ako je radna onesposobljenost bila duža od osam dana).

52. Član 34 Istanbulske konvencije definiše „proganjanje” kao „namjerno ponašanje ponavljanjem prijetnji upućenih drugom licu, koje uzrokuju da se ono plaši za svoju bezbjednost” i navodi da takvo ponašanje treba da bude inkriminisano. Crna Gora nije izjavila nikakve rezerve u tom pogledu. Iako je takvo djelo možda djelimično obuhvaćeno određenim odredbama Krivičnog zakonika (npr. o ugrožavanju sigurnosti ili prinudi), te odredbe nužno ne obuhvataju krivičnu prirodu obrasca ponašanja, čiji pojedinačni elementi, ako se uzmu sami za sebe, ne moraju uvijek da predstavljaju krivično ponašanje.⁷⁵ Stoga se preporučuje da se uvede proganjanje kao odvojeno opšte krivično djelo u Krivični zakonik, a proganjanje koje se počinji u porodičnom okruženju da podliježe većim kaznama (pogledati paragraf 123 ovog Mišljenja).
53. Što se tiče „ekonomskog nasilja“, Istanbulska konvencija ne zahtijeva inkriminaciju. Iako ključni međunarodni instrumenti ili dokumenta ne definišu ovaj termin, određena djela navedena u okviru člana 8 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici (npr. oštećivanje ili uništavanje zajedničke imovine, uskraćivanje osnovnih sredstava za egzistenciju, uskraćivanje odjeće, hrane, sredstava lične higijene) generalno potpadaju pod ono što se podrazumijeva pod „ekonomsko nasilje“ u određenim zemljama.⁷⁶
54. Međutim, konstatuje se da određeni broj djela nasilja, koja bi trebalo inkriminisati u skladu sa Istanbulskom konvencijom, trenutno nije obuhvaćen Krivičnim zakonikom. Prvo, Krivični zakonik ne inkriminiše prinudnu sterilizaciju kako se to zahtijeva članom 39 (b) Istanbulske konvencije, te ga u tom smislu treba dopuniti. Drugo, član 36 stav 1 (c) Istanbulske konvencije predviđa inkriminaciju namjernih djela „navođenja drugog lica na pokušaj seksualnih radnji sa trećim licem bez pristanka”.⁷⁷ U obliku u kome se sada nalaze, članovi 204 i 207 Krivičnog zakonika obuhvataju određena seksualna krivična djela, ali na i prinudu na seksualni odnos ili druge radnje seksualnog karaktera *sa trećim licem*. Preporučuje se dopuna glave XVIII Krivičnog zakonika da se obuhvate i takva djela. Treće, Istanbulska konvencija zahtijeva i inkriminaciju „genitalnog sakaćenja žena” (član 38 Istanbulske konvencije), kojim se Krivični zakonik trenutno ne bavi; treba ga dodati s obzirom na izrazito invazivnu i bolnu prirodu ovog krivičnog djela.⁷⁸
55. Što se tiče seksualnog nasilja, član 204 Krivičnog zakonika definiše silovanje kao situaciju u kojoj osoba „prinudi drugog na obljubu ili sa njom izjednačen čin upotrebom sile ili prijetnjom da će neposredno napasti na život ili tijelo tog ili drugog lica”. Riječ „prinudi” može se tumačiti da podrazumijeva fizičku silu i fizički otpor od strane žrtve; isto tako čini se da formulacija člana 204 ukazuje na to da je element bića ovog krivičnog djela određeni stepen nasilja, prijetnji nasiljem i/ili korišćenja sile. Kako bi se osigurala široka primjena čak i u odsustvu fizičkog otpora od strane žrtve, bilo bi poželjno da se ova odredba ne poziva na „silu” već da se radije usredsredi na to da li je pristanak na seksualni čin dat dobrovoljno kao rezultat slobodne volje osobe u svjetlu svih okolnosti djela (pogledati, u ovom kontekstu, član 36 stav 2 Istanbulske konvencije). Ovdje se mora ukazati na to da sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava zahtijeva kažnjavanje i djelotvorno gonjenje svih seksualnih činova bez pristanka,

⁷⁵ Op. cit. fusnota 4, paragraf 185 (Izveštaj sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju).

⁷⁶ Pogledati razne definicije „ekonomskog nasilja” ili „ekonomskog zlostavljanja” na <http://www.endvawnow.org/en/articles/398-definition-of-domestic-violence.html>.

⁷⁷ Op. cit. fusnota 4, paragraf 190 (Izveštaj sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju).

⁷⁸ Pogledati i Rezoluciju Generalne skupštine Ujedinjenih nacija A/RES/67/146 koja je usvojena 20. decembra 2012. godine i koja potiče države da zabrane genitalno sakaćenje žena.

uključujući i odsustvo fizičkog otpora od strane žrtve.⁷⁹ Određene zemlje idu i korak dalje i zahtijevaju postojanje određenih „prinudavajućih okolnosti” umjesto dokaza nepostojanja pristanka; u tom slučaju, treba navesti širok spisak takvih prinudavajućih okolnosti.⁸⁰ Kako bi se izbjegla „sekundarna viktimizacija“,⁸¹ zakonski tekstovi treba jasno da navedu da teret dokazivanja leži na optuženom, koji treba da dokaže da je žrtva „slobodno dala svoj pristanak”. Nadalje, poželjno je pojasniti da se seksualno ponašanje može ostvariti „bilo kojim dijelom tijela ili predmetom“, kako stoji u članu 36 stav 1 Istanbulske konvencije. Član 204 Krivičnog zakonika bi trebalo u tom smislu dopuniti.

56. Krivični zakonik je određena krivična djela protiv polne slobode tretirao odvojeno, uključujući i silovanje u braku (bivši član 212) te se pozdravlja što je nedavnim izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika 2013. godine izbrisan uslov da supružnik podnese krivičnu prijavu. Takve izmjene su u skladu sa dobrim međunarodnim praksama u zakonskim propisima o nasilju u porodici.⁸² Međutim, kao posljedica toga, Krivični zakonik više se ne bavi izričito konkretnom okolnošću silovanja u braku. Bilo bi poželjno unaprijediti član 204 dodavanjem toga da kada se silovanje počini u porodičnom okruženju, uključujući i silovanje u braku, onda podliježe težim kaznama kako bi se potcrtala posebna težina takve vrste silovanja.
57. Što se tiče krivičnih djela protiv braka, krivični zakonik pokriva ponašanje koje se odnosi na „zaključenje ništavog braka” (član 214) i krivična djela za javne službenike kada omoguće sklapanje nezakonitog braka. Izmjenama i dopunama člana 214 Krivičnog zakonika usvojenim 2013. godine sada se izričito zabranjuje zaključenje prinudnog braka, što se pozdravlja. Međutim, član 214 stav 3 zahtijeva da prije krivičnog gonjenja brak prvo mora biti proglašen ništavim, što u praksi može ograničiti primjenu ove odredbe i stavljati dodatni teret na žrtvu (pogledati paragrafe 164-165 ovog Mišljenja). Nadalje, član 37 stav 2 Istanbulske konvencije predviđa inkriminaciju “[n]amjernog namamljivanja odraslog lica ili djeteta na teritoriju članice ili države koja nije njena odnosno njegova država prebivališta, sa ciljem prinude tog odraslog ili djeteta da stupi u brak”. To trenutno nije obuhvaćeno odredbama Krivičnog zakonika, te se njegov član 214 može u tom smislu dopuniti.⁸³
58. Član 40 Istanbulske konvencije predviđa da „seksualno uznemiravanje” podliježe krivičnim ili drugi zakonskim sankcijama. Ovaj termin je definisan crnogorskim Zakonom o zabrani diskriminacije i Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, ali se ni u

⁷⁹ Pogledati *M.C. protiv Bugarske*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 4. decembra 2003. godine (predstavka br 39272/98), paragraf 166, koja je dostupna na [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/strane/search.aspx?i=001-61521#{\"itemid\":\[\"001-61521\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/strane/search.aspx?i=001-61521#{\).

⁸⁰ *Op. cit.* fusnota 17, odjeljak 3.4.3.1. Priručnika UN Women iz 2012. godine za nacionalne planove o nasilju nad ženama.

⁸¹ Odnosno, kada žrtva biva izložena daljoj šteti ne kao direktne posljedice krivičnog djela već zbog načina na koji se institucije i pojedinci ophode prema žrtvi (pogledati paragraf 1.3 Dodatka Preporuci SE Rec(2006)8). Sekundarna viktimizacija može biti izazvana, recimo, ponovljenim izlaganjem žrtve učiniocu, ponovljenim ispitivanjem o istim okolnostima, korišćenjem neprimjerenog jezika, nenamjerno neosjetljivim komentarima onih koji dolaze u kontakt sa žrtvom, nesenzibilisanim medijskim izvještavanjem o predmetima. Pogledati i paragrafe 3.3 i 12.2 Dodatka Preporuci SE Rec(2006)8 i poglavlje 5 Izvještaja iz 2009. godine o nekrivičnim pravnim lijekovima za žrtve krivičnih djela Grupe stručnjaka za pravne lijekove za žrtve krivičnih djela (CJ-S-VICT) koju je imenovao Savjet ministara Savjeta Evrope, pod pokroviteljstvom Evropskog komiteta za pravnu saradnju (CDCJ), koji je dostupan na http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/victims/victims%20final_en%20with%20cover.pdf (u daljem tekstu “Izvještaj iz 2009. godine o nekrivičnim pravnim lijekovima za žrtve krivičnih djela”).

⁸² *Op. cit.* fusnota 17, odjeljak 3.4.3.1. (Priručnik UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama). Pogledati i npr. član 222-22 francuskog Krivičnog zakonika koji predviđa da silovanje i druga djela seksualnog nasilja predstavljaju krivična djela “bez obzira na prirodu postojećeg odnosa između nasilnika i žrtve, uključujući i situaciju kada su u bračnom odnosu”.

⁸³ *Op. cit.* fusnota 4, paragraf 197 (Izvještaj sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju).

jednom od njih ne navode sankcije u slučajevima seksualnog uznemiravanja (pogledati paragrafe 29-31 ovog Mišljenja). Vezano za takva djela, prakse su različite u zemljama OEBS-a; u načelu se seksualno uznemiravanje smatra za vid diskriminacije i često je praćeno odredbama o uznemiravanju kao krivičnom djelu ili djelu koje podliježe građanskim ili upravnim kaznama.⁸⁴ Član 207 stav 1 Krivičnog zakonika predviđa kaznu od tri mjeseca do tri godine zatvora u slučajevima kada službeno ili drugo lice u poziciji moći ili dominacije zloupotrebi svoj položaj da potiče drugo lice na seksualni čin ili drugo seksualno ponašanje. Iako to djelimično može da potpada pod opseg „seksualnog uznemiravanja“, seksualno uznemiravanje mogu da počine i lica koja nisu u „službenom položaju“ ili u položaju povjerenja ili autoriteta (npr. kolege, kolege studenti). Nadalje, formulacija „drugog seksualnog ponašanja“ je relativno nejasna. „Seksualno uznemiravanje“ treba da obuhvati širok spektar ponašanja, npr. neželjeno seksualno određeno ponašanje koje uključuje (bilo direktno ili putem implikacija) fizičko ponašanje i neželjenu pažnju; traženje ili zahtijevanje seksualnih usluga; primjedbe sa seksualnom primjesom; prikazivanje seksualno eksplicitnih slika, postera ili grafita; i svako drugo neželjeno fizičko, verbalno ili neverbalno ponašanje seksualne prirode.⁸⁵ Iako član 40 Istanbulske konvencije predviđa mogućnost da „seksualno uznemiravane“ bude sankcionisano po krivičnom pravu ili po nekim drugim zakonskim sankcijama, izgleda da preporuke na međunarodnom nivou sugerišu da takvo ponašanje treba inkriminisati.⁸⁶ Zakonodavci i zainteresovane strane treba da prodiskutuju da li da se inkriminišu barem posebno teška djela seksualnog uznemiravanja, te treba razmotriti mogućnost dopune Krivičnog zakonika u tom smislu. U tom slučaju, Zakon o zabrani diskriminacije i Zakon o rodnoj ravnopravnosti takođe treba da uključe jasno upućivanje na odgovarajuće odredbe Krivičnog zakonika.

59. Nadalje, zakonodavci treba da osiguraju da relevantni zakoni štite od svih vrsta nasilja, zloupotrebe, iskorišćavanja i uznemiravanja koje se počine upotrebom novih informacionih tehnologija, uključujući internet, te Krivični zakonik i druge zakone treba dopuniti u tom smislu.⁸⁷
60. Što se tiče djela nasilja nad djecom, mora se istaći da jedna od zabrinutosti na koju je ukazao Komitet za sprječavanje torture u svojim Zaključnim zapažanjima iz 2014. godine je ta da crnogorski zakonski okvir ne zabranjuje eksplicitno tjelesno kažnjavanje djece u svim okruženjima, uključujući i porodično, te da se takva praksa i dalje široko primjenjuje u društvu i da je prihvaćena kao vid disciplinovanja u Crnoj Gori.⁸⁸ Član 8

⁸⁴ Pogledati strane 27-29 Izvještaja iz 2012. godine o uznemiravanju koje se odnosi na seks i zakona o seksualnom uznemiravanju u 33 evropske zemlje koji su pripremili članovi Evropske mreže pravnih stručnjaka na polju rodne ravnopravnosti, dostupan na http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/your_rights/final_harassment_en.pdf.

⁸⁵ *Op. cit.* fusnota 17, odjeljak 3.4.3.2. (Priručnik UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama). Pogledati i definiciju „seksualnog uznemiravanja“ u članu 2 Direktive EU o rodnoj ravnopravnosti („svaki vid neželjenog verbalnog, neverbalnog ili fizičkog ponašanja seksualne prirode [koje se] dešava u svrhu ili sa efektom narušavanja dostojanstva osobe, posebno kada se stvara zastrašujuće, neprijateljsko, unižavajuće, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje“) i u paragrafu 18 Opšte preporuke br 19 CEDAW Komiteta (1992) („takvo neželjeno seksualno opredijeljeno ponašanje kao što su fizički kontakt i neželjena pažnja, primjedbe sa seksualnom primjesom, prikazivanje pornografije i seksualni zahtjevi, bilo riječima ili djelima“). Pogledati i definicije „seksualnog uznemiravanja“ u krivičnom pravosuđu zemalja EU u odjeljku 2.1.8. Izvještaja iz 2012. godine o uznemiravanju koje se odnosi na seks i zakona o seksualnom uznemiravanju u 33 evropske zemlje koji su pripremili članovi Evropske mreže pravnih stručnjaka na polju rodne ravnopravnosti, dostupan na http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/your_rights/final_harassment_en.pdf.

⁸⁶ *Op. cit.* fusnota 17, odjeljak 3.4.3.2 (Priručnik UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama).

⁸⁷ *Op. cit.* fusnota 25, strana 40 (2014 UNODC Model za djelovanje za nasilje nad ženama).

⁸⁸ Pogledati paragraf 21 Zaključnih zapažanja Komiteta UN za sprječavanje torture (17. jun 2014. godine) o Crnoj Gori (u daljem tekstu „Zaključna zapažanja UNCAT Komiteta o Crnoj Gori iz 2014. godine“), koji je dostupan na http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fMNE%2fCO%2f2&Lang=en.

Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti navodi da je zabranjen „svaki oblik nasilja nad djetetom, odraslim i starim licem, [uključujući] fizičko, emocionalno i seksualno zlostavljanje” koje počinu zaposleni u ustanovi ili kod drugog pružaoca usluga, što je pozitivno. Međutim, nejasno je da li se takva zabrana odnosi i na druga okruženja, na primjer u obrazovnom kontekstu. Da bi se poslala poruka nulte tolerancije i osigurala usaglašenost sa regionalnim i međunarodnim standardima i dobrim praksama,⁸⁹ Krivičnim zakonikom treba izričito zabraniti tjelesno kažnjavanje djece u porodičnom okruženju i u drugim okruženjima. Sankcije za takva djela treba da budu odgovarajuće, srazmjerne i odvraćajuće, a Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti treba da u članu 8 upućuje na krivične zakone. Usvajanje takvog propisa trebalo bi da bude praćeno odgovarajućim aktivnostima podizanja svijesti i edukativnim kampanjama o negativnom uticaju tjelesnog kažnjavanja na djecu.

61. Mora se naglasiti da u Krivičnom zakoniku, niz djela koja se počinu na štetu djece koja potpadaju pod dio XIX o krivičnim djelima protiv braka i porodice se djelimično preklapaju sa određenim seksualnim deliktima u dijelu XVIII. Član 223 o rodoskrvnuću inkriminiše „obljebu ili sa njom izjednačen polni čin sa maloljetnim srodnikom po krvi u pravoj liniji ili sa maloljetnim bratom, odnosno sestrom”, što se kažnjava zatvorskom kaznom u trajanju od šest mjeseci do pet godina. To je slično članu 207 stav 2 u dijelu XVIII o krivičnim djelima protiv polnih sloboda, kojima se inkriminišu djela kojima određena lica u položaju autoriteta ili povjerenja, uključujući staratelje, roditelje, usvojioce, očuha ili majku potiču maloljetnika (od 14 do 18 godina starosti) na obljebu ili sa njom izjednačen polni čin, što se kažnjava sa jednom do deset godina. Kazna je u rasponu od tri do dvanaest godina kada se učini na štetu djeteta (a definiše se kao lice mlađe od četrnaest godina). Ovo djelimično preklapanje krivičnih djela je problematično jer krivično djelo rodoskrvnuća podliježe daleko nižim kaznama nego djela iz člana 207. Nadalje, ovakva situacija stvara nesigurnost u pogledu toga koja kazna se primjenjuje za slična ponašanja i da li je to u suprotnosti sa načelom zakonitosti (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) koji navodi da neko djelo može biti kažnjivo samo ako je u vrijeme njegovog izvršenja to djelo bilo predviđeno valjanim, dovoljno preciznim, pisanim krivičnim zakonom iz kog proističe dovoljno sigurna sankcija.⁹⁰ Jasnim zakonskim odredbama ujedno se izbjegavaju i različita tumačenja od strane sudija, istražitelja i službenika tijela za sprovođenje zakona. Donosioci zakona i zainteresovane strane treba da prodiskutuju mogućnost izmjena i dopuna Krivičnog zakonika kako bi se pojasnile razlike između ovih djela i izbjeglo preklapanje.

⁸⁹ Pogledati paragrafe 2, 16 i 34 Opšteg komentara br. 8 (2006) Komiteta o pravima djeteta o pravu na zaštitu od tjelesnog kažnjavanja i drugih okrutnih ili unižavajućih vidova kažnjavanja koji naglašava “obavezu svih država ugovornica da hitno reaguju da zabrane i eliminišu sve vrste tjelesnog kažnjavanja i drugih okrutnih i unižavajućih vidova kažnjavanja” i da je “potrebna izričita zabrana tjelesnog kažnjavanja i drugih okrutnih i unižavajućih vidova kažnjavanja, kroz krivično ili građansko zakonodavstvo, kako bi bilo potpuno jasno da je podjednako nezakonito udariti ili “lupiti” ili “pljesnuti” dijete kao što je to i odraslu osobu i da se krivično pravo o fizičkom nasrtaju podjednako primjenjuje i na takvo nasilje, bez obzira na to da li se označava kao ‘disciplinovanje’ ili ‘razumno korigovanje’.” Nadalje, od 2012. godine, 23 države članice SE su uvele potpunu zabranu tjelesnog kažnjavanja djece u svojim propisima (pogledati stranu 18 Završnog izvještaja sa evropske konferencije “Unapređenje napretka u suzbijanju nasilja nad djecom”, koja se održala u Ankari 27-28. novembra 2012. godine, u organizaciji Savjeta Evrope, Kancelarije UNICEF-a u Turskoj i Vlade Turske u saradnji sa Specijalnim predstavnikom Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija za nasilje nad djecom, koji je dostupan na http://www.coe.int/t/dg3/children/Source/RapportAnkara_en.pdf).

⁹⁰ Za primjere ključnih pitanja vezanih za izradu propisa za sprječavanje mučenja pogledati Izvještaj sa ekspertskog sastanka koji je organizovao APT na temu Osnovnih pitanja u izradi propisa za sprječavanje mučenja: iskustva, savjeti i dobre prakse (2013) koji je dostupan na http://www.apr.ch/content/files_res/report-expert-meeting-on-anti-torture-legislation-en.pdf (u daljem tekstu “Izvještaj APT iz 2013. godine o ključnim pitanjima vezanim za izradu propisa za sprječavanje mučenja”).

62. Konačno, zakonodavci treba da razmotre uvođenje konkretnog krivičnog djela koje se odnosi na navođenje putem informacionih i komunikacionih tehnologija djece u svrhu seksualnih aktivnosti kada je navođenje „praćeno materijalnim aktima koja vode do sastanka”⁹¹ (član 23 Konvencije SE o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i seksualne zloupotrebe, u daljem tekstu “Lanzarot konvencija”),⁹² koja se trenutno čini da nije obuhvaćena Krivičnim zakonikom.

2. Prevencija

2.1. Podizanje svijesti, razvoj kapaciteta i edukacija

63. Istanbulska konvencija sadrži razne odredbe koje se odnose na kampanje ili programe podizanja svijesti i širenje informacija u široj javnosti (član 13), mjere edukacije (član 14) kao i obuku stručnjaka koji se bave žrtvama ili učiniocima (član 15). Sve u svemu, ovi aspekti su obuhvaćeni u Izvodima iz zakonskih propisa, kao i Akcionim planom za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori (2013-2017). Ponovo se mora naglasiti da treba osigurati odgovarajuće finansijske i ljudske resurse za pokriće pripadajućih troškova.
64. Član 30 Zakona o unutrašnjim poslovima predviđa da vršenje policijskih ovlašćenja protiv maloljetnika uključenih u krivični postupak treba da primjenjuje policijski službenik koji posjeduje posebna znanja u oblasti prava djeteta i pravila postupka kada se radi o maloljetnom licu, što se posebno pozdravlja. Slična odredba bi se mogla uvesti u Zakon o unutrašnjim poslovima da bi se obuhvatile konkretno žrtve nasilja nad ženama i nasilja u porodici; to bi bilo u skladu sa članom 15 Istanbulske konvencije.
65. Uopštenije posmatrano, dobre prakse u međunarodnim okvirima su pokazale da se specijalizacijom rada policije, tužilaštva i sudova, te njihovom obukom, povećava broj prijavljenih slučajeva, jača povjerenje i uključenost žrtava nasilja u porodici u sistem krivičnog pravosuđa.⁹³ Osim stvari koje su već odrađene u Crnoj Gori,⁹⁴ zakonodavci i zainteresovane strane treba da prodiskutuju mogućnost uspostavljanja više sistematski specijalizovanih istražnih jedinica koje intervenišu prilikom prijave nasilja u porodici, pod uslovom da se opredijeli dovoljno sredstava. Zakonik o krivičnom postupku i drugi relevantni zakonski akti mogli bi se u tom smislu dopuniti.
66. Što se tiče razvoja kapaciteta stručnih lica, odredbe Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti (članovi 127 i 128), Zakona o zdravstvenoj zaštiti (član 62) i Zakona o unutrašnjim poslovima mogle bi se dopuniti da se osigura odgovarajuća obuka/evaluacija o aspektima roda i ljudskih prava (npr. o jednakosti žena i muškaraca, specifičnim rodnim potrebama i pravima žrtava, sprječavanju i otkrivanju slučajeva nasilja, specifičnih

⁹¹ Za to su potrebne konkretne aktivnosti, kao što su, na primjer, činjenica da učinilac stiže na ugovoreno mjesto sastanka (pogledati paragraf 160 Izvještaja sa pojašnjenjima uz Lanzarot konvenciju).

⁹³ Pogledati stranu 10 nacrtu Priručnika najboljih praksi u javnim politikama Evropske unije za prevazilaženje osipanja u slučajevima nasilja u porodici”), koji je dostupan na <http://www.eucpn.org/download/?file=EUHndbookAttritionDomViol.pdf&type=3>.

⁹⁴ Pogledati stranu 5 crnogorskog izvještaja iz 2009. godine o primjeni Pekinške deklaracije i Platforme za akciju (Beijing+15), dostupan na <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/Gender/documents/Beijing+15/Montenegro.pdf>. Na dan 11. avgust 2014, crnogorski izvještaj za 2014. godinu u okviru procesa pregleda pod nazivom Beijing+20 još nije bio dostavljen.

potreba djece, kontinuiranoj obuci po pitanju „sekundarne viktimizacije“, kao i multiagencijske koordinacije i saradnje).⁹⁵

67. Nadalje, s obzirom na centralnu ulogu medija u izvještavanju o slučajevima nasilja u porodici i pružanju informacija za debatu u javnosti, medije treba konkretno pomenuti u Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici kao tijelo odgovorno za pružanje pomoći u borbi protiv nasilja u porodici, istovremeno naglašavajući da se njihovo učešće uobličava slobodom izražavanja i medijske nezavisnosti (pogledati i član 17 Istanbulske konvencije na ovu temu). Dodatni zadaci bi mogli da uključe i podizanje svijesti i obuku novinara i drugih zaposlenih u medijima u pogledu nasilja u porodici i generalno nasilja nad ženama, te kako da postupaju informacijama i kako da pravilno izvještavaju o takvim slučajevima.⁹⁶ Sa svoje strane, i policiju treba obučiti kako da komunicira sa medijima i koji obim informacija im je dozvoljeno da sa medijima podijele.

2.2. Sprječavanje zloupotrebe djece

68. Vrijedi pomenuti da pravo djeteta da se njegov glas čuje ima poseban značaj u situacijama nasilja u porodici, jer igra preventivnu ulogu protiv svih vidova nasilja u domu i porodici.⁹⁷ Određene odredbe Izvoda iz zakonskih propisa bave se specifičnim potrebama djeteta žrtve nasilja, uključujući i ono u porodici, što se pozdravlja.
69. U tom kontekstu se konstatuje da Lanzarot konvencija zahtijeva dodatne aktivnosti podizanja nivoa svijesti u pogledu seksualnog iskorišćavanja i seksualne zloupotrebe djece za lica koja su u redovnom kontaktu sa djecom i za opštu javnost (članovi 5 i 8). Ostali aspekti Lanzarot konvencije koje treba uključiti u nacionalne propise odnose se na učešće djece u državnim politikama i programima u ovoj oblasti (član 9), specifično prikupljanje podataka u svrhe praćenja i evaluacije pojave seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja djece, te posebnu dodatnu pomoć i mjere zaštite (članovi 14 i 31). Sve te aspekte treba uzeti u bzir, ukoliko već nisu našli odraza u važećim propisima i drugim mjerama javnih politika.
70. Konkretnije, kako to zahtijeva član 5 stav 3 Lanzarot konvencije, države ugovornice treba da preduzmu neophodne zakonodavne ili druge mjere da osiguraju da kandidati koji se Prijavljuju za profesije koje podrazumijevaju redovne kontakte sa djecom budu provjereni da se utvrdi da li su imali prethodne osude za djela seksualnog iskorišćavanja ili seksualne zloupotrebe djece. Kriterijumi prihvatljivosti za odabir osoba koje će obavljati djelatnosti u oblasti socijalne i dječije zaštite ili za staratelje u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti (dijelovi X i XI) i sa Porodičnim zakonom treba da uključe neposredno pozivanje na to, ako to već nije slučaj. Drugi relevantni propisi, recimo u oblasti zdravlja i obrazovanja, mogli bi se dopuniti na sličan način.
71. Nadalje, iako član 73 Krivičnog zakonika predviđa mogućnost isključenja učinilaca iz vršenja određenih profesija ili djelatnosti, poželjno bi bilo da se ova zabrana izričito proširi na profesionalce ili djelatnosti koje podrazumijevaju kontakt sa djecom kada je djelo počinjeno prilikom bavljenja takvom profesijom ili obavljanja takve djelatnosti (pogledati član 27 stav 3 (b) Lanzarot konvencije).

2.3. Prikupljanje podataka i istraživanje

⁹⁵ Op. cit. fusnota 4, paragrafi 98 do 101 (Izveštaj sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju).

⁹⁶ Op. cit. fusnota 17, odjeljak 3.5.4. (Priručnik UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama).

⁹⁷ Pogledati paragraf 63 Opšteg komentar br 13 Komiteta za prava djeteta o pravu djeteta na slobodu od svih vidova nasilja (2011).

72. Član 11 Istanbulske konvencije predviđa prikupljanje podataka, koji se, sa jedne strane, odnose na slučajeve nasilja nad ženama i nasilja u porodici, a sa druge, na istraživanja šire populacije, čime bi trebalo da se dobiju informacije o društveno-ekonomskim i kulturnim faktorima koji vode nasilju nad ženama i nasilju u porodici. To bi trebalo da pomogne u davanju informacija za osmišljavanje i realizaciju javnih politika zasnovanih na dokazima, kao i za opredjeljivanje budžetskih sredstava za usluge koje se obezbjeđuju žrtvama nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Mjera 5.3.2 Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori (2013-2017) upućuje na izradu jedinstvene integrisane baze podataka o rodno zasnovanom nasilju (sa podacima razdvojenim po polu, po godinama, po vrsti nasilja, po broju podnesenih prijava, po broju podignutih optuženja, po broju presuda i po izrečenim zaštitnim mjerama i sl.), što je u skladu sa međunarodnim preporukama.⁹⁸ Međutim, opredijeljeni budžet možda ne bude dovoljan, a sam Plan aktivnosti ne utvrđuje jasno subjekt odgovoran za izradu i vođenje takve baze podataka na duži rok.
73. Član 34 stav 2 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici navodi da registar prijavljenih slučajeva nasilja i pripadajuće informacije vode organi i institucije navedeni u članu 5 stav 1, bez jasnog razdvajanja uloga i odgovornosti. Dio XIII Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti sadrži odredbe koje se odnose na evidentiranje podataka, a članovi 36 do 49 Zakona o unutrašnjim poslovima takođe predviđaju prikupljanje i obradu ličnih i drugih podataka od strane policije. Otuda se čini da kod nekoliko subjekata (odnosno, policija, prekršajni organi, javno tužilaštvo, centri za socijalni rad ili druge agencije socijalne i dječije zaštite, zdravstvene ustanove i druge agencije ili ustanove koje djeluju kao pružaoci usluga) dolazi unekoliko do preklapanja odgovornosti za prikupljanje podataka o nasilju nad ženama i nasilju u porodici. Izvodi iz zakonskih propisa takođe ne regulišu objedinjavanje, analizu i objavljivanje takvih podataka. Bilo bi poželjno u ovom ili nekom drugom relevantnom propisu pojasniti koji subjekat će biti zadužen za izradu i vođenje integrisane baze podataka o rodno-zasnovanom nasilju koja se pominje u Planu aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (2013-2017) kako bi se osiguralo da se prikupljanje podataka radi na centralizovan i usaglašen način.
74. Javni subjekt zadužen za njeno vođenje treba da bude odgovoran za organizovanje, praćenje, kontrolu i davanje jednoobraznih uputstava, kao i za obuku zaposlenih iz svih organa vlade koji su uključeni u prikupljanje podataka o prikupljanju administrativnih podataka o nasilju nad ženama i nasilju u porodici.⁹⁹ U skladu sa dobrim međunarodnim i regionalnim praksama, takvi podaci bi trebalo najmanje da budu razvrstani po polu, uzrastu, vrsti nasilja i treba da označavaju odnos između učinioca i žrtve (sadašnji/bivši partner, bračni status, zajednički život ili ne, porodični odnos).¹⁰⁰ Ostali podaci koji se prikupljaju mogu uključivati i informacije o invaliditetu, ukoliko ga ima,¹⁰¹ da li su ugrožena djeca ili drugi članovi porodice ili da li u domaćinstvu postoji oružje, kao što se radi u drugim zemljama OEBS-a, recimo u SAD.

⁹⁸ Pogledati paragraf 31 Izvještaja Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija Generalnoj Skupštini o intenziviranju napora na eliminisanju svih vidova nasilja na ženama, 2 avgust 2010. godine, koji je dostupan na http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_i_research/un/65/A_65_208.pdf

⁹⁹ Pogledati odjeljak 3.2. Preporuka na stranama 21-23 Studije Savjeta Evrope o administrativnom prikupljanju podataka o nasilju u porodici u državama članicama SE (2008) koji je dostupan na [http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-DC\(2008\)Study_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-DC(2008)Study_en.pdf).

¹⁰⁰ ibid. preporuke na stranama 21-23 (2008 Studije SE o administrativnom prikupljanju podataka o nasilju u porodici).

¹⁰¹ Pogledati paragraf 53 Tematske studije o pitanju nasilja nad ženama i djevojčicama i invaliditetu, Izvještaj Kancelarije Visokog komesara UN za ljudska prava, 30. mart 2012. godine, koji je dostupan na <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/ThematicStudyViolenceAgainstWomenGirls.pdf>.

75. U svakom slučaju, prilikom prikupljanja i obrade ovakvih ličnih podataka treba poštovati međunarodne standarde o zaštiti ličnih podataka, posebno uslove predviđene Direktivom EU o zaštiti podataka¹⁰² i Konvencijom SE za zaštitu pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka.¹⁰³ To se može osigurati izričitim upućivanjem na primjenljive propise o zaštiti podataka u Crnoj Gori, pod uslovom da su usaglašeni sa međunarodnim standardima.
76. Konstatuje se da se članom 121 Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti zadužuje Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu da obavlja „istraživačke i stručne poslove u oblasti socijalne i dječje zaštite”. Zakonodavci i zainteresovane strane treba da prodiskutuju da li bi takav subjekt možda mogao i da sprovodi istraživanje na polju nasilja nad ženama i nasilja u porodici, kako se to zahtijeva članom 11 Istanbulske konvencije.

3. Zaštita i podrška

3.1. Obaveza i odgovornost subjekata vlade prilikom propusta prijavljivanja ili postupanja

77. Član 5 Istanbulske konvencije predviđa da će se članice uzdržati od učešća u bilo kakvom činu nasilja nad ženama i obezbijediti da državni organi, zvaničnici, službenici, ustanove i drugi akteri koji nastupaju u ime države postupaju u skladu sa ovom obavezom. To uključuje i obavezu dužnog postupanja na sprječavanju, istrazi, kažnjavanju i obezbjeđenju reparacije za nasilje koje počinje nedržavni akteri (član 5 stav 2 Istanbulske konvencije). Nadalje, u slučajevima djeteta žrtve, Ekonomski i socijalni savjet UN prepoznao je i da, kada može biti ugrožena sigurnost djeteta žrtve ili svjedoka, treba preduzimati odgovarajuće protivmjere prije, tokom i nakon pravosudnog postupka.¹⁰⁴
78. Član 9 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici predviđa dužnost zdravstvenih, obrazovnih i drugih subjekata da prijavljuju nasilje policiji, na osnovu čega policija odmah preduzima aktivnosti i mjere na zaštiti žrtava (član 10). Član 39 istog zakona predviđa prekršajnu odgovornost u slučaju da ti organi ne ispoštuju svoju obavezu prijavljivanja, što je u načelu u saglasnosti sa međunarodnim standardima.¹⁰⁵
79. Međutim, čini se da ova odredba podrazumijeva obavezu prijavljivanja policiji u *svim* slučajevima svarnog nasilja u porodici ili sumnje u isto, bez obzira na to da li je žrtva odrasla osoba, dijete ili onesposobljena osoba. Iako to povećava bezbjednost žrtava,

¹⁰² Direktiva 95/46/EC Evropskog parlamenta i Savjeta od 24. oktobra 1995. godine o zaštiti pojedinaca u smislu obrade ličnih podataka i slobodnog kretanja takvih podataka, koji je dostupan na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML>. Treba konstatovati da pravila EU u pogledu zaštite podataka mogu da se promijene s obzirom na to da se trenutno razmatra revidirani Paket propisa o o zaštiti podataka (pogledati <http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/201285>).

¹⁰³ Konvencija Savjeta Evrope za zaštitu pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka (CETS No. 108), koju je Crna Gora ratifikovala 06. septembra 2005. godine. Pogledati Priručnik o evropskim propisima za zaštitu podataka koji su zajednički priredili Agencija Evropske unije za temeljna prava (FRA) i Savjet Evrope (2014) koji je dostupan na http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_ENG.pdf.

¹⁰⁴ Pogledati stav 32 Aneksa Rezoluciji Ekonomskog i socijalnog savjeta UN (ECOSOC) 2005/20, 22. jul 2005. godine (u daljem tekstu “Smjernice UN iz 2005. o pravdi u pitanjima koja uključuju djecu žrtve i svjedoke krivičnih djela”), koji je dostupan na http://www.un.org/en/pseataaskforce/docs/guidelines_on_justice_in_matters_involving_child_victims_i.pdf.

¹⁰⁵ Pogledati paragraf 55 Opšteg komentara br. 13 Komiteta o pravima djeteta o pravu djeteta na slobodu od svih vidova nasilja (2011). Kako bi se osiguralo pravilno izvještavanje, Komitet za prava djeteta preporučuje postojanje disciplinskih ili upravnih postupaka protiv stručnih lica zbog zanemarivanja ili neprimjerenog ponašanja prilikom postupanja u slučajevima sumnji u loše postupanje sa djetetom (bilo kao interni postupak u kontekstu stručnog tijela za kršenje etičkog kodeksa ili kao eksterni postupak).

istovremeno se time odbijaju žrtve od obraćaja službama podrške, uključujući i zdravstvenu zaštitu. Generalno posmatrano, čini se da ima malo dokaza djelotvornosti takvih sistema obaveznog prijavljivanja.¹⁰⁶ Istovremeno, odrasle žrtve nasilja treba i dalje da imaju pravo da utvrde sopstveni put djelovanja. Otuda se u zakonskim propisima treba praviti razlika između obaveze prijavljivanja slučajeva nasilja u porodici nad djecom¹⁰⁷ ili onesposobljenim licima (u oba ta slučaja prijavljivanje treba da bude obavezno) i obaveze prijavljivanja u slučajevima koji obuhvataju odraslu osobu kao žrtvu, što bi trebalo da zavisi od pristanka žrtve.¹⁰⁸ O tom pitanju treba da se razgovara i zakonodavci i zainteresovane strane treba da razmotre da li u praksi u Crnoj Gori takva obaveza da se prijavljuju svi slučajevi nasilja u porodici može, u stvari, da djeluje odbijajuće za žrtve da potraže zdravstvenu pomoć ili drugu vrstu podrške. Ako je tako, onda se preporučuju izmjene člana 9 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici.

80. Dobre prakse ukazuju na to da uvođenje mehanizama za ispitivanje pružalaca usluga u zdravstvu (npr. kratki upitnici)¹⁰⁹ mogu olakšati objelodanjivanje nasilja među intimnim partnerima, a time i povećati nivo identifikacije žrtava. Zakon o zdravstvenoj zaštiti i Zakon o hitnoj medicinskoj pomoći ili podzakonska akta bi se mogli dopuniti u tom smislu.
81. Što se tiče uloge policije u smislu zaštite i podrške žrtvama, član 14 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici zahtijeva od policije da prati žrtvu prilikom odlaska da uzme lične stvari, što se pozdravlja. Ova bi se odredba mogla dalje dopuniti da predvidi da policijski službenik prati žrtvu, uz njegov ili njen pristanak, do skloništa ili drugog sigurnog mjesta. Uopštenije posmatrano, date odredbe garantuju bezbjednost žrtava po potrebi, u svakoj situaciji, i obezbjeđivanje informacija u pogledu prava žrtava (pogledati paragrafe 88-92 ovog Mišljenja).
82. Što se tiče odgovornosti subjekata vlade, član 39 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici predviđa „novčane kazne od dvostrukog do desetostrukog iznosa minimalne zarade“ za državne službenike koji ne prijave slučaj nasilja, što je u određenoj mjeri pozitivno. Međutim, takvom odredbom se ne obuhvata nepostupanje organa za sprovođenje zakona u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, kojima se za njih predviđaju određene obaveze (npr. dužnost obavješćavanja centara za socijalni rad, dužnost praćenja žrtve do mjesta stanovanja), te treba dopuniti zakon u tom smislu.
83. Član 16 Zakona o unutrašnjim poslovima upućuje na mogućnost podnošenja pritužbe kada neko lice smatra da je policijski službenik prilikom vršenja policijskih zaduženja, prekršio neka od njegovih ili njenih prava ili nanio štetu. S obzirom na skorašnju praksu Evropskog suda za ljudska prava o pozitivnoj obavezi zaštite žrtava nasilja u porodici i sprovođenja djelotvorne istrage,¹¹⁰ moglo bi biti korisno uvođenje izričite odredbe u članu 16 koja se odnosi na pritužbe pojedinaca zbog nepostupanja.

¹⁰⁶ Pogledati stranu 6 Informacije SZO o smanjenju nasilja putem identifikacije žrtava, programa njege i podrške (2009), koji je dostupan na http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/programmes.pdf.

¹⁰⁷ *Op. cit.* fusnota 31, paragraf 49 (Zaključna zapažanja CEDAW komiteta o Crnoj Gori iz 2011. godine) u kome se navodi da „prijavljivanje slučajeva, sumnji ili rizika od nasilja treba da se barem zahtijeva od stručnih lica koja rade neposredno s djecom. Kada se prijavljivanje radi u dobroj namjeri, moraju postojati procesi kojima će se osigurati zaštita tog stručnog lica koje je podnijelo prijavu.”

¹⁰⁸ *Op. cit.* fusnota 4, paragraf 148 (Izveštaj sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju); pogledati i *op. cit.* fusnota 17, odjeljak 3.10.6. (Priručnik UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama).

¹⁰⁹ Pogledati stranu 4 Informacije SZO o smanjenju nasilja putem identifikacije žrtava i programa brige i podrške (2009), koji je dostupan na http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/programmes.pdf.

¹¹⁰ Pogledati pogotovo stav 56 predmeta *Eremia protiv Republike Moldavije*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 28. maja 2013. godine (predstavka br 3564/11), koja je dostupna na

84. Može biti poželjno i dopuniti Zakon o unutrašnjim poslovima da se uvede disciplinska odgovornost, prekršajna odgovornost ili upućivanje na povezane odredbe Krivičnog zakonika, kada policija učestvuje u činu nasilja nad ženama tokom vršenja svojih dužnosti.¹¹¹ Mogu se uvesti i disciplinske mjere ili prekršajna odgovornost za propust da se istraže slučajevi nasilja nad ženama i nasilja u porodici. To bi bilo u skladu sa članovima 5 i 29 Istanbulske konvencije, kojima se potvrđuje načelo odgovornosti državnih organa koji su u obavezi da ažurno sprječavaju, istražuju i kažnjavaju za čineve nasilja.¹¹² Preporučuje se da takve mjere budu praćene odgovarajućom obukom policijskih službenika i tužilaca, te opredjeljivanjem odgovarajućih ljudskih i finansijskih resursa.

3.2. Prava žrtava/preživjelih

85. Odredbe Istanbulske konvencije i međunarodne preporuke naglašavaju važnost usvajanja pristupa okrenutog žrtvi kako bi se osnažila prevencija zločina i odgovor sistema krivičnog pravosuđa na nasilje nad ženama i nasilje u porodici.¹¹³ Takav pristup ima za cilj promjenu fokusa ka pomoći žrtvama u njihovom uključenju u krivični proces, a ne da ih se smatra odgovornima za eventualnu „nevoljnost“ da sarađuju sa sistemom krivičnog pravosuđa.¹¹⁴
86. Izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2013. godine (novi stav 11 člana 142) uvedena je definicija termina „žrtva“, odnosno “lice kome je protivpravnim djelom koje je u zakonu propisano kao krivično djelo prouzrokovan fizički ili duševni bol ili patnja, imovinska šteta ili povreda ljudskih prava i sloboda”. Zakonik o krivičnom postupku koristi termin „oštećeni“, koji se definiše kao „lice čije je kakvo lično ili imovinsko pravo krivičnim djelom povrijeđeno ili ugroženo”, što je relativno nejasno u poređenju sa međunarodnom definicijom termina „žrtva“.¹¹⁵ Nadalje, ZKP predviđa oštećenima određena proceduralna prava u krivičnom postupku¹¹⁶, ali su povremeno ona nedovoljna

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/strane/search.aspx?i=001-119968#{"itemid":\["001-119968"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/strane/search.aspx?i=001-119968#{) i stavove 38-39 predmeta *T.M. i C.M. protiv Republike Moldavije*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 28. januara 2014. godine (predstavka br 26608/11), koja je dostupna na [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/strane/search.aspx?i=001-140240#{"itemid":\["001-140240"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/strane/search.aspx?i=001-140240#{).

¹¹¹ Pogledati paragraf 124 (i) Strateškog cilja D.1. (Preduzimati integrisane mjere za sprječavanje i eliminaciju nasilja nad ženama) pekinške Platforme za akciju, poglavlje I Izvještaja sa IV svjetske konferencije o ženama, Peking, 4-15. septembar 1995. godine (A/CONF.177/20 i Add.1), koji je dostupan na <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/violence.htm>.

¹¹² Pogledati paragraf 162 Izvještaja sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju.

¹¹³ *Op. cit.* fusnota 25, strana 34 (2014 UNODC Model za djelovanje za nasilje nad ženama).

¹¹⁴ *ibid.* strana 34 (2014 UNODC Model za djelovanje za nasilje nad ženama).

¹¹⁵ U skladu sa načelom 1 Deklaracije UN o osnovnim načelima pravde za žrtve krivičnih djela i zloupotrebe moći, A/RES/40/34, 29 novembar 1985. godine (u daljem tekstu “Deklaracije UN iz 1985. godine o osnovnim načelima pravde za žrtve krivičnih djela”), koji je dostupan na <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r034.htm>. Pojam “žrtve” podrazumijeva osobu koja je, samostalno ili kolektivno, pretrpjela štetu, uključujući fizičke ili mentalne povrede, emocionalnu patnju, ekonomski gubitak ili značajno narušavanje svojih osnovnih prava, usljed činjenja ili nečinjenja koje predstavlja kršenje nekog od krivičnih zakona zemlje članice”. A to “bez obzira na to da li je počinilac krivičnog djela identifikovan, uhapšen, da li mu se sudi ili je osuđen i bez obzira na porodične odnose koji mogu postojati između počinioaca i žrtve” (načelo 2) i “takođe može obuhvatati i užu porodicu ili lica zavisna od neposrednih žrtava, kao i osobe koje su pretrpjele štetu prilikom pokušaja da pomognu žrtvi u nevolji ili da spriječe nanošenje štete trećem licu” (načelo 2). Nadalje, načelo 18 jasno ističe da je termin “značajno narušavanje njihovih osnovnih prava” veoma širok i da uključuje značajno narušavanje “usljed činjenja ili nečinjenja koje još uvijek ne predstavlja kršenje nekog od nacionalnih krivičnih zakona, ali se kosi sa međunarodno priznatim normama vezanim za ljudska prava”.

¹¹⁶ npr., pravo na izuzeće sudije (član 40), pravo upoznavanja sa dokaznim materijalom i pravo predlaganja dokaza (član 58), pravo da postane supsidijarni tužilac (član 59), pravo na pravnog zastupnika i punomoćnika (članovi 63 i 64), pravo da potraži naknadu štete (član 114), da zahtijeva određene mjera nadzora (član 166), da mu se lično dostavi

u poređenju sa onim što se podrazumijeva pod „pravima žrtava“ u skladu sa međunarodnim instrumentima.

87. Posebno se pozdravlja činjenica da član 113 Zakonika o krivičnom postupku predviđa određene mjere za pomoć i zaštitu žrtava, kao što su pomoć psihologa ili drugog stručnjaka (stav 4) i mogućnost svjedočenja u odvojenoj prostoriji za određene žrtve krivičnih djela protiv polne slobode ili za djecu (stav 5). Član 121 Zakonika o krivičnom postupku predviđa mogućnost korišćenja „tehničkih uređaja za prenos slike i zvuka“, ali izgleda da se to primjenjuje samo u kontekstu programa zaštite svjedoka. Bilo bi poželjno da se primjena takvih mjera proširi i na žrtve krivičnih djela protiv braka i porodice (dio XIX Krivičnog zakonika), uključujući i nasilje u porodici. To bi bilo u skladu sa članom 56 stva 1 (i) Istanbulske konvencije i može pomoći da se smanji rizik od suočavanja žrtava i učinilaca. Nadalje, slične zaštitne mjere treba da se primjenjuju u svim fazama krivičnog postupka, uključujući i istražne radnje u prostorijama policije, osim ukoliko takav kontakt nije neophodan ili koristan za pravilno vođenje postupka.¹¹⁷ Bile bi poželjne izmjene i dopune relevantnih odredbi Zakonika o krivičnom postupku. ZKP treba i da dozvoli žrtvama nasilja u porodici da biraju, gdje je to moguće, rod policijskog službenika ili drugog predstavnika sistema krivičnog pravosuđa sa kojim žele da razgovaraju.¹¹⁸
88. Još uopštenije, u skladu sa međunarodnim standardima, žrtve uživaju niz prava u krivičnom postupku.¹¹⁹ To uključuje pravo na saosjećajno postupanje, uključujući i poštovanje dostojanstva,¹²⁰ i uključivanje u istragu u neophodnoj mjeri da se zaštite njihovi legitimni interesi.¹²¹ Žrtve imaju pravo da iznesu svoje stavove i zabrinutosti i da se one razmotre u odgovarajućim fazama postupka, ne dovodeći u pitanje prava okrivljenog i u skladu sa relevantnim nacionalnim sistemom krivičnog pravosuđa.¹²² Žrtve imaju i pravo da budu obaviještene o svojim pravima, te o raznim postojećim sredstvima zaštite, kao što su programi zaštite svjedoka i druge zaštitne mjere, npr. mjera zabrane prilaska, mjera udaljenja i zaštitni nalozi. Treba da budu obaviješteni i o

obavještenje za podnošenje privatne tužbe ili optužnice kao i poziv za glavni pretres (član 196), da mu se izda ovjerena potvrda odluke (član 224), da ga državni tužilac obavijesti o odbacivanju krivične prijave ili odlaganju krivičnog gonjenja (članovi 271 i 272), da daje predloge državnom tužiocu za preduzimanje određenih radnji prikupljanja dokaza (članovi 281, 308 i 359), prisustvo tokom istrage (član 282), da podnosi žalbu na odluku o prihvatanju sporazuma o priznanju krivice (član 302), da bude obaviješten o vremenu i mjestu pretresa (član 310), da postavlja pitanja okrivljenom, svjedocima i vještacima (članovi 342 i 350), da daje primjedbe nakon svakog svjedočenja (član 358), da da završnu riječ i da odgovori (članovi 361 i 364) i da izjavljuje žalbu (član 382).

¹¹⁷ Pogledati paragrafe 290 i 292 Izvještaja sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju.

¹¹⁸ Pogledati paragraf 16 (l) Ažuriranog modela strategija i praktičnih mjera za eliminaciju nasilja nad ženama na polju sprječavanja kriminala i krivičnog pravosuđa (kako je usvojen Rezolucijom Ekonomskog i socijalnog savjeta UN 2010/15) koji je dostupan na <http://www.un.org/en/ecosoc/docs/2010/res%202010-15.pdf>.

¹¹⁹ Pogledati dokument UN iz 1985. godine Osnovna načela pravde za žrtve krivičnih djela; Preporuka SE Rec(85)11 o položaju žrtava u okviru krivičnog prava i postupka; Preporuka SE Rec(87)21 o pomoći žrtvama i sprječavanju viktimizacije; Preporuka SE Rec(97)13 o zastrašivanju svjedoka i pravima odbrane; Preporuka SE Rec(2005)9 o zaštiti svjedoka i svjedoka saradnika; Preporuka SE Rec(2006)8 o pomoći žrtvama. Pogledati i Konvenciju SE o naknadi štete žrtvama nasilnih krivičnih djela (CETS No. 116), koja je dostupna na <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=116&CM=1&CL=ENG>, a koju je Crna Gora ratifikovala 19. marta 2010. godine.

¹²⁰ Op. cit. fusnota 115, načelo 4 (1985 UN Osnovna načela pravde za žrtve krivičnih djela).

¹²¹ Pogledati paragraf 109 of *Hugh Jordan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 4. maja 2001. godine (predstavka br. 24746/94).

¹²² Op. cit. fusnota 115, član 6(b) Deklaracije UN iz 1985. godine o žrtvama krivičnih djela. Pogledati i član 21 Aneksa Rezolucije Ekonomskog i socijalnog savjeta UN (ECOSOC) 2005/20, 22. jul 2005. godine (u daljem tekstu “Smjernice UN iz 2005. godine o pravdi u stvarima koje uključuju djecu žrtve i svjedoke krivičnih djela”), koja je dostupna na http://www.un.org/en/pseataaskforce/docs/guidelines_on_justice_in_matters_involving_child_victims_i.pdf.

svojoj ulozi i o obuhvatu, vremenskom rasporedu i napretku krivičnog postupka.¹²³ Konkretno, žrtve imaju pravo da budu informisane o odluci da se krivično goni ili ne¹²⁴, o odluci da se uloži žalba ili ne¹²⁵ i da se ima pristup sudskim dokumentima.¹²⁶ Dodatna prava uključuju mjere koje se odnose na pristup pravdi, uključujući medicinsku i psihološku pomoć,¹²⁷ besplatnu pravnu pomoć (odnosno, pavi savjet, pomoć i zastupanje), te dobijanje informacija o tome kako dobiti punu i djelotvornu reparaciju (tj. restituciju, naknadu štete, rehabilitaciju, zadovoljenje i garanciju neponavljanja), kao i informacije o postojanju državne šeme naknade štete.¹²⁸

89. Direktiva EU 2012/19 iz 2012. godine kojom se se uspostavljaju minimalni standardi prava, podrške i zaštite žrtava krivičnih djela¹²⁹ predviđa više detalja u pogledu opsega prava žrtava koja treba da se obezbijede u nacionalnim propisima i može da predstavlja korisne smjernice tokom diskusija o revidiranju zakonskog okvira u Crnoj Gori kako bi se usaglasio sa Istanbulskom konvencijom. Pogotovo treba razmotriti član 4 Direktive EU iz 2012. godine,¹³⁰ koji se odnosi na prirodu informacija koje treba obezbijediti žrtvama, bez bespotrebnog odlaganja, od prvog kontakta sa nadležnim organom.
90. Član 56 Istanbulske konvencije navodi i niz zaštitnih mjera za žrtve u svim fazama istrage i sudskog postupka.¹³¹ Iako su neke među njima već navedene (pogledati

¹²³ *Op. cit.* fusnota 115, članovi 5 i 6(a) (Deklaracija UN iz 1985. godine o žrtvama krivičnih djela). Pogledati i ibid. član 19 (Smjernice UN iz 2005. godine o pravdi u stvarima koje uključuju djecu žrtve i svjedoke krivičnih djela).

¹²⁴ Pogledati paragrafe 118 i 136 u *Kelly i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 4. maja 2001. godine (predstavka br [30054/96](#)).

¹²⁵ Pogledati paragrafe 37-42 u *Gorou protiv Grčke*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 20. marta 2009. godine (predstavka br [12686/03](#)).

¹²⁶ Pogledati paragraf 92 u *Öğur protiv Turske*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 20. maja 1999. godine (predstavka br [21594/93](#)).

¹²⁷ *Op. cit.* fusnota 115, načelo 14 (1985 UN Osnovna načela pravde za žrtve krivičnih djela).

¹²⁸ *Op. cit.* fusnota 17, odjeljak 3.8.2. (Priručnik UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama). Pogledati i *op. cit.* fusnota 2 (Mišljenje OEBS/ODIHR iz 2014. godine o naknadi štete žrtvama krivičnih djela u Crnoj Gori).

¹²⁹ Direktiva EU 2012/29/EU koja je usvojena 25. oktobra 2012. godine, čije odredbe države članice EU moraju da uvedu u svoje nacionalne propise do 16. novembra 2015. godine, koja je dostupna na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012L0029&from=en>. Pogledati i Smjernice Generalnog direktorata za pravdu o transpoziciji i sprovođenju Direktive 2012/19 (decembar 2013. godine) koje su dostupne na http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf.

¹³⁰ Član 4 Direktive EU 2012/29/EU navodi da "Države članice osiguravaju da se žrtvama ponude sledeće informacije, bez bespotrebnog odlaganja, od njihovog prvog kontakta sa nadležnim organom kako bi im se obezbijedio pristup pravima predviđenim ovom direktivom: (a) vrsta porške koju mogu dobiti i od koga, uključujući, gdje je to relevantno, osnovne informacije o pristupu medicinskoj podršci, bilo kojoj specijalističkoj podršci, uključujući i psihološku podršku, i alternativni smještaj; (b) procedure za podnošenje tužbi u pogledu krivičnog djela i njihove uloge u vezi sa takvim procedurama; (c) kako i pod kojim uslovima mogu dobiti zaštitu, uključujući i mjere zaštite; (d) kako i pod kojim uslovima imaju pristup pravnom savjetovanju, besplatnoj pravnoj pomoći i bilo kojoj drugoj vrsti savjeta; (e) kako i pod kojim uslovima imaju pristup naknadi štete; (f) kako i pod kojim uslovima imaju pravo na tumačenje i prevod; (g) ako žive u drugoj državi članici, a ne u onoj u kojoj je učinjeno krivično djelo, sve posebne mjere, procedure ili aranžmane koji su dostupni za zaštitu njihovih interesa u državi članici u kojoj je učinjen prvi kontakt sa nadležnim organom; (h) dostupne procedure za podnošenje pritužbe kada njihova prava ne ispoštuje nadležni organ koji funkcioniše u okviru krivičnog postupka; (i) kontakt detalje za komuniciranje o njihovom slučaju; (j) dostupne servise restorativne pravde; (k) kako i pod kojim uslovima se mogu nadoknaditi troškovi koje snose kao posljedice svog učešća u krivičnom postupku.

¹³¹ One obuhvataju (a) obezbjeđujući im zaštitu, kao i zaštitu za njihove porodice i svjedoke od zastrašivanja, odmazde i ponovljene viktimizacije; (b) obezbjeđujući obaviještenost žrtava, barem u slučajevima kada žrtve i njihove porodice mogu biti u opasnosti, o bjekstvu učinioca odnosno privremenom ili trajnom puštanju na slobodu; (v) obavještavajući žrtve, pod uslovima u skladu sa međunarodnim pravom, o njihovim pravima i raspoloživim uslugama, o ishodu njihove žalbe, prijave, o opštem napretku istrage odnosno postupka i o njihovoj ulozi u prethodnom, kao i o ishodu njihovog slučaja; (g) omogućavajući žrtvama, da u skladu sa proceduralnim pravilima međunarodnog prava, budu saslušane, pruže dokaze i predstave svoje stanovište, potrebe i brige, neposredno odnosno preko posrednika, i da one budu uzete u razmatranje; (d) obezbjeđujući žrtvama odgovarajuće usluge podrške tako da njihova prava i interesi budu propisno predstavljeni i uzeti u obzir; (d) obezbjeđujući usvajanje mjera za zaštitu privatnosti i ugleda žrtve; (e) obezbjeđujući da se gdje god je moguće izbjegne susret žrtava i učinilaca u prostorijama suda i organa unutrašnjih poslova; (ž)

paragrafe 87-88 ovog Mišljenja), član 56 stav 1 (b) predviđa da žrtve treba da budu informisane kada se učinilac pušta na slobodu privremeno ili trajno ili kada pobjegne, barem u slučajevima kada žrtve i njegova/njena porodica mogu biti u opasnosti.

91. Bilo bi poželjno uvesti novi odjeljak u Zakonik o krivičnom postupku Crne Gore koji bi se konkretno bavio pravima žrtava ili kao alternativu uvesti konkretne odredbe u odgovarajućim odjeljcima ZKP-a koje su u skladu sa članom 56 Istanbulske konvencije, odredbama Direktive EU 2012/19 i pomenutim međunarodnim i regionalnim standardima. Konkretnije, te odredbe treba da obavežu policiju, tužioce i sudove da obavještavaju žrtve/oštećene o njihovim pravima i o dostupnim uslugama socijalne i pravne zaštite koje su im na raspolaganju (uključujući besplatnu pravnu pomoć¹³² i skloništa/smještaj), mogućnost i načine traženja naknade štete i zaštitnih mjera,¹³³ statusa njihove tužbe, optužbe, opšti tok istrage i sudskog postupka i konačno, o privremenom ili trajnom puštanju na slobodu ili bjekstvu učinioca, barem u slučajevima kada to dovodi žrtve i njihove porodice u opasnost.
92. Ostali državni subjekti kao što su socijalne i zdravstvene službe, koje su često prva tačka kontakta žrtava sa javnim organima, takođe treba da imaju sličnu obavezu da obavještavaju, budući da igraju važnu ulogu u procesu pune i djelotvorne reparacije žrtava.¹³⁴ To može da uključuje informacije o dostupnim uslugama socijalne i pravne zaštite (uključujući i besplatnu pravnu pomoć¹³⁵ i skloništa/smještaj), mogućnost i načine traženja naknade štete i druge informacije o pravnom postupku.¹³⁶ Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o hitnim medicinskim službama, Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti i druge zakone, kako je primjereno, treba dopuniti u tom smislu.

3.3. Usluge pomoći i podrške žrtvama

93. Da bi bila djelotvorna, podrška žrtvama treba da zadovolji niz temeljnih kriterijuma. Treba da bude dostupna prije, tokom i nakon krivičnog postupka i to od najranijeg momenta, bez obzira na to da li je krivično djelo prijavljeno.¹³⁷ Pristup podršci treba da bude jednostavan, da ne uključuje pretjerane procedure i formalnosti, a podršku žrtvama treba da pružaju dobro obučeni stručnjaci sposobni da pruže hitnu i ciljanu pomoć.¹³⁸

obezbjedujući žrtvama nezavisne i stručne prevodioce kada su žrtve stranke u postupku odnosno kada iznose dokaze; (z) omogućavajući žrtvama da svjedoče, u skladu sa pravilima njihovog nacionalnog zakonodavstva, u sudnici bez vlastitog prisustva ili barem bez prisustva optuženog, naročito korišćenjem odgovarajućih komunikacionih tehnologija, tamo gdje su dostupne.

¹³² Kako je definisano u paragrafu 8 Načela i smjernica UN o pristupu besplatnoj pravnoj pomoći u sistemima krivičnog pravosuđa koje su usvojene Rezolucijom Generalne skupštine 67/187 od 20. decembra 2010. godine, dostupne na http://www.unodc.org/documents/justice-i-prison-reform/UN_principles_i_guidelines_on_access_to_legal_aid.pdf, koje navode da “termin “besplatna pravna pomoć” uključuje pravno savjetovanje, pomoć i zastupanje [...] za žrtve i svjedoke u postupku krivičnog pravosuđa koja se obezbjeđuje bez troškova za osobe bez dovoljno sredstava ili kada to zahtijevaju interesi pravde”.

¹³³ *Op. cit.* fusnota 2, paragrafi 51-54 (Mišljenje OEBS/ODIHR iz 2014. godine o naknadi štete žrtvama krivičnih djela u Crnoj Gori).

¹³⁴ Pogledati član 4 Direktive EU 2012/29/EU i paragraf 6.2 Dodatka Preporuke SE Rec(2006)8.

¹³⁵ *Op. cit.* fusnota 132, paragraf 8 (2010 Načela i smjernica UN o pristupu besplatnoj pravnoj pomoći u sistemima krivičnog pravosuđa).

¹³⁶ *Op. cit.* fusnota 2, paragrafi 51-54 (Mišljenje OEBS/ODIHR iz 2014. godine o naknadi štete žrtvama krivičnih djela u Crnoj Gori).

¹³⁷ Pogledati stranu 25 Izvještaja Centra za studije evropskih politika o lokalnim i regionalnim dobrim praksama u pogledu prava žrtava (2011), koji je dostupan na <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/local-regional-good-practices-victims.pdf>.

¹³⁸ *ibid.* (2011 Izvještaj Centra za studije evropskih politika o lokalnim i regionalnim dobrim praksama u pogledu prava žrtava).

94. Izvodi iz zakonskih propisa se ne pozivaju izričito na uspostavljanje besplatne SOS linije širom zemlje dostupne 24 sata dnevno niti predviđaju finansiranje takvog servisa, kako se to zahtijeva članom 24 Istanbulske konvencije. Član 63 Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti upućuje na SOS telefone i druge servise, ali samo na nejasan način, te nije jasno kako će se ti servisi finansirati. Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori (2013-2017) predviđa uspostavljanje besplatne i jedinstvene SOS linije dostupne 24 sata dnevno za prijavljivanje slučajeva nasilja u porodici, ali se jasno ne utvrđuje subjekt zadužen za administriranje i vođenje takve linije, načina finansiranja takve inicijative i neophodnog budžeta kako bi se osigurala održivost. Iako prakse variraju značajno od zemlje do zemlje, većina država zahtijeva da država finansira servise podrške za žrtve nasilja nad ženama, uključujući i uspostavljanje SOS linija, a istovremeno obezbjeđuju mehanizme akreditacije za odabrane organizacije civilnog društva da vode takve servise (pogledati i paragrafe 46-48 ovog Mišljenja).¹³⁹ Zakonodavci treba da razmotre mogućnost dopune Izvoda iz zakonskih propisa u tom smislu.
95. Kako bi SOS linija koja je otvorena 24 sata dnevno bila funkcionalna, opredjeljuje se dovoljno sredstava da se osigura postojanje dovoljnih ljudskih, finansijskih, materijalnih i tehničkih kapaciteta ovog servisa da pruže podršku i savjet u slučaju krize.¹⁴⁰ Isto važi i za skloništa, koja treba uspostaviti u dovoljnom broju kako bi se obezbijedio privremeni smještaj za sve žrtve.
96. Član 12 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici upućuje na socijalno staranje o žrtvi koje uključuje “materijalnu i nematerijalnu pomoć, smještaj i usluge socijalnog rada, u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalna i dječja zaštita”. Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti upućuje na pružanje usluge smještaja uključujući i smještaj „u ustanovi, u prihvatilištu – skloništu i u drugim vrstama smještaja” (član 64) i obezbjeđivanje finansiranja od strane opština za skloništa (član 154). Međutim, tim odredbama se ne uzima u obzir posebna situacija žrtava nasilja u porodici. Na primjer, što se tiče prihoda i drugih stvari i imovine koji se uzimaju u obzir prilikom podnošenja zahtjeva za odobravanjem finansijske podrške u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti (članovi 22 i 23), s obzirom na posebnost situacije žrtava nasilja u porodici, bilo bi poželjno konkretno pomenuti da se prihodi i imovina supružnika koji je navodni nasilnik ne uzima u obzir prilikom takve ocjene (pogledati i paragraf 100 ovog Mišljenja). Članove 22 i 23 Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti treba dopuniti u tom smislu.
97. Član 72 Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti izričito previda mogućnost da usluge smještaja obezbijede pružaoci usluga koji ne dolaze sa strane države, putem postupka javne nabavke, javnog poziva ili javno-privatnog partnerstva u skladu sa zakonom. Međutim, te odredbe su relativno nejasne. Kako razumijemo, Crna Gora još uvijek nije uspostavila odgovarajuće kapacitete za pružanje pomoći i zaštite žrtvama nasilja, posebno psihosocijalne rehabilitacije i odgovarajući broj skloništa i prihvatilišta koje finansira država,¹⁴¹ niti je opredijelila odgovarajuća sredstva za finansiranje organizacija civilnog društva za pomoć žrtvama.¹⁴² U nekim zemljama, na primjer u Norveškoj,

¹³⁹ Op. cit. fusnota 17, odjeljak 3.6.1. (Priručnik UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama).

¹⁴⁰ Pogledati na primjer Priručnik za rad na SOS linijama za (potencijalne) žrtve trgovine ljudima: iskustvo NVO ASTRA (2009), koji je dostupan at <http://www.astra.org.rs/eng/wp-content/uploads/2008/07/ASTRA-SOS-Manual.pdf>.

¹⁴¹ Odnosno, jedno sklonište/prihvatilište za izbjeglice na svakih 10.000 stanovnika. Pogledati paragraf 135 Izvještaja sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju i op. cit. fusnota 17, odjeljak 3.6.1. (Priručnik UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama).

¹⁴² Op. cit. fusnota 43, strana 42 (Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2013. godinu).

postoji obavzujuća dužnost predviđena zakonom za određene opštine da obezbjeđuju usluge skloništa koja funkcionišu 24 sata dnevno za žrtve/preživjele nasilja u porodici (u kojima se pružaju i savjetovanje i druge usluge podrške), uz korišćenje šeme kredita koje daje norveška Državna stambena banka.¹⁴³ Crnogorski zakonodavci i zainteresovane strane treba da prodiskutuju da li bi uvođenje takve obaveze za određene lokalne samouprave bilo poželjno, s obzirom na nacionalni kontekst u Crnoj Gori.

98. Kako je i pomenuto u paragrafu 21 ovog Mišljenja, postoji potreba da se sprovede odgovarajuća finansijska procjena usluga za pružanje podrške žrtvama koje bi trebalo uspostaviti kako bi se usaglasilo sa zahtjevima Istanbulske konvencije. To bi, u idealnom slučaju, trebalo da uključuje procjenu troškova za uspostavljanje i vođenje besplatne SOS linije koja funkcioniše 24 sata dnevno¹⁴⁴ i obezbjeđivanje jednog skloništa/prihvatišta na svakih 10.000 stanovnika,¹⁴⁵ jednog centra za javno zastupanje i usluge savjetovanja na svakih 50.000 žena¹⁴⁶ i jednog kriznog centra za slučaj silovanja na svakih 200.000 žena.¹⁴⁷
99. Član 50 Zakon o osiguranju od nezaposlenosti predviđa određene okolnosti pod kojima bivši zaposleni može da ostvari pravo na naknadu čak iako je sam/a otkazao/la ugovor o radu. Kako bi se osigurala bolja zaštita i pomoć žrtvama nasilja nad ženama i nasilja u porodici, dobre prakse iz određenih zemalja OEBS-a ukazuju na to da bi naknadu za nezaposlenost trebalo isplaćivati i nekom ko je bio prinuđen da napusti svoje zaposlenje usljed uznemiravanja ili drugog teškog oblika nedoličnog ponašanja poslodavca.¹⁴⁸ Osim toga, određene šeme osiguranja od nezaposlenosti takođe izričito predviđaju da su i druge okolnosti, iako nevezane za zaposlenje, takođe prihvatljive, na primjer premještaj da bi se sklonilo od nasilja u porodici (pogledati primjere Francuske, Kanade i većine država u SAD).¹⁴⁹ Zakonodavci i zainteresovane strane treba da razmotre mogućnost da, u skladu sa tim, dopune Zakona o osiguranju od nezaposlenosti u Crnoj Gori.
100. Ostale izmjene i dopune Izvoda iz zakonskih propisa takođe se mogu razmotriti kako bi se pružila bolja pomoć žrtvama. Na primjer, u članu 8 predloga Zakona o socijalnom stanovanju moglo bi da se doda pozivanje na činjenicu da osoba koja traži dobijanje socijalnog stana može biti žrtva nasilja u porodici i da se, sljedstveno tome, njegov/njen predmet treba smatrati za proritet. Mora se konstatovati da pristup socijalnom

¹⁴³ Op. cit. fusnota 16, pogledati stranu 48 (Priručnik UN Women iz 2012. godine za nacionalne planove o nasilju nad ženama), vezano za primjer norveškog Akcionog plana za nasilje u porodici (2004-2007).

¹⁴⁴ Pogledati paragrafe 136-137 Izvještaja sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju. Pogledati i stranu 61 Priručnika 116006 za dobru realizaciju SOS linija 116006 (2012), koji je dostupan na http://www.apav.pt/pdf/Handbook_116006_EN.pdf, vezano za finansiranje niza nacionalnih SOS linija širom Evropske unije, najbolje prakse i preporuke. Kao još jedan primjer, u Francuskoj, koja ima ukupno otprilike 66 miliona stanovnika, za funkcionisanje besplatne SOS linije u čitavoj zemlji 2012. godine (mada još ne funkcioniše 24 sata dnevno) godišnje se opredjeljuje 910.000 eura za Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF) koja okuplja 65 udruženja, pogledati stranu 36 Godišnjeg izvještaja FNSF za 2012. godinu, koji je dostupan na <http://pimcore.francedit.galilee.fr/website/var/assets/fnsf-ra2012complet.pdf>.

¹⁴⁵ Pogledati paragraf 135 Izvještaja sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju. Skloništa treba da obezbijede hitan i siguran smještaj, kvalifikovane osobe za savjetodavne usluge i pomoć pri finansiranju dugoročnog smještaja.

¹⁴⁶ Op. cit. fusnota 17, odjeljak 3.6.1. (Priručnik UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama). Treba da obezbijede proaktivnu podršku i intervenisanje u slučaju krize za podnosiocice pritužbe/preživjele, uključujući i pravno savjetovanje i podršku, kao i dugoročnu podršku za podnosiocice pritužbi/preživjele i specijalizovane usluge za određene vrste žena.

¹⁴⁷ Pogledati paragraf 142 Izvještaja sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju.

¹⁴⁸ Pogledati odjeljke 3.3 i 5.1. na stranama 14, odnosno 31 Komparativne studije koju je uradila Međunarodna organizacija rada (MOR) 2013. godine o nezaposlenosti i iskustvima sa osiguranjem zaposlenosti u Aziji i širom svijeta, koji je dostupan na <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=40477>.

¹⁴⁹ ibid.

stanovanju ne bi trebao da bude zamjena za obezbjeđivanje skloništa koja treba da pruže neposredni/hitni smještaj i druge usluge podrške žrtvama.¹⁵⁰ Nadalje, kako je pomenuto u paragrafu 96 ovog Mišljenja, s obzirom na posebne okolnosti žrtava nasilja u porodici, bilo bi poželjno navesti da u slučajevima gdje je supružnik osobe koja podnosi zahtjev navodni učinilac krivičnog djela nasilja u porodici, njegov ili njen prihod ne bi trebalo uzeti u obzir prilikom razmatranja prihoda i imovine podnosioca zahtjeva za socijalno stanovanje.

101. Porodični zakon ne predviđa izričito pravo žrtve/preživjelog nasilja u porodici da ostane u porodičnom domu nakon razvoda, te bi bilo preporučivo da se to pravo izričito navede, ukoliko to želi sama žrtva/preživjeli.¹⁵¹
102. Osim toga, kako je konstatovano u paragrafima 40-48 ovog Mišljenja, koordinacija je presudna kako bi se žrtvama pružila podrška na najdjelotvorniji način i spriječila „sekundarna viktimizacija“. Cilj bi trebalo da bude stvaranje integrisanog, raznorodnog i saradničkog sistema u kome se žrtve/preživjeli poštede potrebe da lociraju usluge podrške koje su im potrebne, a učinioci imaju manje mogućnosti da izbjegnu pravdi.¹⁵² Model dobre prakse prepoznat je u Ujedinjenom Kraljevstvu u vidu centara koji obezbjeđuju neposredne sveobuhvatne i koordinirane forenzičke, savjetodavne i medicinske usluge odraslim osobama koje su doživjele silovanje ili seksualni napad obezbjeđivanjem svih servisa na jednom mjestu, čime se umanjuje stres suočavanja sa višestrukim pružaocima usluga i krivičnim istražiteljima.¹⁵³ Zakonodavci i zainteresovane strane treba da diskutuju o mogućnosti uvođenja u Crnoj Gori sistema servisa na jednom mjestu i sa tim povezanim troškovima.

3.4. Besplatna pravna pomoć za žrtve nasilja nad ženama i nasilja u porodici

103. OEBS/ODIHR konstatuje kao pozitivnu stvar usvajanje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u Crnoj Gori, koji se sprovodi od januara 2012. godine.¹⁵⁴ Međutim, utvrđeno je i nekoliko nedostataka. Prvo, obuhvat je ograničen samo na sudske postupke, pa ga treba proširiti i na upravne.¹⁵⁵ Drugo, konstatovano je da sprovođenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i dalje ometa nizak budžet kancelarija za besplatnu pravnu pomoć i neupućenost opšte javnosti o dostupnosti besplatne pravne pomoći, kao i činjenica da se neke etničke grupe suočavaju sa jezičkim barijerama.¹⁵⁶ Zakonodavci i zainteresovane strane treba da diskutuju o tome kako da se riješe ti nedostaci; kako je pomenuto u paragrafu 21 ovog Mišljenja, treba osigurati opredjeljivanje dovoljnih finansijskih i ljudskih resursa. Priručnik UNDOC-UNDP iz 2014. godine za kreatore javnih politika i

¹⁵⁰ Pogledati paragraf 133 Izvještaja sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju.

¹⁵¹ *Op. cit.* fusnota 17, odjeljak 3.13. (Priručnik UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama).

¹⁵² *Op. cit.* fusnota 16, odjeljak 3.5.2. (Priručnik UN Women iz 2012. godine za nacionalne planove o nasilju nad ženama). Pogledati i primjer multiagencijskih sastanaka za procjenu rizika u Ujedinjenom Kraljevstvu koji se usredsređuju na sigurnost žrtava nasilja u porodici izloženih velikom riziku da se stekne uvid u položaj žrtve/preživjelog i da se zajedno osmisli plan upravljanja rizikom da se smanji šteta sa kojom se suočavaju žrtve i njihove porodice, strana 61 Priručnika UN Women iz 2012. godine za nacionalne planove o nasilju nad ženama.

¹⁵³ *Op. cit.* fusnota 59, strana 83 (OEBS-ov Zbornik dobrih praksi u suzbijanju nasilja nad ženama iz 2009. godine).

¹⁵⁴ Pogledati Pregled iz 2014. godine regionalnih mehanizama za pružanje besplatne pravne pomoći u više zemalja, Trast fond Svjetske banke sa više donatora za podršku sektoru pravosuđa, koji je dostupan na <http://www.mdrtfjss.org.rs/archive/file/resources/Serbia%20Free%20Legal%20Aid%20Cross%20Country%20Report%20FINAL.pdf>

¹⁵⁵ *Op. cit.* fusnota 88, paragraf 8 (2014 Zaključna zapažanja UNCAT komiteta za Crnu Goru). Pogledati i ibid. strana 59 (Pregled Svjetske banke iz 2014. godine regionalnih mehanizama za pružanje besplatne pravne pomoći u više zemalja).

¹⁵⁶ *Op. cit.* fusnota 43, strana 44 (Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2013. godinu).

praktičare o ranom pristupu besplatnoj pravnoj pomoći u procesima krivičnog pravosuđa (2014) može da posluži kao korisna osnova za takvu diskusiju.¹⁵⁷

104. Kako bi se rješavalo pitanje nedostatka javne svijesti i kako je pomenuto u paragrafima 27 i 88-92 ovog Mišljenja, treba dopuniti Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti, Zakon o unutrašnjim poslovima, Zakon o zdravstvenoj zaštiti i Zakon o hitnoj medicinskoj pomoći da se uključi obaveza za policiju, aktere u sistemu krivičnog pravosuđa, pružaoce usluga zdravstvene i socijalne zaštite i druga stručna lica na prvoj liniji intervencije da obavještavaju žrtve i potencijalne žrtve o njihovim pravima na besplatnu pravnu pomoć, podršku i zaštitu i kako da ostvare ta svoja prava.¹⁵⁸
105. Osim toga, treba uz dužnu pažnju razmotriti i Smjernicu br 9 iz Načela i smjernica UN o pristupu besplatnoj pravnoj pomoći u sistemima krivičnog pravosuđa, koja se odnosi na pravo žena na pristup besplatnoj pravnoj pomoći, posebno da imaju advokaticu koja zastupa žene žrtve,¹⁵⁹ ako to žrtva zahtijeva i ako je moguće.
106. I konačno, djeca treba da imaju pristup besplatnoj pravnoj pomoći pod povoljnijim uslovima nego odrasli, a besplatna pravna pomoć treba da bude dostupna, srazmjerna uzrastu i da odgovara na specifične zakonske i socijalne potrebe djece.¹⁶⁰

3.5. Povjerljivost, privatnost i zaštita podataka

107. Izvodi iz zakonskih propisa predviđaju mjere za osiguravanje povjerljivosti i zaštite ličnih podataka, koje su u principu usaglašene sa odredbama Istanbulske konvencije, kao i međunarodnim i regionalnim standardima zaštite podataka. Međutim, kako bi se osiguralo da se nadležni organi zaista i pridržavaju načela apsolutne povjerljivosti, Izvodi iz zakonskih propisa bi se mogli dopuniti, kako je to primjereno, odredbama kojima se navode sankcije koje se izriču u slučajevima kršenja pravila povjerljivosti.
108. Konstatuje se da član 18 Zakona o zdravstvenoj zaštiti predviđa da svaki građanin ima pravo na povjerljivost svih podataka koji se odnose na stanje njegovog ili njenog zdravlja. Izuzev ako to nije posljedica pogrešnog prevoda, takve odredbe ne bi trebalo ograničavati na građane, već treba da budu primjenljive na sva lica.
109. Osim toga, djeci žrtvama i svjedocima, koji su odgovarajućeg uzrasta da mogu svjedočiti, treba štititi privatnost i to smatrati za pitanje od primarne važnosti. Treba štititi i informacije koje se tiču učešća djece u pravosudnom postupku,¹⁶¹ npr. održavanjem povjerljivosti i ograničavanjem objelodanjivanja podataka koji bi mogli dovesti do utvrđivanja identiteta djeteta koje je žrtva ili svjedok time što će se anonimizovati lični podaci djeteta u svim dokumentima i evidencijama i štititi djeca od neopravdanog izlaganja javnosti. Bilo bi poželjno u tom smislu dopuniti Zakonik o

¹⁵⁷ UNDOC-UNDP Priručnik za kreatora javnih politika i praktičare o ranom pristupu besplatnoj pravnoj pomoći u procesima krivičnog pravosuđa (2014), koji je dostupan na http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Access%20to%20Justice%20and%20Rule%20of%20Law/13-89016_eBook.pdf. Pogledati i 2013 Istraživački referat o sadašnjem zakonskom okviru i najboljim praksama za "Unapređenje prava žrtava: pristup besplatnoj pravnoj pomoći" komparativni pregled, koji je dostupan na <http://victimsrights.eu/wp-content/uploads/2013/06/Report.pdf>.

¹⁵⁸ Pogledati načelo 7 (d) Načela i smjernica UN iz 2010. godine o pristupu besplatnoj pravnoj pomoći.

¹⁵⁹ Pogledati smjernicu 9 (b) Načela i smjernica Ujedinjenih nacija iz 2010. godine o pristupu besplatnoj pravnoj pomoći.

¹⁶⁰ Pogledati načela 3 paragraf 22 i 11 paragraf 35 Načela i smjernica UN iz 2010. godine o pristupu besplatnoj pravnoj pomoći.

¹⁶¹ *Op. cit.* fusnota 122, paragrafi 26-28 (2005 Smjernice UN o pravdi u pitanjima koja uključuju djecu žrtve i svjedoke krivičnih djela).

krivičnom postupku (pogledati i druge proceduralne mjere primjerene djeci u paragrafima 156-163 ovog Mišljenja).

3.6. Migracije, boravišne dozvole, azil i status izbjeglice

110. Član 59 Istanbulske konvencije zahtijeva od država ugovornica da osiguraju da „žrtve čiji boravišni status zavisi od supružnika odnosno partnera u skladu sa njihovim nacionalnim zakonodavstvom, u slučaju raskida braka ili veze, i posebno teških okolnosti, na zahtjev dobiju nezavisnu dozvolu boravka bez obzira na dužinu trajanja braka ili veze“.
111. Član 35 Zakona o strancima navodi razloge za odobravanje privremenog boravka, koji uključuju i humanitarne razloge ili druge opravdane razloge propisane zakonom ili međunarodnim sporazumom. Član 51 Zakona o strancima konkretno navodi da se žrtvama krivičnog djela trgovine ljudima odobrava privremeni boravak iz humanitarnih razloga. Iako žrtve drugih krivičnih djela nasilja nad ženama i nasilja u porodici mogu eventualno biti obuhvaćene članom 35 Zakona o strancima, bilo bi poželjnije izričito se pozvati na takve situacije u članu Član 51, kako bi se izbjegla bilo koja nesigurnost u tom pogledu. Nadalje, član 37 Zakona o strancima vezuje izdavanje dozvole privremenog boravka za prethodno odobrenje od strane policije. I u ovom slučaju, da bi se izbjegla svaka nesigurnost, ovaj član bi trebalo dopuniti da se navede da bi se policijsko odobrenje trebalo, u principu, automatski izdavati u slučajevima žrtava onih vidova nasilja koji su obuhvaćeni Istanbulsom konvencijom.
112. Kao što je to pomenuto i u Izvještaju sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju, dokaz nasilja, između ostalog, može da uključuje policijske evidencije, sudsku osudu, mjere udaljenja ili zaštitne mjere, medicinsku dokumentaciju, nalog o razvodu, evidencije socijalnih službi ili izvještaje iz ženskih organizacija civilnog društva.¹⁶² Odredbe Zakona o strancima mogle bi da uključe i indikativnu listu dokumenata koji će biti prihvatljivi za odobravanje privremenog boravka.
113. Što se tiče prestanka privremenog boravka, članovi 53 i 65 Zakona o strancima treba da se više upodobe sa članom 59 Istanbulske konvencije. Prvo, ako je žrtva prinudnog braka izgubila svoje boravište u Crnoj Gori, gdje uobičajeno obitava, zbog odsustva iz Crne Gore u trajanju dužem od 90 dana, treba da postoji mogućnost za takve žrtve da ponovo steknu dozvolu boravka na osnovu toga što su bili prinuđeni da napuste zemlju. Odredbe člana 53 Zakona o strancima treba dopuniti u tom smislu. Drugo, u slučajevima kada je boravište žrtve vezano za supružnika ili partnera kao njenog sponzora u dobijanju takvog statusa, a koji je počinilac nasilja u porodici, žrtvama koje se udaljuju iz zemlje treba dati mogućnost da pribave odlaganje postupka udaljenja koji se protiv njih vodi kako bi se prijavile za dobijanje dozvole boravka iz humanitarnih razloga. Takvu mogućnost treba izričito pomenuti u članu 65 Zakona o strancima.
114. Uopštenije posmatrano, kako bi se osigurala veća zaštita i sigurnost, bilo bi poželjno dopuniti Zakon o strancima da se izričito predvidi da žrtva nasilja nad ženama ili nasilja u porodici neće biti udajena iz Crne Gore do okončanja postupka za odobravanje dozvole boravka u Crnoj Gori. To ne dovodi u pitanje obavezu Crne Gore da poštuje načelo zabrane prinudnog udaljenja (tj. žrtve nasilja nad ženama, bez obzira na njihovu dozvolu boravka, ne bi trebalo vraćati u bilo koju zemlju u kojoj bi im život bio ugrožen ili gdje bi mogle biti izložene mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili

¹⁶² Pogledati paragraf 303 Izvještaja sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju.

kažnjavanju – uključujući i ozbiljne slučajeve nasilja nad ženama i nasilja u porodici). To bi takođe bilo u skladu sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava, koja predviđa da je deportacija zabranjena kada bi država izložila neko lice stvarnom riziku gubitka života u skladu sa članom 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima ili mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju po članu 3 Evropske konvencije.¹⁶³ Evropski sud je, pogotovo, stanovišta da žrtve nasilja u porodici mogu da potpadaju pod grupu „ranjivih lica“, zajedno sa djecom, a time imaju pravo na posebnu zaštitu od strane države.¹⁶⁴

115. Član 60 Istanbulske konvencije bavi se rodno zasnovanim zahtjevima za azil. Njime se od država ugovornica zahtijeva da preduzmu neophodne zakonske ili druge mjere kako bi osigurale da rodno zasnovano nasilje usmjereno protiv žena može biti prepoznato kao vid proganjanja u okviru značenja Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine. Osim toga, svaki od osnova prepoznatih ovom konvencijom treba da dobije svoje rodno senzitivno tumačenje. Nadalje, treba da postoje i rodno senzitivne procedure prijema i službe podrške za azilante, kao i rodne smjernice i rodno senzitivni postupci odobravanja azila, uključujući i dobijanje statusa izbjeglice i podnošenja prijave za međunarodnu zaštitu (Član 60 stav 3 Istanbulske konvencije).
116. Kako bi ovo osigurale, države su se, u načelu, opredjeljivale za dvije vrste pristupa. Neke države su smjernice za tumačenje propisa i/ili proceduralnih zaštita uključivale u same zakonske tekstove, dok su druge radije razvijale slične smjernice za osobe koje u tim postupcima donose odluke.¹⁶⁵ Ukoliko takve zakonske odredbe, smjernice ili drugi instrumenti već ne postoje, preporučuje se da zainteresovane strane u Crnoj Gori prodiskutuju o tome i odluče da li ih uključe u Zakon o azilu ili da izričito predvide izradu takvih smjernica i drugih instrumenata. Prilikom izrade takvih smjernica, dobar putokaz mogu da pruže preporuke uključene u Smjernice UNHCR-a o rodno uslovljenom proganjanju.¹⁶⁶

¹⁶³ Pogledati npr. *N protiv Švedske*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 20. oktobra 2010. godine (predstavka br. 23505/09) gdje je Evropski sud, uz konstataciju da nije bilo konkretnih okolnosti u datom slučaju kojima bi se potkrijepila tvrdnja da će podnosilac predstavke naknadno biti izložen raznim vidovima nasilja od strane članova porodice i/ili avganistanskog društva, prepoznao kumulativni rizik od odmazde na koji ukazuju statistički podaci i međunarodni izvještaji, te je stao na stanovište da deportacija podnosioca predstavke u Avgastan predstavlja povredu člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

¹⁶⁴ Pogledati paragrafe 159-160 *Opuz protiv Turske*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 9. juna 2009. godine (predstavka br. 33401/02), koja je dostupna na [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/strane/search.aspx?i=001-92945#{\"itemid\":\"001-92945\"}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/strane/search.aspx?i=001-92945#{\).

¹⁶⁵ Pogledati stranu 122 Smjernica UNHCR za prevenciju i odgovor na seksualno i rodno zasnovano nasilje nad izbjeglicama, povratnicima i interno raseljenim licima (maj 2003. godine), dokument dostupan na <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/what-we-do/caring-for-vulnerable-groups/sexual-i-gender-based-violence/unhcr-guidelines-for-prevention-i-response-to-sexual-i-gender-based-violence.html>.

¹⁶⁶ Pogledati paragraf 36 Smjernica o međunarodnoj zaštiti br. 1 o rodno uslovljenom proganjanju u kontekstu člana 1A(2) Konvencije iz 1951. godine i/ili njenog Protokola iz 1967. godine koji se odnosi na izbjeglički status, 7. maj 2002. godine, koji je dostupan na <http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/resources/legal-documents/unhcr-handbooks-recommendations-i-guidelines/unhcr-guidelines-on-gender-related-persecution-2002.html>. Takve zaštitne mjere uključuju sledeće: razgovor sa azilantkinjama treba obaviti odvojeno, bez prisustva muških članova porodice, kako bi se osiguralo da imaju priliku da predstavu svoj slučaj; obezbjeđivanje informacija o procesu utvrđivanja statusa, kao i pristupa tom procesu, kao i pravnom savjetu, na način i na jeziku koji razumiju; mogućnost da izaberu ispitivače i tumače istog pola kao što su i sami; garancija da će se njihov zahtjev tretirati u najstrojoj poverljivosti i da informacije koje su tražioci azila dostavili neće biti prenesene članovima njihove porodice; itd. Osim toga, okruženje u prostoriji za razgovor treba da budu organizovano na takav način da potiče razgovor, jača poverljivost i ublažava svaku mogućnost percipirane neravnoteže moći. Nadalje, kada je topotrebno, treba da budu dostupni mehanizmi za upućivanje na psiho-socijalno savjetovanje i druge službe podrške.

117. I konačno, treba garantovati rodno senzitivne mjere za organizaciju skloništa za strance koji čekaju deportaciju, kao i prihvatilišta za azilante.¹⁶⁷ Član 67 Zakona o strancima (Prihvatilište za strance) i član 25 Zakona o azilu (Smještaj lica koje traži azil) treba izričito da navedu da mjere prijema u skloništima/prihvatilištima treba da budu rodno senzitivne¹⁶⁸, te predvidjeti da se ti aspekti detaljno razrade podzakonskim aktima.

4. Istraga, gonjenje, procesni zakoni i zaštitne mjere

4.1. Odgovornost učinioca

118. Članovi 36 i 37 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici predviđaju prekršajnu odgovornost u slučajevima nasilja u porodici, sa relativno blagim kaznama u obliku novčanih kazni i zatvorske kazne u trajanju od deset dana do šezdeset dana za najteže oblike djela. Pogotovo kad uzmemo u obzir da se seksualno zlostavljanje počinjeno na štetu maloljetnog lica kažnjava novčanom kaznom ili zatvorskom kaznom od najmanje trideset dana. Iako Krivični zakonik uključuje posebno krivično djelo „nasilje u porodici” i to je u određenoj mjeri pozitivno, odredbe Zakona o zaštiti od nasilja u porodici se preklapaju sa odredbama Krivičnog zakonika. U tom smislu, podsjećamo da su razna tijela za praćenje zaštite ljudskih prava¹⁶⁹ konstatovala da se u Crnoj Gori učinioci djela nasilja u porodici često ne gone i ne kažnjavaju srazmjerno težini djela,¹⁷⁰ te da državni organi u praksi nasilje u porodici obično doživljavaju kao „prekršaje“.
119. Mora se istaći da je jedan od osnovnih ciljeva Istanbulske konvencije da dovede do uvođenja u domaće sisteme kaznenih mjera protiv učinilaca koje će pokretati odgovor *krivičnog* pravosuđa. Činjenica da se odredbe Zakona o zaštiti od nasilja u porodici i Krivičnog zakonika preklapaju je suprotna načelima pravne sigurnosti i predvidljivosti, kojima se predviđa da svako lice može da predvidi posljedice datih djela na osnovu odredbi zakona.¹⁷¹ Nadalje, ako djela obuhvaćena Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici i Krivičnim zakonikom potencijalno sadrže iste elemente bića djela, to može da dovede, ako se učiniocu sudi i u prekršajnm i u krivičnom postupku, do kršenja načela *non bis in idem* sadržanog u članu 4 Protokola br. 7 na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.¹⁷² Da bi se izbjegla takva zamka, važno je da crnogorski zakonski okvir koji se bavi nasiljem nad ženama i nasiljem u porodici jasno razgraniči koji slučajevi potpadaju

¹⁶⁷ Pogledati paragraf 314 Izvještaj sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju.

¹⁶⁸ *ibid.* To uključuje, npr. poseban smještaj za neudate muškarce i žene; odvojene sanitarne čvorove ili, kao minimum, utvrđivanje i praćenje različitog vremena njihovog korišćenja od stane muškaraca i žena; sobe koje osobe koje u njima borave mogu da zaključaju; odgovarajuće osvijetljenje u čitavom skloništu; stražarsku službu, uključujući i žene stražarke, obučene za rodno specifične potrebe korisnike skloništa; obuka zaposlenih; kodeks ponašanja koji se primjenjuje i na privatne pružioce usluga; formalni aranžmani za intervencije i zaštitu u slučajevima rodno zasnovanog nasilja; i obezbjeđivanje informacija ženama i djevojčicama o rodno zasnovanom nasilju i dostupnim službama pomoći.

¹⁶⁹ *Op. cit.* fusnota 31, paragraf 18 (Zaključna zapažanja CEDAW Komiteta za Crnu Goru iz 2011. godine). Pogledati i *op. cit.* fusnota 43, strana 42 (Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2013. godinu), kojim se konstatuje da su žene i dalje nedovoljno zastupljene u skupštini i na rukovodećim položajima.

¹⁷⁰ *Op. cit.* fusnota 88, paragraf 19 (2014 Zaključna zapažanja UNCAT komiteta za Crnu Goru). Pogledati i *op. cit.* fusnota 31, paragrafi 18-19 (Zaključna zapažanja CEDAW Komiteta za Crnu Goru iz 2011. godine).

¹⁷¹ Pogledati npr. paragraf 34 u *Rekvényi protiv Mađarske*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 20. maja 1999. godine (predstavka br. 25390/94), koja je dostupna na [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/strane/search.aspx?i=001-58262#{"itemid":\["001-58262"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/strane/search.aspx?i=001-58262#{).

¹⁷² Član 4 Protokola br. 7 uz Evropsku konvenciju navodi da “1. Nikome se ne može ponovo suditi niti se može ponovo kazniti u krivičnom postupku u nadležnosti iste države za delo zbog koga je već bio pravosnažno oslobođen ili osuđen u skladu sa zakonom i krivičnim postupkom te države”. Pogledati i npr. paragraf 31 u *Franz Fischer protiv Austrije*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 29. maja 2001. godine (predstavka br. 37950/97), koja je dostupna na [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/strane/search.aspx#{"itemid":\["001-59475"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/strane/search.aspx#{).

pod prekršajnu, a koji pod krivičnu odgovornost (kako je prethodno opisano u paragrafu 31 ovog Mišljenja), kako bi se izbjegla preklapanja i stvari bile jasnije.

120. Kako je pomenuto u paragrafima 51-58 ovog Mišljenja, niz djela nasilja u porodici trebalo bi inkriminisati u skladu sa Istanbulskom konvencijom.¹⁷³ U ovom kontekstu se mora istaći da praksa značajno varira u različitim zemljama što se tiče opcija za koje se opredjeljuju kreatori javnih politika i zakonodavci u rasponu od korišćenja postojećih opštih krivičnih zakona bez uvođenja većih kazni, preko korišćenja opštih krivičnih zakona, ali da se nasilje u porodičnom kontekstu tretira kao otežavajuća okolnost (što dovodi do većih kazni), do uvođenja u krivične zakone posebnog djela kojim se inkriminiše nasilje u porodici.¹⁷⁴ U Crnoj Gori određena se djela (npr. fizičko nasilje, seksualno zlostavljanje, proganjanje, kao i ponašanja koja dovode do psihičkog nasilja) podvode pod prekršajnu odgovornost u skladu sa članom 36 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, ali bi u skladu sa Istanbulskom konvencijom trebalo da podliježu krivičnoj odgovornosti.
121. Sljedstveno tome, dio III Zakona o zaštiti od nasilja u porodici treba da se izmijeni tako da se navede da djela koja predstavljaju fizičko, seksualno i psihičko nasilje među članovima porodice isključivo podliježu krivičnoj odgovornosti, u skladu sa odredbama dijela XIX Krivičnog zakonika o Krivičnim djelima protiv braka i porodice. Zatim, glavu XIX Krivičnog zakonika treba dopuniti kako bi obuhvatila sva ponašanja koja mogu da potpadaju pod definiciju nasilja u porodici (tj. lakša i teža tjelesna povreda, djela seksualnog nasilja i psihičkog nasilja koja ozbiljno narušavaju psihički integritet ličnosti) pod uslovom da nisu već obuhvaćena drugim krivičnim djelima koja predviđaju prirodu porodičnog odnosa između učinioca i žrtve kao otežavajuću okolnost. Prekršajna odgovornost i dalje može biti predviđena za preostala djela kao što su djela koja predstavljaju ekonomski zloupotrebu. Takvim izmjenama i dopunama izbjegla bi se nesigurnost koja je izazvana preklapanjem odredbi Zakona o zaštiti od nasilja u porodici i Krivičnog zakonika, te bi ujedno bila pokazatelj „nulte tolerancije” Crne Gore prema djelima nasilja u porodici.
122. Što se tiče kazni, one naznačene u članu 220 Krivičnog zakonika, koje idu od novčane kazne do petogodišnje kazne zatvora u slučaju ozbiljne tjelesne povrede ili štete, te od tri do dvanaest godina u slučaju smrti, manje su ili jednake kaznama koje se izriču za djela počinjena van porodičnog konteksta. Na primjer, primjena „grubog nasilja kojim se narušava tjelesni i duševni integritet članova svoje porodice” (član 220 stav 1) kažnjava se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine, što je kazna koja se izriče u najlakšim slučajevima lakših tjelesnih povreda (Član 152 Krivičnog zakonika). Nadalje, Član 220 Krivičnog zakonika koji se odnosi na nasilje koje dovodi do smrti člana porodice u nekoj mjeri se možda preklapa sa članom 151 Krivičnog zakonika o teškim tjelesnim povredama koje dovode do smrti žrtve, što je djelo kažnjivo u rasponu od dvije do dvanaest godina, slično sankciji predviđenoj za nasilje u porodici .
123. Istovremeno, član 144 stav 7 Krivičnog zakonika koji obuhvata teško ubistvo gdje je žrtva član porodice koji je ranije zlostavljan kažnjava se daleko većim kaznama (10-40

¹⁷³ Pogledati članove 33 do 43 Istanbulske konvencije kojima se zahtjeva inkriminacija djela psihičkog nasilja (član 33) ako država ugovornica nije izjavila rezerve u tom smislu, zatim fizičko nasilje (član 35), seksualno nasilje, uključujući i silovanje (član 36), prinudni brak (član 37), genitalno sakaćenje žena (član 38) i prinudni pobačaj i prinudnu sterilizaciju (član 39).

¹⁷⁴ Pogledati odjeljak 1.3.3. na strani 22 Evropskog instituta za rodnu ravnopravnost u Pregledu implementacije pekinške Platforme za akciju u državama članicama EU: nasilje nad ženama, podrška žrtvama (2012), koji je dostupan na <http://eige.europa.eu/sites/default/files/Violence-against-Women-Victim-Support-Report.pdf>.

godina zatvora). Mora se naglasiti da prema međunarodnim i regionalnim preporukama, kazne treba da budu srazmjerne težini krivičnih djela i zakonski okvir treba da predvidi teže kazne za krivična djela koja uključuju nasilje u porodici nego za slična krivična djela nasilja počinjenog van porodičnog konteksta.¹⁷⁵ Kao alternativa ovome, kako je navedeno u članu 46 (a) Istanbulske konvencije, postojanje porodičnog odnosa između učinioca i žrtve treba sistematski dodavati kao otežavajuću okolnost u raznim krivičnim odredbama opštije prirode, osim ukoliko ne postoji konkretno krivično djelo, te ova činjenica već čini dio elemenata bića djela.

124. Osim toga, ostale odredbe člana 46 Istanbulske konvencije navode niz okolnosti koje treba uzeti u obzir kao otežavajuće okolnosti,¹⁷⁶ na primjer kada se počinio u porodičnom okruženju, u prisustvu djeteta ili na štetu lica koje je posebno ranjivo usljed konkretnih okolnosti. Crnogorski Krivični zakonik povremeno sadrži neke od otežavajućih okolnosti za krivična djela, na primjer kada je djelo počinjeno na štetu maloljetnog lica (uzrasta od 14 do 18 godina), djeteta (uzrasta mlađeg od 14 godina), trudnice ili člana porodice.¹⁷⁷ Član 42 Krivičnog zakonika iz Opštih pravila odmjeravanja kazne takođe upućuje na određene okolnosti koje mogu dovesti do izricanja većih kazni. Međutim, ove odredbe u načelu ne obuhvataju čitav niz okolnosti koje su navedene u članu 46 Istanbulske konvencije. Zakonodavci i zainteresovane strane treba da prodiskutuju kako, s obzirom na lokalni kontekst, uvesti otežavajuće okolnosti navedene u Istanbulskoj konvenciji na sistematičniji način u Krivični zakonik, pod uslovom da već ne čine dio sastavnih elemenata bića djela.
125. Komitet UN za sprječavanje torture i CEDAW komitet u svojim Zaključnim zapažanjima o Crnoj Gori su konstatovali da se učiniocima djela nasilja nad ženama i nasilja u porodici izriču samo blage kazne.¹⁷⁸ Kako bi se osiguralo da učinioци budu kažnjeni odgovarajućim kaznama, uvođenje smjernica za odmjeravanje kazne moglo bi da doprinese normalizaciji sankcija izrečenih za djela nasilja nad ženama i nasilja u porodici.¹⁷⁹

4.2. Istraga i gonjenje

126. Jedan od osnovnih izazova u predmetima nasilja u porodici je osipanje ili atricija (tj. pojava da slučajevi nasilja u porodici ne prođu put kroz sistem krivičnog pravosuđa i ne

¹⁷⁵ *Op. cit.* fusnota 17, odjeljak 3.11.1. (Priručnik UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama); pogledati Preporuku br. 9 UN Women Virtuelnog centra znanja za zaustavljanje nasilja nad ženama i djevojčicama, koji je dostupan na <http://www.endvawnow.org/en/articles/445-criminal-sanctions-i-sentencing-provisions-.html> u kome se navodi da "[z]akonski propisi treba da navedu da kazne za krivična djela koja uključuju nasilje u porodici treba da budu teže nego u sličnim krivičnim djelima koja podrazumijevaju nasilje van porodičnog konteksta. Time se šalje važna poruka da će država tretirati krivična djela nasilja u porodici onoliko ozbiljno, ako ne i ozbiljnije, od krivičnog djela počinjenog na štetu nepoznate osobe".

¹⁷⁶ Član 46 Istanbulske konvencije upućuje i na druge otežavajuće okolnosti prilikom određivanja kazne, u mjeri u kojoj već ne čine sastavni dio elemenata bića krivičnog djela, npr. ako je djelo, ili povezana djela, ponovljeno (alineja b); kada je djelo počinjeno na štetu djeteta (alineja g); kada je djelo počinilo dvoje ili više ljudi u saradnji (alineja d); kada je krivičnom djelu prethodilo ili ga je pratilo ekstremno nasilje (alineja đ); kada je djelo počinjeno uz upotrebu oružja ili prijetnje oružjem (alineja e); kada je krivično djelo dovelo do ozbiljnih fizičkih ili psihičkih posljedica po žrtvu (alineja ž); kada je počinilac prethodno osuđivan za djela slične prirode (alineja i).

¹⁷⁷ Npr. obljuba maloljetnika (uzrasta od 14 do 18 godina) ili djeteta (manje od 14 godina starosti) (član 204), obljuba zlostrebom položaja (član 207), teško ubistvo kada se počinio protiv trudnice ili člana porodice (član 144) itd.

¹⁷⁸ *Op. cit.* fusnota 31, paragraf 18 (Zaključna zapažanja CEDAW Komiteta za Crnu Goru iz 2011. godine). Pogledati i *op. cit.* fusnota 88, paragraf 19 (2014 Zaključna zapažanja UNCAT komiteta za Crnu Goru).

¹⁷⁹ Pogledati odjeljak 3.11.1. Priručnika UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama. Za elemente koje treba uključiti u Smjernice za odmjeravanje kazne, pogledati *op. cit.* fusnota 25, strane 84-85 (2014 UNODC Model za djelovanje za nasilje nad ženama). Pogledati i odjeljak 3.11.2. Priručnika UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama.

dovedu do krivične osude). Razna tijela za praćenje stanja ljudskih prava konstatovala su nisku stopu prijavljenih slučajeva nasilja nad ženama i pogotovo, nasilja u porodici u Crnoj Gori, kao i nisku stopu gonjenja.¹⁸⁰ Atricija često ima različite uzroke i izvore, bilo vezano za žrtvu ili vezano za sistem. Zakonodavci i zainteresovane strane treba da analiziraju faktore kojima bi se objasnio tako nizak nivo prijavljivanja, jer to može ukazati na potrebu za potencijalnim zakonskim izmjenama, kao i drugim intervencijama na polju javnih politika. Nacrt Priručnika Evropske unije o najboljim praksama za prevazilaženje atricije u slučajevima nasilja u porodici može da posluži kao korisno sredstvo u to smislu¹⁸¹ (pogledati i preporuke koje se odnose na istragu i gonjenje u paragrafima 127-134 ovog Mišljenja).

127. Član 5 stav 2 Istanbulske konvencije predviđa da države ugovornice moraju ažurno raditi na sprječavanju, istrazi i kažnjavanju, te obezbjeđivati reparaciju za djela nasilja koja počinje nedržavni akteri. Čini se da je to posebno važno u slučaju Crne Gore čiji su organi za sprovođenje zakona više puta kritikovani zbog propusta da se istraže i gone slučajevi nasilja nad ženama i nasilja u porodici,¹⁸² posebno što se tiče seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorišćavanja djece.¹⁸³
128. Član 55 Istanbulske konvencije predviđa da istraga i gonjenje određenih djela (fizičko nasilje; seksualno nasilje, uključujući i silovanje; prinudni brak; genitalno sakaćenje žena; i prinudni pobačaj i prinudna sterilizacija)¹⁸⁴ ne zavise u potpunosti od podnošenja krivične prijave od strane žrtve. Nadalje, postupak treba nastaviti čak i kada žrtva povuče prijavu. Kako je konstatovano u Izvještaju sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju, cilj ove odredbe je da se omogući sprovođenje krivične istrage i postupka bez stavljanja tereta na žrtvu za pokretanje takvog postupka i obezbjeđenje osude.¹⁸⁵
129. Krivični zakonik ne zahtijeva pokretanje „privatne tužbe“ ni za jedno krivično djelo u okviru glave XVIII (krivična djela protiv polnih sloboda), budući da je raniji član 212 Krivičnog zakonika koji se odnosi na takva krivična djela počinjena protiv bračnog druga za koja je bilo potrebno pokretanje „privatne tužbe“ ukinut 2013. godine. Slično tome, „pokretanje privatne tužbe“ ne zahtijeva se ni za krivična djela predviđena glavom XIX (krivična djela protiv braka i porodice). Sljedstveno tome, u skladu sa članom 18 Zakonika o krivičnom postupku, to znači da se takva krivična djela gone po službenoj dužnosti i da nije neophodna prethodna prijava od strane žrtve da bi se postupak pokrenuo. To je posebno važno u kontekstu nasilja nad ženama i nasilja u porodici, jer su žrtve takvog nasilja možda nevoljne da prijave djelo policiji iz više razloga (npr. prijetnja ili zastrašivanje, jezičke barijere, nevoljnost obraćanja organima, osjećaj poniženja i srama, nesigurnost u pogledu imigracionog statusa, neupoznatost sa zakonskim okvirom i zaštitnim mjerama, između ostalog).¹⁸⁶

¹⁸⁰ Op. cit. fusnota 88, paragraf 19 (2014 Zaključna zapažanja UNCAT komiteta za Crnu Goru). Pogledati i op. cit. fusnota 31, paragrafi 18-19 (Zaključna zapažanja CEDAW Komiteta za Crnu Goru iz 2011. godine).

¹⁸¹ Pogledati Priručnik EU iz 2012. godine za prevazilaženje osipanja u slučajevima nasilja u porodici.

¹⁸² Op. cit. fusnota 88, paragraf 19 (2014 Zaključna zapažanja UNCAT komiteta za Crnu Goru) u kojim se konstatuje „nedostatak djelotvorne istrage prijave nasilja i daljeg gonjenja“.

¹⁸³ Pogledati strane 3-4 Odgovora Crne Gore na I krug tematskog monitoringa vezano za Lanzarot konvenciju o „Seksualnom zlostavljanju djece u krugu povjerenja“ (2014), koji je dostupan na http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/children/Montenegro_ThematicQuestionnaire_en.pdf.

¹⁸⁴ Član 78 stav 2 Istanbulske konvencije predviđa mogućnost da države ugovornice izjave rezerve u pogledu lakših djela fizičkog nasilja.

¹⁸⁵ Pogledati paragraf 279 Izvještaj sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju.

¹⁸⁶ Pogledati npr., op. cit. fusnota 110, paragraf 26 (T.M. i C.M. protiv Republike Moldavije, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 28. januara 2014. godine).

130. Nadalje, da bi se u obzir uzele specifične okolnosti žena žrtava nasilja i žrtava nasilja u porodici, član 10 Zakona o unutrašnjim poslovima mogao bi se dopuniti da se izričito navede da policija reaguje smjesta na svaki zahtjev za pomoći i zaštitom u slučajevima nasilja nad ženama i nasilja u porodici, te da će tim slučajevima dati isti prioritet koji daju i drugim slučajevima nasilja, što preporučuju međunarodne dobre prakse.¹⁸⁷ Moglo bi se dodati i izričito pozivanje na dužnost koordinacije sa socijalnim službama na osmišljavanju plana pomoći žrtvi u skladu sa članom 11 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici.
131. Uopštenije posmatrano, s obzirom na važnost osiguravanja blagovremenog i ekspeditivnog sudskog postupka, zakonodavci bi mogli da razmotre i mogućnost, gdje je to primjereno, uvođenja u Zakonik o krivičnom postupku, hitnog postupka za predmete nasilja u porodici, slično onima koji su predviđeni za prekršajne postupke po Zakonu za zaštitu od nasilja u porodici.¹⁸⁸
132. Slično tome, član 59 Zakonika o krivičnom postupku navodi da „[k]ad državni tužilac nađe da nema osnova da preduzme gonjenje za krivično djelo [...], dužan je da, u roku od osam dana, o tome obavijesti oštećenog, uputi ga da može sam preduzeti gonjenje i dostavi mu rješenje o odbacivanju krivične prijave”. Mora se naglasiti da član 11 Direktive EU iz 2012. godine 2012/19¹⁸⁹ predviđa da žrtva ima pravo „preispitivanja“ odluke da se ne preduzima gonjenje. Ekspeti smatraju da mogućnost da žrtva nastavi gonjenje kao privatni ili supsidijarni tužilac, što je slučaj u Crnoj Gori, ne bi kvalitativno bila ista kao i „preispitivanje” iz perspektive interesa žrtava.¹⁹⁰ U skladu sa tim, zakonodavci treba da razmotre uvođenje u Zakonik o krivičnom postupku mogućnosti za takvo preispitivanje, na primjer u vidu žalbe neposredno višem tužiocu, ako je to primjenljivo, ili sudu.¹⁹¹ Istovremeno, takav sistem ne bi trebalo pretjerano da koristi mogućnost ponovnog otvaranja krivičnih predmeta i treba da poštuje diskreciona ovlašćenja tužilaštva. U tom smislu bi trebalo uvesti određena ograničenja, na primjer uvođenjem razumnog vremenog roka za takve žalbe i omogućavanjem izjavljivanja samo jedne žalbe. Takvo preispitivanje odluke trebalo bi da bude moguće barem za ozbiljna krivična djela (koja treba definisati zakonom), uključujući i krivična djela nasilja nad ženama i nasilja u porodici.
133. Član 300 Zakonika o krivičnom postupku prdviđa mogućnost sporazuma o priznanju krivice u slučaju krivičnih djela kažnjivih za koja se izriče zatvorska kazna do deset godina. Čini se da ZKP daje dovoljno zaštitinih mehanizama da se osigura dužno poštovanje prava žrtava/oštećenih, što se pozdravlja. Na primjer, oštećeni se obavještava o ročištu na kom će se razmotriti sporazum o priznanju krivice (član 303 stav 5), sud

¹⁸⁷ pogledati odjeljak 3.8.1. Priručnika UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama.

¹⁸⁸ Pogledati odjeljak 3.9.2. Priručnika UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama.

¹⁸⁹ Direktiva EU 2012/29/EU kojom se uspostavljaju minimalni standardi o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih djela usvojena 25. oktobra 2012. godine čije odredbe države članice EU moraju uvesti u svoje nacionalne zakone do 16. novembra 2015. godine, koja je dostupna na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012L0029&from=en>. Pogledati i Smjernice Generalnog direktorata za pravosuđe koje se odnose na transpoziciju i implementaciju Direktive 2012/19 (decembar 2013) koja je dostupna na http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf. Pogledati i paragraf 34 Preporuke Komiteta ministara SE Rec 2000(19), koja navodi da “[z]ainteresovane strane priznatog ili statusa koji se može utvrditi, pogotovo žrtve, treba da uživaju mogućnost da osporavaju odluke javnih tužilaca o nepreduzimanju gonjenja”.

¹⁹⁰ Pogledati strana 31 Smjernice Generalnog direktorata za pravosuđe koja se odnosi na transpoziciju i implementaciju Direktive 2012/19 (decembar 2013. godine) koja je dostupna na http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf.

¹⁹¹ Na primjer, u pravnom sistemu Holandije, zainteresovan strana ima mogućnost podnošenja tužbe Apelacionom sudu ako tužilac odluči da ne preduzme gonjenje (član 12, holandski Zakonik o krivičnom postupku).

između ostalog, osigurava da sporazum „ne narušava prava oštećenog” (član 303 stav 4) i oštećeni ima pravo izjavljivanja žalbe na odluku kojom se prihvata sporazum o priznanju krivice (član 303 stav 10). Član 272 ZKP-a predviđa mogućnost da državni tužilac odluči da odloži i/ili obustavi krivično gonjenje, nakon postupka medijacije u kom oštećeni treba da učestvuje. S obzirom na nalaze raznih tijela za praćenje stanja ljudskih prava, zakonodavci i zainteresovane strane treba da razmotre da li se ova dva postupka (sporazum o priznanju krivice i odlaganje) u praksi „nameću” oštećenom. Na primjer, u slučaju nasilja u porodici, žrtva možda u stvari nije voljna ili sposobna da izjavljuje žalbu na odluku kojom se prihvata sporazum o priznanju krivice, iz straha od odmazde ili usljed zastrašivanja od strane nasilnika. Ukoliko je to slučaj, zakonodavci i zainteresovane strane treba da razmotre da li da se u određenim izuzetno teškim slučajevima nasilja u porodici i potencijalno za druga izuzetno teška krivična djela, postupak sporazuma o priznanju krivice i odlaganja krivičnog gonjenja ne primjenjuju.

134. Istovremeno se mora naglasiti da su zakonodavne mjere često nedjelotvorne ako ih ne prate promjene standarda, vrijednosti i ponašanja u organima za sprovođenje zakona.¹⁹² Razrađeni su razni instrumenti na međunarodnom nivou kako bi se podstakao dosljedan odgovor policije na incidente nasilja u porodici.¹⁹³ Isto se može uraditi i vezano za tužilaštvo razradom smjernica za vršenje tužilačkih funkcija, pod uslovom da ne zadiru u nezavisnost i samostalnost tužilaštva.¹⁹⁴ Time bi se pomoglo da se osigura vršenje gonjenja po službenoj dužnosti u slučajevima koji se odnose na sve vidove nasilja, bez obzira na nivo povreda, kao što se radi u drugim zemljama.¹⁹⁵ I konačno, osim odgovarajuće obuke za senzibilizaciju organa za sprovođenje zakona i tužilaštava u pogledu važnosti istrage i gonjenja slučajeva nasilja nad ženama i nasilja u porodici, dobre prakse u tom smislu preporučuju uvođenje politika obaveznog hapšenja i gonjenja učinilaca i bez bez žrtava.¹⁹⁶ Sve pomenute mjere bile bi u saglasnosti sa skorašnjom sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava kojom se navodi da pozitivna obaveza države ne uključuje samo stvaranje zakonskog okvira protiv nasilja u porodici, već i sprovođenje djelotvorne istrage navodnih slučajeva nasilja u porodici,¹⁹⁷ čak i ako žrtva nije nužno pretrpjela fizičku povredu, na primjer u slučajevima psihičkog ili ekonomskog zlostavljanja.¹⁹⁸

¹⁹² Dostupno na https://www.unodc.org/documents/justice-i-prison-reform/crimeprevention/Model_Strategies_i_Practical_Measures_on_the_Elimination_of_Violence_against_Women_in_the_Field_of_Crime_Prevention_i_Criminal_Justice.pdf. Pogledati i stranu 3 Priručnika UN iz 2010. godine o djelotvornom reagovanju policije na nasilje nad ženama, koji je dostupan na http://www.unodc.org/documents/justice-i-prison-reform/Handbook_on_Effective_police_responses_to_violence_against_women_English.pdf.

¹⁹³ Pogledati paragraf 8 Modela strategija UN iz 2011. godine i praktičnih mjera za eliminaciju nasilja nad ženama na polju prevencije zločina i krivičnog pravosuđa. Pogledati i stranu 44 (2010 Priručnika UN o djelotvornom odgovoru policije na nasilje nad ženama), kao i Model javne politike iz 2006. godine za odgovor policije na pozive u vezi nasilja u porodici koji je razradilo Međunarodno udruženje šefova policije, koji je dostupan na www.theiacp.org/portals/0/pdfs/DomesticViolencePolicy0606.doc.

¹⁹⁴ Pogledati paragrafe 44 i 55 Izvještaja Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanske komisije) o nezavisnosti pravosudnog sistema – II dio: Tužilaštvo (2010), koji je dostupan na http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic_reform/europeanStandards_en.pdf.

¹⁹⁵ pogledati odjeljak 3.8.2. Priručnika UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama.

¹⁹⁶ *Op. cit.* fusnota 93, strana 10 (Priručnik EU iz 2012. godine za prevazilaženje osipanja u slučajevima nasilja u porodici). Pogledati i *op. cit.* fusnota 192, strana 44 (Priručnik UN iz 2010. godine o djelotvornom reagovanju policije na nasilje nad ženama). Pogledati i *op. cit.* fusnota 17, odjeljak 3.8.3. (Priručnik UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama).

¹⁹⁷ *Op. cit.* fusnota 110, paragraf 56 (*Eremia protiv Republike Moldavije*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 28. maja 2013.).

¹⁹⁸ Pogledati npr., *op. cit.* fusnota 110, paragrafi 38-39 (*T.M. i C.M. protiv Republike Moldavije*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 28. januara 2014.).

4.3. Nadležnost za djela nasilja nad ženama i nasilja u porodici

135. Pravila kojima se reguliše nadležnost (tj. moć i ovlašćenja za preduzimanje zakonskih radnji i usvajanje rješenja) za djela predviđena Istanbulskom konvencijom treba pregledati kako bi se osiguralo da su u potpunosti usaglašena sa članom 44 Istanbulske konvencije. Pogotovo treba da omoguće istragu i gonjenje krivičnih djela nasilja nad ženama i porodičnog nasilja koja u inostranstvu počine crnogorski državljani ili lica koja imaju uobičajeno prebivalište u Crnoj Gori, čak iako ta djela nisu inkriminisana u datoj zemlji.
136. Što se tiče odgovornosti za djela počinjena u inostranstvu, član 136 Krivičnog zakonika predviđa mogućnost primjene krivičnog zakonodavstva na crnogorske državljane koji počine krivična djela u inostranstvu, pod uslovom da se ta lica nađu na teritoriji Crne Gore ili da budu izručena Crnoj Gori. Međutim, član 138 stav 3 Krivičnog zakonika predviđa određena ograničenja u pogledu gonjenja. Prvo, jedno od ograničenja odnosi se na situacije kada, prema stranim propisima, krivično djelo može da se goni samo na zahtjev oštećenog i kada se takav zahtjev ne podnese (Član 138 stav 3 (4)). To nije u saglasnosti sa članom 44 stav 4 Istanbulske konvencije, koja zabranjuje subordiniranje pokretanja postupka kod najtežih djela (tj. seksualno nasilje uključujući i silovanje, prinudni brak, genitalno sakaćenje žena i prinudni pobačaj i prinudna sterilizacija) u državi državljanstva ili uobičajenog prebivališta uslovima podnošenja prijave od strane žrtve. Budući da Crna Gora nije izjavila nikakve rezerve u tom smislu, takav uslov bi trebalo brisati ili, kao druga opcija, član 138 stav 3 (4) Krivičnog zakonika treba dopuniti da se uključi derogacija, barem u odnosu na pomenuta teška krivična djela.
137. Drugo, još jedno ograničenje koje je predviđeno članom 138 stav 4 Krivičnog zakonika odnosi se na slučajeve kada dato krivično djelo nije kažnjivo po zakonima zemlje u kojoj je počinjeno, u kom slučaju se gonjenje može pokrenuti samo uz odobrenje Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore. I ovdje stoji komentar da, budući da Crna Gora nije izjavila nikakve rezerve u tom smislu, njeni propisi treba da budu upodobljeni sa članom 44 stav 3 Istanbulske konvencije, koji previđa da pomenuta najteža krivična djela koja u inostranstvu počine državljani podliježu krivičnom gonjenju, bez obzira na činjenicu da ne predstavljaju krivično djelo u zemlji u kojoj su djela izvršena. Činjenica da se članom 138 stav 4 zahtijeva odobrenje Vrhovnog državnog tužioca, zbog potencijalno komplikovanog i dugotrajnog procesa traženja takvog odobrenja, može u praksi onemogućiti takvo gonjenje. Član 138 Krivičnog zakonika treba da uključi derogaciju tog zahtjeva barem za najteža krivična djela (tj. seksualno nasilje uključujući i silovanje, prinudni brak, genitalno sakaćenje žena i prinudni pobačaj i prinudna sterilizacija).
138. Nadalje, član 137 stav 2 Krivičnog zakonika (kako je izmijenjen i dopunjen 2013. godine) predviđa mogućnost primjene crnogorskih krivičnih propisa na „lice koje nije građanin Crne Gore“ koje je počinilo krivična djela u inostranstvu, gdje je takvo djelo kažnjivo po zakonima zemlje gdje je počinjeno zatvorskom kaznom od pet i više godina. Član 138 stav 5 nadalje predviđa derogaciju uz uslov dvostruke inkriminacije kada se navedeno ponašanje smatra za krivično djelo po zakonskim načelima prepoznatim međunarodnim pravom. Iako pomenuta djela (tj. seksualno nasilje uključujući i silovanje, prinudni brak, genitalno sakaćenje žena i prinudni pobačaj i prinudna sterilizacija) mogu potencijalno da potpadaju pod takvu derogaciju, može biti poželjno, radi očuvanja pravne sigurnosti, da se izričito predvidi derogacija člana 137 stava 2 Krivičnog zakonika za pomenuta teška krivična djela (i druga najteža krivična djela). To bi bilo u saglasnosti sa članom 44 stav 3 Istanbulske konvencije.

139. I konačno, u skladu sa članom 44 stav 5 Istanbulske konvencije, Crna Gora ima nadležnost nad krivičnim djelima ustanovljenim u skladu sa Istanbulsom konvencijom u slučajevima kada je navodni učinilac prisutan na njenoj teritoriji i kada ga ili je ne izruči drugoj strani ugovornici. Relevantne propise treba usaglasiti sa ovom odredbom.

4.4. Zabrana približavanja, udaljenje i druge zaštitne mjere

140. Za pohvalu je što Glava 2 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici predviđa „zaštitne mjere“, koje uključuju širok opseg mogućih ograničenja i zaštitnih mjera, uključujući i mogućnost da se natjera nasilnik da napusti porodičnu kuću/stan, bez obzira na to ko je vlasnik objekta.¹⁹⁹ Priroda i opseg ovih mjera u načelu je u saglasnosti sa Istanbulsom konvencijom, ali se mora razmotriti mogućnost daljeg proširenja obuhvata,²⁰⁰ posebno što se tiče naloga za izdržavanje djeteta i starateljstva.²⁰¹
141. Glava V Krivičnog zakonika takođe predviđa niz mjera bezbjednosti, koje može da izrekne sud, uključujući mogućnost oduzimanja predmeta (Član 75). Međutim, u konkretnom kontekstu nasilja u porodici, preporučili bi neposredno oduzimanje oružja od strane policije, na licu mjesta, što bi podlijegalo kasnijoj potvrdi od strane suda, a to bi ujedno bilo u skladu sa relevantnim dobrim praksama.²⁰² Glavu 2 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici bi trebalo dopuniti u skladu sa tim.
142. Mogu se razmotriti i druge zaštitne mjere koje se mogu uključiti u Zakon o zaštiti od nasilja u porodici i u Zakon o unutrašnjim poslovima, kako je primjereno, npr. policija bi mogla da prebaci žrtvu i eventualnu djecu ili drugu rodbinu do skloništa ili da pomogne žrtvi i eventualnoj djeci ili drugoj rodbini u obezbjeđivanju liječenja, itd.²⁰³ Zakonodavci i zainteresovane strane mogu takođe da razmisle o uvođenju „zaštitnog naloga od prinudnog braka“ kako bi se spriječilo da neko lice bude odvedeno u inostranstvo radi udaje ili naložiti njegov/njen povratak, što je dobra praksa na koju se nailazi u drugim zemljama.²⁰⁴
143. Član 28 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici predviđa da nalog za udaljenje ili zabranu vraćanja može da izda neposredno policija u maksimalnom trajanju od tri dana. Druge vrste naloga²⁰⁵ izriče prekršajni organ, uključujući i hitne naloge koji se izdaju u roku

¹⁹⁹ Op. cit. fusnota 17, odjeljak 3.10.3 (Priručnik UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama).

²⁰⁰ Pogledati paragraf 29, dio IV, „Okvir za model propisa o nasilju u porodici“, Izvještaj Specijalnog izvjestioca o nasilju nad ženama, njegovim uzrocima i posljedicama (1996) koji je dostupan na <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/104/75/PDF/G9610475.pdf?OpenElement>. To može da uključuje, npr. regulisanje pristupa okrivljenog izdržavanoj djeci, obavezivanje nasilnika da plati troškove liječenje žrtve, ograničenje jednostranog raspolaganja zajedničkom imovinom, zabrana učniocu da koristi ili posjeduje vatreno oružje ili drugo navedeno oružje; odobravanje žrtvi da posjeduje ili koristi automobil ili drugu osnovnu ličnu imovinu; dodjela privremenog starateljstva nad djecom nenasilnom roditelju uz obraćanje dužne pažnje na sigurnost djece; ukidanje prava posjeta ili određivanje posjeta pod nadzorom; zahtijevanje plaćanja određenih troškova i naknada.

²⁰¹ Op. cit. fusnota 25, strana 41 (2014 UNODC Model za djelovanje za nasilje nad ženama).

²⁰² Pogledati paragraf 7 Ažuriranog modela strategija UN iz 2011. godine i praktičnih mjera za eliminaciju nasilja nad ženama na polju prevencije zločina i krivičnog pravosuđa, A/RES/65/228, 31 mart 2011, koji je dostupan na [https://www.unodc.org/documents/justice-i-prison-reform/crimeprevention/Model Strategies i Practical Measures on the Elimination of Violence against Women in the Field of Crime Prevention i Criminal Justice.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-i-prison-reform/crimeprevention/Model%20Strategies%20and%20Practical%20Measures%20on%20the%20Elimination%20of%20Violence%20against%20Women%20in%20the%20Field%20of%20Crime%20Prevention%20and%20Criminal%20Justice.pdf).

²⁰³ ibid. (Ažuriranog modela strategija UN iz 2011. godine i praktičnih mjera za eliminaciju nasilja nad ženama).

²⁰⁴ pogledati paragraf 38 Izvještaja Kancelarije Visokog komesara za ljudska prava Savjetu za ljudska prava o sprječavanju i eliminaciji dječijih, ranih i prinudnih brakova, A/HRC/26/22, 2. april 2014, koji je dostupan na http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A-HRC-26-22_en.doc. Pogledati i odjeljak 3.10.1 Priručnika UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama.

²⁰⁵ Tj. nalog kojim se zabranjuje uznemiravanje i uhodjenje (član 23 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici), obavezno liječenje od zavisnosti (član 24 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici) i obavezni psiho-socijalni tretman (član 25 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici).

od 48 sati od dobijanja zahtjeva, koji se može dati i po službenoj dužnosti; ovo se pozdravlja kao mjera koja unapređuje zaštitu žrtava. Član 53 (treća alineja) Istanbulske konvencije takođe zahtijeva da se u određenim slučajevima ti nalozi izdaju na *ex parte* osnovi (tj. čak i u odsustvu i bez zastupnika prijavljene strane), sa neposrednim dejstvom. To nije eksplicitno predviđeno članom 27 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici (vezano za lica koja imaju pravo da traže izdavanje zaštitnih naloga), niti se to nalazi u Prekršajnom zakonu ni u Krivičnom zakoniku. Pomenute propise treba dopuniti u skladu sa tim, uzimjući istovremeno u obzir prava na pravično suđenje učinioca, uključujući pravo da mu se uruče takvi nalozi i pravo na žalbu (koje uključuje pravo da se bude obaviješten o mogućnosti žalbe).²⁰⁶

144. Mora se istaći da novouvedeni član 77a Krivičnog zakonika (2013) navodi da sudovi izriču zabranu približavanja protiv učinilaca određenih krivičnih djela kao što je nasilje u porodici, rodoskvrnuće ili druga djela protiv polne slobode. Međutim, to ne uključuje eksplicitno ograničenja u pogledu posjedovanja i korišćenja vatrenog oružja i drugog regulisanog oružja; bilo bi poželjno dopuniti ovu odredbu u tom smislu.²⁰⁷ Nadalje, novi član 77b Krivičnog zakonika predviđa mogućnost da sud izrekne mjeru udaljenja iz stana ili dugog mjesta stanovanja, ali se ne navodi izričito da se to dešava bez obzira na vlasnička prva nad mjestom stanovanja, kako je to navedeno u članu Član 21 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Preporučuje se da se ovo navede i u odredbi Krivičnog zakonika. I ovdje je nejasno kakav je odnos odredbi Krivičnog zakonika sa zaštitnim mjerama koje se izriču u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti od nasilja u porodici; to bi trebalo pojasniti, a idealno bi bilo u Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici.
145. Novouvedeni član 77a stav 4 predviđa da sud obavještava posebnu organizacionu jedinicu u okviru Ministarstva pravde o izricanju zabrane prilaženja. Član 34 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici predviđa da se odluka o izricanju zaštitne mjere saopštava nadležnom centru za socijalni rad. To znači da će dva različita tijela prikupljati informacije koje se odnose na zabrane koje izriču prekršajni organi sa jedne strane i slične naloge suda, sa druge. Bilo bi korisno uspostaviti konsolidovani sistem registracije ili bazu podataka za zaštitne mjere, zabranu približavanja i udaljenje iz stana, tako da policija ili službena lica u sistemu krivičnog pravosuđa mogu jednostavno da utvrde da li je takva mjera na snazi, te da preduzmu neposredne radnje u slučaju kršenja.²⁰⁸ Nejasno je da li to već postoji; stoga zakonodavci i zainteresovane strane treba da prodiskutuju o tome kako najbolje da se formulišu relevantne odredbe Zakona o zaštiti od nasilja u porodici i Krivičnog zakonika, te koje tijelo na centralnom nivou treba da bude zaduženo za prikupljanje svih informacija koje se odnose na zaštitne mjere.
146. Nadalje, Izvodi iz zakonskih propisa ne bave se konkretno zaštitom rodbine žrtve, drugih svjedoka, socijalnih radnika ili drugih lica koja pomažu žrtvi. Odredbe Zakona o zaštiti od nasilja u porodici i Krivičnog zakonika mogle bi se dopuniti u tom smislu, jer je tim licima, zbog njihove veze sa žrtvom, mžda takođe potrebna zaštita.²⁰⁹

²⁰⁶ Pogledati paragraf 272 Izvještaj sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju.

²⁰⁷ *Op. cit.* fusnota 25, strana 11 (2014 UNODC Model za djelovanje za nasilje nad ženama).

²⁰⁸ Pogledati paragraf 16 (h) Ažuriranog modela strategija UN iz 2011. godine i praktičnih mjera za eliminaciju nasilja nad ženama na polju prevencije zločina i krivičnog pravosuđa, A/RES/65/228, 31. mart 2011, koji je dostupan na https://www.unodc.org/documents/justice-i-prison-reform/crimeprevention/Model_Strategies_i_Practical_Measures_on_the_Elimination_of_Violence_against_Women_in_the_Field_of_Crime_Prevention_i_Criminal_Justice.pdf.

²⁰⁹ *Op. cit.* fusnota 200, paragraf 35 (Okvir UN iz 1996. godine za model propisa o nasilju u porodici).

147. Član 38 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici predviđa prekršajnu odgovornost u slučaju kršenja zaštitne mjere, što se kažnjava novčanom kaznom ili zatvorskom kaznom do četrdeset dana. Na međunarodnom nivou je prepoznato da je izuzetno važna inkriminacija kršenja zabrane približavanja ili zaštitne mjere da bi se osigurala djelotvornost propisa.²¹⁰ U tom smislu, član 220 stav 5 Krivičnog zakonika inkriminiše kršenje zaštitnih mjera koje izriče sud ili drugi državni organ u slučajevima nasilja u porodici, a kazne se kreću u rasponu od novčane do šestomjesečne kazne zatvora. Iako je sama po sebi ova odredba pozitivna, preklapa se sa članom 38 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Da se to izbjegne, poželjno bi bilo izmijeniti član 38 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici tako da kršenje zaštitnih mjera podliježe krivičnoj odgovornosti kako je definisano Krivičnim zakonikom, te da se doda upućivanje na član 220 Krivičnog zakonika.
148. Nadalje, posljedice kršenja zaštitnih mjera, tj. krivična odgovornost i pripadajuće kazne, treba sistematski naznačiti u pisanoj formi u svim takvim nalogima, a član 28 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici o sadržaju pisanog policijskog naređenja treba dopuniti u tom smislu. Na taj način, navodni učinilac će biti upoznat sa posljedicama kršenja takvih naređenja. Osim toga, ako to već nije slučaj, treba obezbijediti odgovarajuću obuku policije i pravosuđa o postupku izdavanja i sadržaju takvih mjera.
149. Prema raznim međunarodnim i regionalnim tijelima za praćenje stanja ljudskih prava, do danas je u Crnoj Gori izrečen samo ograničen broj takvih mjera.²¹¹ Iako član 39 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici predviđa odgovornost određenih javnih zvaničnika u slučaju propuštanja da prijave slučajeve nasilja u porodici ili kršenja zaštitnih mjera, to ne uključuje odgovornost policijskih službenika zbog propuštanja da izdaju ili zatraže izdavanje zaštitne mjere. U tom smislu, kroz sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava konstatovano je da u slučajevima gdje postoje jasne naznake nasilja, policija je u obavezi da po sopstvenoj inicijativi ispita potrebu djelovanja da bi se spriječilo nasilje u porodici, bez obzira na postojanje formalne predstavke ili službene prijave od strane žrtve; propust da to urade smatran je za kršenje člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima.²¹² To podržava i član 53 Istanbulske konvencije, koji slično tome navodi da žrtve treba da imaju mogućnost da pribave zabranu prilaženja ili zaštitnu mjeru, bez obzira na to da li su se odlučile da pokrenu bilo koji drugi zakonski postupak ili ne. Crnogorski zakonski okvir treba izmijeniti kako bi se upodobio sa takvim zahtjevima.

4.5. Proceduralne mjere i zaštita od ponovne viktimizacije

150. Član 54 Istanbulske konvencije zahtijeva usvajanje zakonodavnih ili drugih mjera da se osigura da u građanskim i krivičnim postupcima dokazi koji se odnose na seksualnu prošlost i ponašanje žrtve budu dozvoljeni samo kada je to relevantno i neophodno. Ne čini se da Izvodi iz zakonskih propisa, uključujući i izvode iz Zakonika o krivičnom postupku, predviđaju takvo ograničenje. Osim ako to već nije predviđeno drugim

²¹⁰ Pogledati stranu 9 Sastanka ekspertske grupe UN o dobrim praksama u propisima o nasilju nad ženama, stručni referat autorke Cheryl A. Thomas o Zakonskoj reformi u pogledu nasilja u porodici u Srednjoj i Istočnoj Evropi i bivšem Sovjetskom Savezu, 17. jun 2008. godine, koji je dostupan na [http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw/legislation/2008/expertpapers/EGMGPLVAV%20Paper%20\(Cheryl%20Thomas\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw/legislation/2008/expertpapers/EGMGPLVAV%20Paper%20(Cheryl%20Thomas).pdf), Pogledati i odjeljak 3.10.9 Priručnika UN Women iz 2012. godine za zakonske propise o nasilju nad ženama i strana 40 (2014 UNODC Model za djelovanje za nasilje nad ženama).

²¹¹ *Op. cit.* fusnota 31, paragraf 18 (Zaključna zapažanja CEDAW Komiteta za Crnu Goru iz 2011. godine). pogledati i *op. cit.* fusnota 88, paragraf 19 (2014 Zaključna zapažanja UNCAT komiteta za Crnu Goru).

²¹² Pogledati npr. *op. cit.* fusnota 110, paragrafi 46-48 (*T.M. i C.M. protiv Republike Moldavije*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 28. januara 2014.).

zakonskim aktima, takvo ograničenje treba izričito navesti kako bi se zaštitile žrtve od ponovne viktimizacije tokom sudskog postupka.

151. Iako se pozdravlja činjenica što Zakonik o krivičnom postupku predviđa zaštitne mjere primjerene djetetu (pogledati paragrafe 156-163 ovog Mišljenja), i odraslim žrtvama treba da budu na raspolaganju određene zaštitne mjere. Član 56 Istanbulske konvencije predviđa niz mjera za zaštitu prava i interesa žrtava i svjedoka (pogledati paragraf 90 ovog Mišljenja), u svim fazama istrage i sudskog postupka.
152. Iako neke od njih već čine dio važećeg zakonskog okvira,²¹³ ostale mjere bi se mogle uvesti ili unaprijediti (pogledati i komentare koji se odnose na prava žrtava u paragrafima 85-92 ovog Mišljenja).²¹⁴ Na primjer, konstatuje se da odredbe Zakonika o krivičnom postupku o „vještačenju“ (članovi 136 do 156) u principu nisu posebno rodno senzitivne te se ne bave specifičnom situacijom žrtava djela protiv polne slobode i djece žrtava koje mogu biti posebo traumatizovane. Mnoge zemlje su razradile posebne protokole i specijalizovane instrumente za prikupljanje dokaza za istragu silovanja i drugih vidova seksualnog zlostavljanja.²¹⁵ Konkretnije, u slučajevima seksualnih delikata, od žrtava se često zahtijeva da skinu odjeću u okviru postupka medicinskog vještačenja. Bilo bi poželjno da se izričito predvidi da u takvim okolnostima pregled sprovodi i da mu prisustvuju samo osobe istog pola kao i osumnjičeni/okrivljeni/svjedok.
153. Osim toga, treba jasno navesti da svaki takav postupak u kome su lica u obavezi da skinu odjeću i gdje se time izlažu pogledu intimni dijelovi tijela, po pravilu ne treba dozvoliti ukoliko lice koje se podvrgava pregledu ne da svoju prethodnu saglasnost. Član 154 stav 1 Zakonika o krivičnom postupku navodi sledeće: „tjelesni pregled osumnjičenog ili okrivljenog *preduzeće se* i bez njegovog pristanka, ako je potrebno da se utvrde činjenice važne za krivični postupak” i „tjelesni pregled [oštećenih] *može se*, bez njihovog pristanka, preduzeti samo onda ako se mora utvrditi da li se na njihovom tijelu nalazi određen trag ili posljedica krivičnog djela”. U slučajevima kada se osumnjičeni/okrivljeni protivi takvim pregledima, stav 4 ovog člana navodi da se oni mogu preduzeti samo po nalogu suda. Ni jedna od ovih odredbi ne nameće stvarnu obavezu da se traži saglasnost žrtve/oštećenog (kao ni osumnjičenog/okrivljenog) prije vršenja takvog pregleda. Bilo bi poželjno izmijeniti član 154 u skladu sa tim da se jasno navede obaveza u svim situacijama (i za osumnjičene/okrivljene i za žrtve/oštećene), te da se tjelesni pregled bez saglasnosti žrtve/oštećenog sprovodi sam po nalogu suda.²¹⁶ Kao izuzetak od takvog opšteg pravila odobravanja od strane sudije, zakonom treba dozvoliti tjelesni pregled u slučajevima *flagrante delicto* odlukom organa krivične istrage, koji onda treba da budu u obavezi da o tjelesnom pregledu obavijeste sudiju istrage u kratkom vremenskom roku, recimo u roku od 24 sata. Preporučuje se i da se propišu dodatne garancije, na primjer da pregled tjelesnih šupljina treba da radi samo

²¹³ Pogledati relevantne odredbe Zakonika o krivičnom postupku, npr. mogućnost isključivanja javnosti radi zaštite interesa maloljetnika ili zaštite ličnog i porodičnog života okrivljenog ili oštećenog (članovi 313 do 316 ZKP); mogućnost da žrtve krivičnih djela protiv polne slobode ili djeca svjedoče u odvojenim prostorijama (član 113 ZKP); saslušanje svjedoka putem tumača (član 116 ZKP); zaštita svjedoka (i oštećenih) od zastrašivanja (član 120 ZKP).

²¹⁴ Npr. osigurati da se kadgod je to moguće izbjegava kontakt između žrtava i učinilaca u prostorijama suda i organa za sprovođenje zakona i omogućiti žrtvama da svjedoče bez prisustva u sudnici ili barem da nije prisutan navodni učinilac.

²¹⁵ *Op. cit.* fusnota 192, strane 55-58 (Priručnik UN iz 2010. godine o djelotvornom odgovoru policije na nasilje nad ženama).

²¹⁶ Pogledati npr. paragraf 22 Mišljenja OEBS/ODIHR-a iz 2013. godine na nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku Srbije, koji je dostupan na http://www.legislationline.org/download/action/download/id/4337/file/224_CRIM_SRB%20CPC%204%20March%202013_en.pdf.

lijekar i to na senzitivn i najmanje intruzivan naćin.²¹⁷ Članove 152 i 154 Zakonika o krivićnom postupku i druge odredbe, kao je primjereno, treba dopuniti u skladu sa tim. Takvom odredbom se mođe predvidjeti i da se fotografije povreda ųrtve mogu praviti samo uz saglasnost ųrtve.²¹⁸

154. Pozitivno je to ųto ćlan 30 Zakona o unutrašnjim poslovima predviđa posebne odredbe koje se odnose na saslušanje maloljetnika, ukljućujući i to da takvo saslušanje treba da obavlja samo odgovarajuće osposobljen sluųbenik. Bilo bi poųeljno slićno predvidjeti da samo posebno osposobljeni sluųbenici treba da saslušavaju ųrtve nasilja nad ųenama i nasilja u porodici, s obzirom na traumatizujuću prirodu takvih djela.
155. I konaćno, u skladu sa ćlanom 26 Konvencije Savjeta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima,²¹⁹ drųave ugovornice obezbeđuju mogućnost neizricanja sankcija ųrtvama za njihovu ukljućenost u nezakonite aktivnosti ako su ųrtve na to prisilili trgovci ljudima. Izvodi iz Zakona o javnom redu i miru koji su dostavljeni na pregled pominju određene prekršaje kao ųto su prostitucija i prosjaćenje, ali se ne ćini da je ukljućena i klauzula o nekaųnjavanju za ųrtve trgovine ljudima. Slićno tome, Krivićni zakonik ne predviđa izrićito takvu mogućnost. Kako je to preporućeno u Izvještaju o Crnoj Gori iz 2012. godine Grupe eksperata za borbu protiv trgovine ljudima (u daljem tekstu „GRETA”),²²⁰ i ukoliko to već nije riješeno, zakonodavci treba da preduzmu zakonodavne mjere da predvide takvu mogućnost. Član 10 Modela zakona UNODC-a iz 2009. godine za suzbijanje trgovine ljudima o „Nesnošenju odgovornosti [ne-kaųnjavanju] [ne-gonjenju] ųrtava trgovine ljudima”²²¹ mođe da posluųi kao korisna referenca za zakonodavce u tom smislu.

4.6. Proceduralne mjere primjerene djeci

156. Pozitivno je to ųto se ćlan 125 Krivićnog zakonika konkretno bavi posebnom situacijom djece ųrtava time ųto navodi da „zastarijevanje krivićnog gonjenja za djelo ućinjeno na ųtetu maloljetnog lica ne teće dok to lice ne navrši osamnaest godina”. To je u skladu sa ćlanom 58 Istanbulske konvencije, koji omogućava produženje rokova zastare da se osigura djelotvorno pokretanje zakonskog postupka nakon ųto ųrtva postane punoljetna, a time se dozvoljava više vremena djeci ųrtvama da prevaziđu traume i odluće da li da podnose krivićne prijave.
157. Član 56 stav 2 Istanbulske konvencije takođe predviđa da se, gdje je to primjereno, obezbeđuju posebne mjere vodeći računa o najboljem interesu djeteta.

²¹⁷ Op. cit. fusnota 25, strana 72 (2014 UNODC Model za djelovanje za nasilje nad ųenama).

²¹⁸ Op. cit. fusnota 25, strana 71 (2014 UNODC Model za djelovanje za nasilje nad ųenama).

²¹⁹ Konvencija Savjeta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima (CETS No. 197), koja je dostupna na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Convntn/CETS197_en.asp#TopOfPage, a Crna Gora je ratifikovala 30. jula 2008.

²²⁰ Pogledati paragrafe 185-186 Izvještaja Grupe eksperata za borbu protiv trgovine ljudima (u daljem tekstu “GRETA”) u pogledu implementacije Konvencije SE za borbu protiv trgovine od strane Crne Gore (u daljem tekstu “GRETA Izvještaj iz 2012. godine o Crnoj Gori”), 13. septembar 2012. godine, koji je dostupan na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Reports/GRETA_2012_9_FGR_MNE_en.pdf.

²²¹ Pogledati Model zakona UNODC-a za suzbijanje trgovine ljudima (2009) koji je dostupan na http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Model_Law_against_TIP.pdf. Član 10 Modela zakona glasi: “1. ųrtva trgovine ljudima ne smatra se krivićni ili prekršajno odgovornom [kaųnjenom] [neprimjereno lišena slobode, novćano ili na drugi naćin kaųnjena] za djela [nezakonite radnje] koje poćine u mjeri u kojoj je njihova takva ukljućenost direktna posljedica okolnosti da se radi o licu koje je ųrtva trgovine ljudima. 2. ųrtva trgovine ljudima ne smatra se krivićno ili prekršajno odgovornom za djela u oblasti imigracije utvrđena nacionalnim pravom. 3. Odredbe ovog ćlana ne dovode u pitanje opštu mogućnost odbrane koji se zakonom predviđa za ųrtve. 4. Odredbe ovog ćlana ne primjenjuju se kada je krivićno djelo posebno teške prirode kako je to definisano nacionalnim pravom”.

158. Pozdravlja se činjenica da Zakonik o krivičnom postupku već uključuje određene zaštitne mjere za djecu tokom sudskog postupka, na primjer mogućnost da se javnost isključi radi zaštite interesa maloljetnika (član 314) ili pomoć psihologa (član 113). Međutim, obuhvat mjera za zaštitu djece žrtava i svjedoka trebalo bi da bude mnogo širi i da obuhvata ne samo ročište pred sudom, već i čitav pravosudni postupak, tj. od otkrivanja krivičnog djela i podnošenja prijave, preko istrage, gonjenja i sudskog i post-sudskog postupka.²²² Pogotovo, Zakonik o krivičnom postupku treba da uključi posebne postupke za sprječavanje direktnog kontakta između učinilaca i djece žrtava u svim fazama krivične istrage, gonjenja i sudskog postupka, osim ukoliko takav kontakt nije neophodan ili koristan za pravilno vođenje postupka (pogledati i paragraf 87 ovog Mišljenja).²²³
159. Posebno je važno osigurati pravo djece da izražavaju svoje stavove u pogledu svake odluke koja na njih utiče, kako je navedeno u članu 12 Konvencije UN o pravima djeteta. Činjenica da je dijete veoma mlado ili u posebno ranjivoj situaciji (npr. sa teškoćama u razvoju, pripada maninskoj grupi, migrant je, itd.) ne lišava dijete prava da izrazi svoje stavove niti to treba da umanju težinu koja se pripisuje stavovima djeteta prilikom određivanja najboljeg interesa djeteta.²²⁴ Zato, Zakonik o krivičnom postupku treba da uključi odredbe primjerene djeci kojima se precizira da policija, tužioci i sudovi obavještavaju dijete o postupku i traže djetetove stavove u pogledu daljih koraka u svim fazama istrage, gonjenja i sudskog postupka, kao i nakon toga.
160. Uopštenije posmatrano, treba da je uspostavljen transparentan i objektivni proces za sve odluke koje donose zakonodavci, sudije ili upravni organi, a koje direktno utiču na dijete, uključujući i izricanje zaštitnih mjera u skladu sa Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici.²²⁵ Svaka odluka koja se odnosi na dijete mora biti motivisana, obrazložena i objašnjena, uz eksplicitno navođenje svih faktičkih okolnosti, elementima relevantnim za utvrđivanje najboljeg interesa djeteta, te kako su ti elementi ocijenjeni da se utvrdi djetetov najbolji interes u datom slučaju.²²⁶ Propisi kao što su Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti, Porodični zakon i Zakon o zdravstvenoj zaštiti, između ostalih, treba da sadrže odredbe u tom smislu. Osim toga, kako je to preporučio Komitet UN za prava djeteta, te mjere treba da budu praćene odgovarajućom i sistematskom obukom i/ili senzibilisanjem u pogledu prava djeteta svih stručnih lica koja rade sa djecom i za djecu, uključujući službenike za sprovođenje zakona, kao i sudije, advokate, zdravstvene radnike, nastavnike, socijalne radnike, upravu škole i druge po potrebi.
161. Član 62 Porodičnog zakona Crne Gore predviđa da pravo djeteta da živi sa svojim roditeljima može biti ograničeno samo odlukom suda, kada je to u najboljem interesu djeteta i „ako postoje razlozi za ograničenje ili lišenje roditeljskog prava ili u slučaju nasilja u porodici”. Član 87 Porodičnog zakona nadalje predviđa da se lišenje roditeljskog prava može izreći u slučajevima zlostavljanja, izrabljivanja, zanemarivanja djeteta itd. Iako se čini da su takve odredbe u načelu saglasne sa članom 31 Istanbulske konvencije, ne čini se da se njima rješava pitanje prava na posjete, koje takođe treba biti

²²² Pogledati Model zakona o pravdi u stvarima koje uključuju djecu žrtve i svjedoke krivičnih djela (2009) koji je dostupan na http://www.unicef.org/ceecis/UNDOC-UNICEF_Model_Law_on_Children.pdf.

²²³ Pogledati paragrafi 290 i 292 Izvještaja sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju.

²²⁴ Pogledati paragraf 54 Opšteg komentara br. 14 (2013) o pravu djeteta da se njegovim ili njenim interesima da prioritet (u daljem tekstu “Opšti komentar br. 14 Komiteta o pravima djeteta (2013)”), koji je dostupan na http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf.

²²⁵ ibid. paragraf 87 (Opšti komentar br. 14 Komiteta o pravima djeteta (2013)).

²²⁶ ibid. paragrafi 97-98 (Opšti komentar br. 14 Komiteta o pravima djeteta (2013)).

ograničeno u slučajevima nasilja; preporučuje se da se u tom smislu dopune relevantni zakonski tekstovi.

162. Porodični zakon i drugi relevantni zakoni koji se odnose na sisteme starateljstva takođe treba da se usaglase sa međunarodnim i regionalnim preporukama i dobrim praksama, recimo uspostavljanjem mehanizma za pojedinačne pritužbe pristupačnog djeci i da se garantuje pravo djece da izražavaju svoje stavove u različitim fazama postupka provjere za staratelje.²²⁷ Nadalje, staratelji treba da imaju obavezu, između ostalog, da pruže podršku djetetu u svim zakonskim postupcima time što dijete obavještavaju o njegovim/njenim pravima, osiguravaju da kvalifikovani pravници zastupaju dijete, kako je primjereno, pred sudom, i da prate i komuniciraju sa takvim stručnim licima.²²⁸ U tom smislu treba dopuniti relevantne propise.
163. Nadalje, djecu žrtve treba obavještavati odmah i na način primjeren djeci o postojećim mogućnostima za dobijanje reparacije od učinioca ili od države kroz građanske i druge postupke.²²⁹ Takve informacije treba da pruže svi oni koji dolaze u kontakt sa žrtvom, uključujući i zdravstvene službe, službe pomoći za žrtve, policiju, organe za sprovođenje zakona i sudove,²³⁰ njihovim roditeljima ili starateljima i pravnim zastupnicima.²³¹ U tom smislu treba dopuniti odredbe Zakonika o krivičnom postupku.

4.7. Parnice, naknada štete i pravni lijekovi

164. Što se tiče građanskih posljedica prinudnih brakova, konstatujemo kao pozitivno to što član 49 Porodičnog zakona Crne Gore izričito predviđa da se “[b]rak može poništiti ako je bračni drug pristao na njegovo sklapanje u strahu izazvanom silom ili ozbiljnom prijetnjom” što je, u načelu, u skladu sa članom 32 Istanbulske konvencije. Međutim, mora se naglasiti da zakonski postupak potreban za poništenje braka ne treba za žrtvu da predstavlja neprimjeren finansijski i administrativni teret.²³² Zakonodavci i zainteresovane strane treba da osiguraju da se to u praksi ne dešava i da, po potrebi, žrtvi omoguće besplatnu pravnu pomoć za dobijanje poništenja putem jednostavnog i jasnog postupka.
165. Nadalje, član 53 Porodičnog zakona predviđa da se poništenje ne može tražiti ako je protekla godina dana od dana kada je prinuda prestala i ako su bračni drugovi živjeli zajedno za to vrijeme. U praksi, žrtvi može biti teško da dokaže da prisila nije prestala, te vremenski rok od jedne godine može biti neopravdano restriktivan. Međunarodne dobre prakse ukazuju na to da se preporučuje ukidanje ili produženje vremenskog roka za podnošenje zahtjeva za poništenje braka da bi se zaštitile žrtve prinudnih brakova, jer mnogim žrtvama nedostaje samopouzdanje da dovode u pitanje svoju situaciju tokom prvih godina braka ili možda nisu u mogućnosti da dokažu da prisila nije prekinuta, što

²²⁷ Pogledati stranu 28 Priručnika o starateljstvu nad djecom lišenom roditeljskog staranja koji je pripremila Agencija Evropske unije za temeljna prava (FRA), jun 2014. godine (u daljem tekstu “2014 FRA Priručnik o starateljstvu”), koji je dostupan na http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-guardianship-children_en_0.pdf.

²²⁸ ibid. strana 99 (2014 FRA Priručnik o starateljstvu).

²²⁹ Op. cit. fusnota 122, paragraf 35 (2005 Smjernice UN o pravdi u stvarima koje uključuju djecu žrtve i svjedoke krivičnih djela).

²³⁰ Pogledati član 29 stavove 1 i 2 Modela zakona o pravdi u stvarima koje uključuju djecu žrtve i svjedoke krivičnih djela (2009) koji je dostupan na http://www.unicef.org/ceecis/UNDOC-UNICEF_Model_Law_on_Children.pdf.

²³¹ ibid. paragraf 20 (2005 UN Smjernice o pravdi u stvarima koje uključuju djecu žrtve i svjedoke krivičnih djela).

²³² Pogledati paragraf 178 Izvještaj sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju.

- bi ih spriječilo da traže poništenje.²³³ Zakonodavci i zainteresovane strane treba da prodiskutuju o tome da li bi takvo produženje vremenskih rokova za traženje poništenja bilo poželjno s obzirom na nacionalni kontekst u Crnoj Gori.
166. Što se tiče naknade štete, posebno je pozitivno to što se u Crnoj Gori razmatra mogućnost uspostavljanja državne šeme za naknadu štete, kako je pomenuto u članu 30 stav 2 Istanbulske konvencije. U tom kontekstu, OEBS/ODIHR želi da ponovi svoje preporuke date u skorašnjem Mišljenju o naknad štete za žrtve krivičnih djela, posebno u dijelu koji se odnosi na žrtve nasilja u porodici i drugih krivičnih dela nasilja nad ženama kroz takvu šemu.²³⁴
167. Osim takve nakande štete, žrtve treba da budu u mogućnosti da traže naknadu za štete pretrpljene kao posljedice bilo kog od djela predviđenih Istanbulsom konvencijom, kroz građansko, upravno ili krivično pravo. Član 114 Zakonika o krivičnom postupku upućuje na mogućnost da oštećeni može da podnese imovinsko-pravni zahtjev u krivičnom postupku, što je pozitivno jer se na takav način može izbjeći sekundarna viktimizacija koja se često izaziva zahtjevom da žrtva prolazi kroz nekoliko sudskih postupaka (krivični i građanski). Kako bi se osiguralo da žrtve imaju stvaran pristup naknadi štete, treba ih što je moguće ranije obavijestiti o mogućnosti potraživanja naknade štete i o potrebnom postupku (pogledati i paragrafe 88-92 ovog Mišljenja), a u mjeri mogućeg, trebalo bi i da im se obezbijedi besplatna pravna pomoć (pogledati i paragrafe 88-92 i 103-106 ovog Mišljenja).
168. I konačno, ne čini se da postojeći zakonski okvir obezbjeđuje postupak putem koga bi žrtve nasilja nad ženama i nasilja u porodici mogle potraživati pravni lijek u građanskom postupku za naknadu štete *protiv državnih organa* zbog propusta takvih organa da preduzmu neophodne preventivne ili zaštitne mjere u sklopu svojih ovlaštenja.²³⁵ Preporučuje se da Izvodi iz zakonskih propisa ili druge odredbe, kako je to primjereno, budu dopunjeni da se žrtvi izričito obezbijedi takva mogućnost.

[KRAJ TEKSTA]

²³³ Pogledati paragraf 48 Izvještaja Kancelarije Visokog komesara UN za ljudska prava za Komitet za ljudska prava o prevenciji i eliminaciji dječijih, ranih i prinudnih brakova, A/HRC/26/22, 2. april 2014. godine, koji je dostupan at http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A-HRC-26-22_en.doc.

²³⁴ *Op. cit.* fusnota 2 (Mišljenje OEBS/ODIHR iz 2014. godine o naknadi štete za žrtve krivičnih djela u Crnoj Gori).

²³⁵ Pogledati paragraf 162 Izvještaja sa pojašnjenjima uz Istanbulsku konvenciju.