

# Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji i njena implementacija u Republici Hrvatskoj

---

**Sviben, Marija**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2022**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:209316>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-14**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Katedra za kazneno pravo

Marija Sviben

**KONVENCIJA VIJEĆA EUROPE O SPREČAVANJU I BORBI PROTIV NASILJA  
NAD ŽENAMA I NASILJA U OBITELJI**

**I**

**NJENA IMPLEMENTACIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Diplomski rad

Mentorica: prof. dr. sc. Maja Munivrana

Zagreb, kolovoz 2022.

## Izjava o izvornosti

Ja, Marija Sviben pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

\_\_\_\_\_  
Marija Sviben v.r.

## SADRŽAJ

<b>1. UVOD.....</b>	<b>1</b>
<b>2. O ISTANBULSKOJ KONVENCIJI.....</b>	<b>2</b>
2. 1. GENEZA .....	2
2. 2. STATISTIKA RATIFIKACIJE .....	4
2. 3. GREVIO I MEHANIZAM NADZORA .....	5
2. 4. SADRŽAJ KONVENCIJE .....	8
2. 4. 1. <i>Općenito</i> .....	8
2. 4. 2. <i>Opće odredbe i obveze</i> .....	10
2. 4. 3. <i>Materijalno pravo</i> .....	12
2. 4. 4. <i>Rezerve</i> .....	14
<b>3. KONVECIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ .....</b>	<b>16</b>
3.1. POSTUPAK RATIFIKACIJE.....	16
3.2. PRIMJENA KONVENCIJE .....	17
3.3. NEVLADINE ORGANIZACIJE I ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA .....	23
<b>4. OTPOR KONVENCIJI .....</b>	<b>28</b>
4. 1. REPUBLIKA HRVATSKA.....	28
4. 2. TURSKA I BUGARSKA.....	34
<b>5. ZAKLJUČAK .....</b>	<b>36</b>
<b>6. IZVORI.....</b>	<b>39</b>

## 1. UVOD

Nasilje nad ženama, uključujući obiteljsko nasilje, povreda je ljudskih prava i globalna pojava koje je duboko ukorijenjena u povijesnoj nejednakosti između muškaraca i žena, odnosno oblik je rodno utemeljene diskriminacije. Ono, kao sustavni problem, oduzima ženama pravo na ravnopravno uživanje temeljnih ljudskih prava i sloboda te se pojavljuje u mnogim oblicima i područjima ženina života: kao seksualno, obiteljsko, psihološko i ekonomsko nasilje; nasilje na poslu, kod kuće i u javnosti.

Već se desetljećima na ovom području vodi pravna i društvena bitka koje je dovela do određene razine napretka. No, usprkos značajnim naporima, nasilje je nad ženama u svim svojim oblicima pojava koja je široko rasprostranjena na svim razinama društva – kako Europe tako i svijeta. Statistika na svjetskoj razini govori kako su gotovo 1 od 3, odnosno 30% žena bile žrtve fizičkog i/ili seksualnog nasilja počinjenog od strane intimnih partnera ili trećih<sup>1</sup>, a na razini Europske Unije su, prema anketi provedenoj 2014. godine, između 45% i 55% žena i djevojčica od 15 godine života bile žrtve seksualnog uznemiravanja<sup>2</sup>. U Republici Hrvatskoj je od 2012. godine do 2017. godine 90 žena ubijeno od strane (bivšeg) supruga ili partnera ili neke druge bliske osobe, a samo je tijekom 2016. godine i 2017. godine ubijeno 38 žena od strane bliskih osoba. Sukladno izloženim brojkama podatci kažu kako u Republici Hrvatskoj femicid čini 25-35% svih ubojstava.<sup>3</sup> Negativan se trend i dalje nastavlja - sukladno Izvješću Pravobraniteljice za jednakost spolova u 2021. godini zabilježen je značajan porast broja slučajeva seksualnog uznemiravanja žena te se, iako je broj ukupno ubijenih žena u toj godini nešto manji, većinski i dalje radi o žrtvama nasilja u obitelji.<sup>4</sup> S obzirom na ovaj mali dio statistike koji je iznesen, evidentna je bila nužnost podizanja razine zaštite i pravne intervencije – no, nisu dovoljne samo zakonodavne intervencije, već se napredak mora temeljiti i na društvenim promjenama: sustavnom integracijom obrazovanja na ovu temu i posljedično iskorjenjivanjem rodne diskriminacije.

---

<sup>1</sup> Violence against women, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>, 2021. (pristupljeno 17.8.2022.)

<sup>2</sup> European Union Agency For Fundamental Rights, Violence against women: an EU-wide survey – Results at a glance, Luxembourg, 2014., [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_en.pdf), str. 28.

<sup>3</sup> Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, Izvješće o radu za 2017., Zagreb, 2018., [https://www.prs.hr/application/images/uploads/IZVJE%C5%A0%C4%86A/SA%C5%BDETAK\\_IZVJE%C5%A0%C4%86A\\_O\\_RADU\\_ZA\\_2017\\_.pdf](https://www.prs.hr/application/images/uploads/IZVJE%C5%A0%C4%86A/SA%C5%BDETAK_IZVJE%C5%A0%C4%86A_O_RADU_ZA_2017_.pdf), 10. – 12. str.

<sup>4</sup> Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, Izvješće o radu za 2021., Zagreb, 2022., [https://www.prs.hr/application/images/uploads/Godi%C5%A1nje\\_izvje%C5%A1%C4%87e\\_2021\\_SA%C5%BDETAK\\_F.pdf](https://www.prs.hr/application/images/uploads/Godi%C5%A1nje_izvje%C5%A1%C4%87e_2021_SA%C5%BDETAK_F.pdf), 14. – 16. str.

Iako su konvencije i drugi pravni instrumenti koji se bave ženskim pravima i borbom protiv nejednakosti, diskriminacije i nasilja nešto što već postoji na međunarodnoj razini, nijedan pravni instrument nije doveo zaštitu na dovoljnu razinu - nije dovoljno široko, detaljno i sistematično pristupio problemu nasilja nad ženama. Prepoznavši to, Vijeće Europe je Konvencijom o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji aktualiziralo navedenu temu pristupivši problemu nasilja kao rodno utemeljenim, tako stvorivši jedan od najcjelovitijih, najprogresivnijih i najambicioznijih instrumenata iz područja zaštite ljudskih prava – "zlatni standard" zaštite prava žena.<sup>5</sup>

## 2. O ISTANBULSKOJ KONVENCIJI

### 2. 1. GENEZA

Vijeće Europe, kao regionalna međunarodna organizacija koja trenutno ima 47 članica vodeća je sila za zaštitu ljudskih prava na Europskom kontinentu. Ono je „forum europskih država za međusobne konzultacije i koordinaciju aktivnosti, osobito na području razvoja demokracije i zaštite prava čovjeka, poglavito prava manjina, jednakosti i socijalne pravde, slobode medija, obrazovanja za demokratske promjene, zaštite kulturne baštine i razvoja europskog identiteta, jačanja lokalne i regionalne uprave i samouprave, potpore zemljama u tranziciji Srednje i Istočne Europe.“<sup>6</sup> U bogatom opusu svoga rada Vijeće je donijelo mnoge međunarodne ugovore , a onaj najvažniji je Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine koji predstavlja osnovu sustava za zaštitu ljudskih prava. Davnih je dana postavljen taj opći pravni okvir zaštite čovjeka – temeljna građanska i politička prava i slobode. Daljnji rad i kodifikacije Vijeća usmjerene su na učvršćivanje i proširivanje pravnih načela kojima je ta konvencija udarila temelje. Tako je, s vremenom, posebna pozornost posvećena promoviranju i zaštiti prava žena i djevojčica prepoznajući taj dio društva posebno ugroženim rodno uvjetovanim nasiljem. Već je sedamdesetih godina prošloga stoljeća Vijeće Europe krenulo s promicanjem zaštite žena od nasilja. Istu je borbu aktivnije nastavilo devedesetih godina istoga stoljeća održavajući i donoseći konferencije, deklaracije, rezolucije,

---

<sup>5</sup> Speck, A., Parlamentarna skupština Vijeća Europe; The Istanbul convention – a powerful tool to end gender-based violence; A handbook for parliamentarians on the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, Strasbourg, 2019., <https://rm.coe.int/arm-2021-coe-istanbul-convention-handbook-for-parliamentarians-eng-081/1680a4cf89>, str. 11.

<sup>6</sup> Vijeće Europe, u: Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021.

istraživačke seminare i druge slične aktivnosti. No, to nisu bitke koje je ono vodilo samo. Iste su ideje promovirane u političkom i strateškom smislu i na razini Ujedinjenih naroda te Europske unije. Kontinuirani rad na tom području, uzevši u obzir praksu, zakonodavstva država članica, međunarodne ugovore i postojeći rad Vijeća Europe, rezultirao je donošenjem Preporuke Rec(2002)5 Odbora ministara državama članicama o zaštiti žena od nasilja iz travnja 2002. godine. Cilj preporuke je pružiti državama članicama dobru podlogu i dati inicijativu za napredak nacionalnog zakonodavstva u pogledu zaštite žena od nasilja i to kroz listu mjera koje su uzete kao optimalni oblici za postizanje istog. Tada je to bio prvi pravni instrument koji se bavio razvijanjem strategije za prevenciju i zaštitu žrtava rodno uvjetovanog nasilja na međunarodnoj razini.<sup>7</sup> Sljedeći korak bilo je provođenje široko obuhvatne Kampanje za suzbijanje nasilja nad ženama, uključujući obiteljsko nasilje u trajanju od 2006. do 2008. godine. Iako je prepoznato kao univerzalan problem, bilo je očito kako postoje velike zakonske razlike te razlike u percepciji i reakciji pojedine države na nasilje nad ženama.<sup>8</sup> Cilj kampanje bio je da se kroz prepoznavanje te činjenice podigne svijest o tome da nasilje nad ženama jest povreda ljudskih prava, da se potakne politička volja za adekvatnijom zaštitom te da se pospješi implementacija Preporuke Rec(2002)5. U tu su svrhu provedeni mnogi edukacijski seminari, sastanci na nacionalnoj razini uključujući razne aktivnosti na parlamentarnoj razini te publikacije raznih studija i materijala kako bi se širilo znanje o problemu. Kampanja je bila jedna od najuspješnijih Vijeća Europe uz širok odaziv na lokalnim, regionalnim i nacionalnim razinama. Najvažniji rezultat kampanje predstavlja prepoznavanje nasilja nad ženama kao povredu ljudskih prava te pomicanje tog problema iz sfere privatnog u sferu javnog problema. Nadalje, problem nasilja nad ženama dobio je prioritetniju ulogu na političkom dnevnom redu država članica te je došlo do pozitivnih pomaka što se tiče implementacija Preporuke Rec(2002)5, a sve uz zaključak kako je za stvaran napredak potrebna suradnja javnih subjekata na svim razinama.<sup>9</sup> Usprkos (ili zaslugom) sveg tog truda bilo je jasno kako postoji ozbiljna potreba za harmonizacijom. Kao sljedeći korak, Vijeće Europe odlučilo je kako se navedeni

---

<sup>7</sup> Glavno ravnateljstvo za ljudska prava i vladavinu prava, Odjel za ravnopravnost spolova i suzbijanje trgovanja ljudima; Analytical study on the effective implementation of Recommendation Rec(2002)5 on the protection of women against violence in Council of Europe member States, Strasbourg, 2007., <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805915e3>, str. 7.

<sup>8</sup> Preporuka Rec(2002)5 Odbora ministara državama članicama o zaštiti žena od nasilja i Memorandum s objašnjenjima, 2006., Zagreb: Vlada RH, Ured za ravnopravnost spolova, str. 24.

<sup>9</sup> Glavno ravnateljstvo za ljudska prava i vladavinu prava, Odjel za ravnopravnost spolova i suzbijanje trgovanja ljudima; The Council of Europe Campaign To Combat Violence Against Women, Including Domestic Violence (2006-2008), Strasbourg, 2008., [https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/source/fs\\_vawcampaign\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/source/fs_vawcampaign_en.pdf), str. 2.

napori trebaju pretočiti u pravno obvezujući instrument. S tim je ciljem 2008. godine Vijeće ministara osnovalo skupinu pod nazivom CAHVIO (*Ad Hoc Committee for preventing and combating violence against women and domestic violence*) iliti *Ad Hoc* Odbor za prevenciju i suzbijanje nasilja nad ženama i nasilja u obitelji koja se sastojala od međunarodnih stručnjaka, a na čelu koje je, kao supredsjednica, imenovana Dubravka Šimonović, hrvatska pravnica i borac za ljudska prava koja se u svom radu posebno istakla borbom za ženska prava i uklanjanje diskriminacije. Skupina je u prosincu 2010. godine dovršila nacrt Konvencije, a ista je prihvaćena od strane Odbora ministara Vijeća Europe pod nazivom Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji u Istanbulu 7. travnja 2011. godine, otkuda i naziv Istanbulska konvencija. Konvencija je otvorena za potpisivanje 11. svibnja iste godine, a stupila je na snagu 1. kolovoza 2014. godine.

## 2. 2. STATISTIKA RATIFIKACIJE

Prema čl. 75. Istanbulske konvencije ona je otvorena za potpisivanje i ratifikaciju državama članicama Vijeća Europe, državama nečlanicama koje su sudjelovale u njezinoj izradi i Europskoj uniji. Nadalje, prema čl. 76. pristupiti Konvenciji mogu države nečlanice Vijeća Europe koje nisu sudjelovale u njezinoj izradi ako Odbor ministara uz prethodne konzultacije i jednoglasni pristanak država članica Konvencije donese odluku da se takva država pozove. Nakon ratifikacije, država postaje pravno vezana njezinim odredbama.

Konvencija je stupila na snagu nakon što su ispunjeni uvjeti iz čl. 75. st. 3. koji propisuju kako je za stupanje na snagu potrebno da bude ratificirana od strane 10 država, a od kojih osam moraju biti države članice Vijeća Europe. Deseta po redu bila je Andora svojom ratifikacijom 22. travnja 2014. godine. Tako ju je danas potpisalo ukupno 45 država<sup>10</sup>, a od toga 8<sup>11</sup> ih je potpisalo, a nije ratificiralo – Armenija, Bugarska, Češka, Mađarska, Latvija, Litva, Slovačka i Ukrajina. Azerbajdžan je jedina članica Vijeća Europe koja nije potpisala, a posljedično niti ratificirala Konvenciju. Ironično, Turska je prva država koja je ratificirala Konvenciju 14. ožujka 2012. godine, ali je prva i istupila iz nje otkazavši ju 1. lipnja 2021. godine.<sup>12</sup> Iako su njene države članice postupno i samostalno potpisivale Konvenciju, potaknuta

---

<sup>10</sup> Uključujući Europsku uniju

<sup>11</sup> Ne uključujući Tursku

<sup>12</sup> Chart of signatures and ratifications of Treaty 210, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=210>. (pristupljeno 30. 7. 2022.)



činjenicom da je jedna od tri žena samo na njezinom području doživjelo neku vrstu fizičkog i/ili seksualnog nasilja nakon navršenih 15 godina<sup>13</sup>, odnosno 3.7 milijuna žena se u 2014. godini u anketi na razini Europske unije izjasnilo kako je doživjelo seksualno nasilje<sup>14</sup>, i Europska unija postala je potpisnicom Istanbulske konvencije. Uz sve pravne instrumente koje postoje na razini Europske unije, a koji uređuju ovu materiju, na ovaj je način pokazala snažnu političku volju u borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji te, između ostaloga, ima za cilj stimulirati one države članice koje nisu ratificirale da tako naprave. Potpisala ju je u svibnju 2017. godine, no do ratifikacije još nije došlo. Sve članice Europske unije potpisale su Konvenciju, a ratificiralo ih je 21.<sup>15</sup>

### 2. 3. GREVIO I MEHANIZAM NADZORA

Međunarodna je konvencija instrument koji obvezuje države članice, a to znači da im se nameću određene obveze. Kako bi se konvenciji omogućilo da zaživi, one za praćenje implementacije i napretka u raznim aspektima imaju predviđene mehanizme nadzora.

Istanbulska konvencija kao tijelo nadzora u članku 66. predviđa nezavisno stručno tijelo pod nazivom GREVIO (*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*) ili Skupina stručnih osoba za djelovanje protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji. GREVIO ima od 10 do 15 članova koji su birani od strane država članica, ovisno o broju država članica Konvencije. Prilikom biranja pojedinih članova pazi se kako na individualne kvalitete stručnjaka tako i na opću zastupljenost određenih kategorija kao što su geografska i rodna zastupljenost, a što je detaljno uređeno Konvencijom i Rezolucijom CM/Res(2014)43 Vijeća ministara kojom je uređen sam postupak biranja. Prvih 10 članova izabrano je 4. svibnja 2015. godina, a još ih je pet odabrano 2018. godine nakon što je broj ratifikacija Konvencije narastao na 25. Prvi sastanak GREVIO-a održao se od 21. do 23. rujna 2015. godine u Strasbourgu.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Jourová, V., Directorate-General for Justice and Consumers; Istanbul Convention: combatting violence against women, 2016., [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/factsheet\\_istanbul\\_convention\\_web\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/factsheet_istanbul_convention_web_en.pdf), str. 1.

<sup>14</sup> European Union Agency for Fundamental Rights; Violence against women: an EU-wide survey, Vienna, 2014., [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet_en.pdf), str. 3.

<sup>15</sup> Jürviste, U., Shreeves, R., European Parliamentary Research Service; The Istanbul Convention: A tool for combating violence against women and girls, Strasbourg, 2021., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/698801/EPRS\\_ATA\(2021\)698801\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/698801/EPRS_ATA(2021)698801_EN.pdf), str. 2.

<sup>16</sup> About GREVIO – Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio>, (pristupljeno 2.3.2022.)

Članak 66. Istanbulske konvencije nadzorni mehanizam predviđa kao dvostupčani. Tako funkciju nadzora, ocijene i poboljšanja implementacije obavlja GREVIO, ali u suradnji s Odborom stranaka. Odbor stranaka je političko tijelo koje se sastoji od predstavnika stranaka Konvencije, a njegovo osnivanje osigurava njihovo ravnopravno sudjelovanje te ojačava suradnju, kako među njima, tako i između njih i GREVIO-a.<sup>17</sup> Postupak nadzora implementacije Konvencije predviđen je tako da postoje dvije vrste procedura. Prva procedura se tiče uobičajenog i periodičkog individualnog nadzora pojedine države članice. GREVIO razmatra izvješća o zakonodavnim i drugim mjerama koje poduzima država članica kako bi provodila odredbe Konvencije. To izvješće šalje država na temelju upitnika, koji je prema odredbama Konvencije donio GREVIO 11. ožujka 2016. godine, a radi se o skupu pitanja, odnosno smjernica kojih se subjekt nadzora mora pridržavati kako bi se dobili što precizniji i uniformiraniji podatci. Sam postupak provjere pokreće se slanjem takvog upitnika. Na temelju primljenog izvješća GREVIO, s predstavnicima predmetne države, razmatra koliko uspješno ta država implementira odredbe Konvencije te o navedenom izrađuje nacrt svog izvješća. Daljnje, detaljnije provjere provode se u krugovima od kojih svaki u fokusu ima određene odredbe i može imati vlastiti upitnik. Nakon donošenja izvješća slijedi faza razmjene informacija i konzultacija s državom članicom u pitanju. Postupak završava usvajanjem i javnim objavljivanjem izvješća o određenoj državi članici s komentarima te države, a isto se šalje i Odboru stranaka. GREVIO određuje mjere koje država treba poduzeti kako bi se korigirali nedostaci, odnosno nadoknadilo ono što u njenom postupanju nedostaje, dok Odbor stranaka također može donijeti određene preporuke koji se tiču mjera koje su državi određene te inicirati i osigurati potrebnu suradnju s ciljem ispravne provedbe odredaba Konvencije. Cijeli postupak traje oko 18 mjeseci. Državi članici preostaje implementirati mjere i preporuke i za to ima razdoblje od tri godine.<sup>18</sup> Stranke imaju dužnost odgovoriti na upitnik te pružiti druge informacije koje od njih traži GREVIO. Uz to postoji i druga, posebna procedura koja se odnosi na žurno podnošenje posebnog izvješća, a to prema čl. 68. st. 13. Konvencije GREVIO može tražiti u slučaju teških povreda Konvencije. U tu svrhu može odrediti i istragu te žurno izvješćivanje GREVIO-a. Što se tiče posjećivanja države članice Konvencije u svrhu nadzora, GREVIO isto može organizirati samo uz suradnju nacionalnih tijela države koja se posjećuje i uz pomoć neovisnih stručnih osoba iste države, a tako može postupiti samo u dva slučaja – ili

---

<sup>17</sup> Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji i Pojašnjavajuće izvješće, 2014., Zagreb: Ured za ravnopravnost spolova, str. 97. - 99.

<sup>18</sup> Steps in the first (baseline) evaluation procedure, [https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/steps-in-the-first-baseline-evaluation-procedure#%2221392012%22:\[5\]](https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/steps-in-the-first-baseline-evaluation-procedure#%2221392012%22:[5]), (pristupljeno 5.3.2022.)

je država poslala nedostatne informacije ili se radi o provedbi istrage uslijed sumnji o težim povredama Konvencije.

Uz individualan nadzor država članica, prema čl. 69. Istanbulske konvencije GREVIO ima mogućnost donošenja općih preporuka. One su pravno neobvezujuće i upućene su svim državama strankama te za sve imaju isto značenje. Obrađuju članke i teme uključene u Konvenciju i bitna su podloga za njenu implementaciju jer Strankama daju smjernice te produbljuju i unificiraju shvaćanje samih odredaba što može rezultirati uspješnijom implementacijom.<sup>19</sup> Prva po redu bila je Opća preporuka GREVIO-a za provedbu Istanbulske konvencije koja se bavi digitalnom dimenzijom nasilja nad ženama (*GREVIO General Recommendation No. 1 on the digital dimension of violence against women*) 24. studenog 2021. godine.

Suradnja glede nadzora implementacije Konvencije predviđena je šire od navedenog. Naime, Konvencija u čl. 68. st. 5. otvara mogućnost GREVIO-u da se prilikom izrađivanja svog izvješća koristi informacijama koje pružaju nevladine organizacije, civilna društva i nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava, a st. 6. omogućava primanje informacija od Parlamentarne skupštine, specijaliziranih tijela Vijeća Europe i od tijela osnovanih na temelju drugih međunarodnih ugovora. Tako se osigurava više izvora nepristranih informacija, što pridodaje istinitosti izvještaja i omogućuje svojevrsan „*checks and balances*“ model Istanbulske konvencije. Povrh toga, još jedna posebnost sustava nadzora vidi se u sudjelovanju nacionalnih parlamenata u nadzoru provedbe odredaba Konvencije. Uz onu neophodnu, zakonodavnu dimenziju sudjelovanja, njima se podnose izvješća GREVIO-a te im se omogućuje da aktivno procjenjuju i nadziru mjere koje su poduzete u svrhu provedbe Konvencije, ali i potiču vlade na pojačavanje napora. Danska je dobar primjer korisnosti navedene prakse: u razdoblju od 2016. do 2019. godine ministrima je od strane parlamentarnih predstavnika postavljeno 200 pitanja koja se tiču nasilja protiv žena, a od čega se 11 izravno referiraju na Istanbulsku konvenciju. Isto tako, česta je i nužna pojava osnivanje radnih skupina, komisija i odbora unutar parlamenta kao što je npr. Italija 2017. godine nakon implementacije osnovala Komisiju za femicid i rodno uvjetovano nasilje, a Turska Pododbor za uspješnu implementaciju i nadzor Istanbulske konvencije 2018. godine.<sup>20</sup> Istanbulska konvencija prvi je međunarodni instrument,

---

<sup>19</sup> Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji i Pojašnjavajuće izvješće, *op. cit.*, str. 100.

<sup>20</sup> Zita, G., Parlamentarna skupština Vijeća Europe, Odbor za ravnopravnost i nediskriminaciju; The Istanbul Convention on violence against women: achievements and challenges – report doc. 14908., Strasbourg, 2019., <https://pace.coe.int/pdf/bc5d58cab461a618870c7dfcf345d6b87dc4ce30194fe206171ca921bf8444b8/doc.%2014908.pdf>, str. 14. i 15.

a da uređuje materiju ljudskih prava, koji eksplicitno navodi važnost uključivanja nacionalnih parlamenata u proces nadzora implementacije.<sup>21</sup>

U skladu sa čl. 5. Zakona o potvrđivanju Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (NN 3/2018-27) u Republici Hrvatskoj je Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike tijelo odgovorno za koordinaciju i nadzor politika i mjera za sprječavanje i borbu protiv svih oblika nasilja obuhvaćenih Konvencijom, a ono je imenovalo kontakt osobe za provedbu suradnju s Tajništvom GREVIO-a koje sudjeluju i na sastanku Odbora stranaka Konvencije.

## 2. 4. SADRŽAJ KONVENCIJE

### 2. 4. 1. Općenito

U članku 1. Istanbulska konvencija navodi kako je njena temeljna i osnovna svrha „zaštititi žene od svih oblika nasilja te spriječiti, progoniti i ukloniti nasilje nad ženama i nasilje u obitelji“, pridonijeti suzbijanju diskriminacije žena i promovirati ravnopravnost žena i muškaraca te pridonijeti osnaživanju žena. Upravo su te ideje okvir i imperativ onoga što propisuje ova Konvencija.

Konvencija se sastoji od 81 članka i podijeljena je na 12 poglavlja. U svojem se uvodu, preambuli, poziva na Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine i druge srodne instrumente Vijeća Europe te Ujedinjenih naroda, na sudsku praksu i osnovna načela humanitarnog prava. Izjašnjava svoju percepciju nasilja nad ženama i obiteljskog nasilja u širem kontekstu: konstatira kako je „ostvarenje *de iure* i *de facto* ravnopravnosti žena i muškaraca ključni element u sprečavanju nasilja nad ženama“ te nasilje nad ženama priznaje kao „manifestaciju povijesno nejednakih odnosa moći između žena i muškaraca“. Naglašava strukturalnu narav te pojave i opisuje ju kao rodno utemeljenom, a žene i djevojčice prepoznaje kao izloženima većem riziku od takvog nasilja. Isto navodi za obiteljsko nasilje uz isticanje činjenice kako i muškarci mogu biti žrtve. Ne radi se samo o prepoznavanju i opisivanju ove vrste nasilja kao realne pojave koju treba osuditi i kriminalizirati, već dodaje drugu dimenziju problema – prepoznavanje korijena i izvora problema s ciljem sustavne promjene društva.

---

<sup>21</sup> Speck, A., Parlamentarna skupština Vijeća Europe; The Istanbul convention – a powerful tool to end gender-based violence; A handbook for parliamentarians on the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, *op. cit.*, str. 23.

Povezuje nasilje nad ženama i obiteljsko nasilje s borbom protiv diskriminacije žena i borbom za ravnopravnosti. Takva dubinska promjena trebala bi dovesti do temeljnog cilja Konvencije: iskorijeniti nasilje nad ženama percipiranog kroz prizmu rodno uvjetovanog nasilja i nasilja u obitelji.

Strukturalno je podijeljena po modelu „4 P's“, <sup>22</sup> odnosno na četiri primarne zadaće stranaka Konvencije: prevencija (*prevention*), zaštita (*protection*), kazneni progon (*prosecution*) i povezane (integrirane) politike (*co-ordinated policies*). <sup>23</sup> Za svako od tih područja Konvencija predviđa skup specifičnih mjera kako bi se ostvario cilj svakog od tih pojmova. Tako prevencija nasilja nad ženama i nasilja u obitelji uključuje zadaće kao što su poticanje medija i privatnog sektora na aktivno sudjelovanje u pogledu postavljanja standarda koji će pospješiti jednakost rodnih uloga; provođenje kampanji za podizanje svijesti; edukacija o jednakosti spolova i rodno uvjetovanom nasilju na svim razinama obrazovanja; suprotstavljanje rodnim stereotipima; poticanje muškaraca i dječaka da pridonose sprečavanju nasilja te, između ostalog, obučavanje stručnih osoba da na vrijeme prepoznaju znakove nasilja i adekvatno postupaju. Zaštita žrtava i svjedoka obuhvaća njihovo informiranje o pravima koja im pripadaju, osnivanje sustava podrške - pristup specijaliziranim uslugama potpore za žene žrtve specifične vrste nasilja kao i općim uslugama potpore za financijsku, medicinsku, psihološki i sličnu pomoć žrtvama, uključujući skloništa i telefonske linije za pomoć (dostupne 24 sata dnevno, 7 dana u tjednu); informiranje o mehanizmima za ulaganje pravnih lijekova i sličnih instrumenata na regionalnoj i međunarodnoj razini; proširivanje dužnosti i mogućnosti prijavljivanja ovakvih oblika nasilja nadležnim vlastima; predviđanje hitnih mjera udaljavanja počinitelja i sličnih mjera. Posebna je pozornost posvećena pravima i potrebama djeci žrtava, djeci koja jesu žrtve i djeci koja su svjedoci nasilja, a sve s naglaskom na potrebu stavljanja interesa žrtva u središte svih mjera. Zatim, kazneni progon uključuje učinkovitu policijsku istragu i daljnji progon; odvratajuće razine sankcija za počinitelje; uvažavanje otegotnih okolnosti pri izricanju sankcija te ono ključno - kriminaliziranje ponašanja za koja tako zahtjeva Konvencija. S tim su povezana prava žrtava i djece u postupku kao što su pravo na privatnost; eliminacija ponašanja koja predstavljaju okrivljavanje žrtve (*victim-blaming*); pravo na informiranost glede stadija postupka i prava u postupku, a što uključuje besplatnu pravnu

---

<sup>22</sup> Speck, A., Parlamentarna skupština Vijeća Europe; The Istanbul convention – a powerful tool to end gender-based violence; A handbook for parliamentarians on the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, *op. cit.*, str. 16.

<sup>23</sup> Vijeće Europe; The four pillars of the istanbul convention – brošura <https://rm.coe.int/coe-istanbulconvention-brochure-en-r03-v01/1680a06d4f>

pomoć, traženje kompenzacije od počinitelja te pokretanje postupka protiv države u slučaju neopravdanih propusta te elementarnu zaštitu žrtava kao što je psihofizičko zdravlje osobe. Kao posljednja zadaća navedena je obveza realiziranja povezane (integrirane) politike što predstavlja sudjelovanje svih faktora u borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, kao što su zakonodavni sustav, izvršna grana, sudstvo te nevladine organizacije i slični subjekti - kako na javnoj razini tako i uz sudjelovanje civilnog društva; koordinacija i kooperacija na vertikalnoj razini ustrojstva države; organiziranje unutarnjeg nadzora provedbe Konvencije; osiguravanje dovoljnog budžeta za financiranje implementacije Konvencije te istraživanje i skupljanje statističkih podataka u svrhu boljeg razumijevanja problema i uspješnijeg rješavanja istog.<sup>24</sup>

#### 2. 4. 2. Opće odredbe i obveze

Konvencija u članku 3. donosi bitne definicije za njeno razumijevanje. Iako nije prva koja je tako učinila, Istanbulska konvencija slijedi temeljnu ideju i nasilje nad ženama definira kao kršenjem ljudskih prava i oblikom diskriminacije žena. Time utvrđuje povezanost nasilja nad ženama i diskriminacije, odnosno ukazuje na to kako je nasilje nad ženama oblik diskriminacije te zbog toga u čl. 4. reaffirmira i obvezuje stranke na aktivnu borbu za ravnopravnost i nediskriminaciju. Drugi dio definicije navodi kako nasilje nad ženama „označava sva djela rodno utemeljenog nasilja koja imaju za posljedicu ili će vjerojatno imati za posljedicu tjelesnu, seksualnu, psihičku ili ekonomsku štetu ili patnju žena, uključujući prijetnje takvim djelima, prisilu ili namjerno oduzimanje slobode, bilo da se pojavljuju u javnom ili privatnom životu“. Definiranjem nasilja nad ženama kao rodno utemeljenim Konvencija nastavlja inovativan pristup ovom problemu koji su prije nje već izložili pojedini pravni instrumenti koji su se bavili istom ili sličnom (ali evidentno povezanom i preklapajućom) tematikom. Rodno utemeljeno nasilje definira kao „nasilje usmjereno na ženu zbog toga što je žena ili koje nerazmjerno pogađa žene“. Ipak, s time povezano, ona u čl. 2. opisuje svoje područje primjene te određuje kako se primjenjuje „na sve žrtve nasilja u obitelji“ uz posebno naglašavanje kako se treba posvetiti posebna pozornost ženama žrtvama rodno utemeljenog nasilja. Tako potiče širenje učinaka Konvencije i na muškarce, ali uz isticanje činjenice da su

---

<sup>24</sup> Vijeće Europe; General leaflet on the Istanbul Convention – brošura na hrvatskom jeziku, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046fc87>

ovdje žene ipak primarna skupina zaštite. Iako nije prva nasilje nad ženama prozvala oblikom diskriminacije niti je prva uporabila pojam rodno utemeljeno nasilje, prvi je međunarodni pravno obvezujući instrument koji definira nasilje u obitelji <sup>25</sup>. Tako prema čl. 3. Konvencije ono predstavlja „...sva djela tjelesnog, seksualnog, psihičkog ili ekonomskog nasilja koja se događaju u obitelji ili kućanstvu ili između bivših ili sadašnjih bračnih drugova ili partnera, neovisno o tome dijeli li počinitelj ili je dijelio isto prebivalište sa žrtvom“.

Čl. 5. Konvencije izričito nameće obveze države kada su u pitanju djela nasilja nad ženama. Ona propisuje aktivne i pasivne dužnosti. Tako se država, s jedne strane, treba suzdržavati od sudjelovanja tj. počinjenja svakog oblika takvog nasilja, a to uključuje bilo koji subjekt koji postupa u ime države. S druge strane, treba poduzimati potrebne mjere kako bi spriječila isto. U potonjem slučaju država treba upotrijebiti „dužnu pažnju“ (*due diligence*) u postupanju, odnosno „u sprječavanju, istraživanju, kažnjavanju i osiguravanju naknade štete“ za djela koje propisuje Konvencija, a „koja su počinili nedržavni subjekti“. Prema tom načelu, ako država ne primijeni dužnu pažnju u osiguravanju zaštite, odnosno ako ne ispuni svoju obvezu uspostavljanja adekvatnog odgovora na pojave nasilja koje spadaju pod opseg Konvencije ona može biti odgovorna za kršenje ljudskih prava od strane pojedinaca. Postojanje takve obveze, a sukladno čl. 3. Konvencije kojim se nasilje nad ženama proglašava kršenjem ljudskih prava, znači da neispunjavanje toga zapravo predstavlja povredu, umanjivanje ili onemogućavanje ostvarivanja ljudskih prava i sloboda od strane države.<sup>26</sup>

Iako se kroz cijelu Konvenciju u odredbama koje Stranke trebaju implementirati provlači rodna terminologija koja sama u sebi zapravo sadrži svoj cilj (npr. obrazovanje o nestereotipnim rodnim ulogama ili percipiranje nasilja nad ženama kao rodno utemeljenim), tvorci Konvencije smatrali su kako je pod opće obveze važno uvrstiti i naglasiti potrebu za provođenjem rodno osjetljive politike. Tu se ne radi samo o implementaciji pojedinačnih odredbi koje sadrže specifično naglašenu rodnu dimenziju ili cilj, već govori o tome da se baš u svakoj odredbi i svakom stadiju implementacije treba primjenjivati rodna perspektiva. To uključuje i stadij procjene učinaka Konvencije. Stranka prije poduzimanja mjere kojom primjenjuje Konvenciju treba promisliti, analizirati i ocijeniti kako se to pitanje odražava na žene i muškarce, te kakav će po njih učinak biti. Taj postupak posljedično treba utjecati na

---

<sup>25</sup> Šimonović, D.; Međunarodnopravi okvir za uklanjanje rodno uvjetovanog nasilja nad ženama: CEDAW konvencija i Istanbulska konvencija – ppt; [https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/JMM\\_web\\_2/JMM%20web/Simonovic\\_CEDAW\\_ppt.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/JMM_web_2/JMM%20web/Simonovic_CEDAW_ppt.pdf), str. 13.

<sup>26</sup> Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji i Pojašnjavajuće izvješće, *op. cit.*, str. 41.

pripremu i odlučivanje o mjerama koje se donose, a sve s ciljem postizanja odluka koje su korisne svima i koje potiču postizanje ravnopravnosti.<sup>27</sup>

### 2. 4. 3. Materijalno pravo

U 5. poglavlju Istanbulska konvencija, uz druge srodne odredbe, navodi niz ponašanja koje su tvorci Konvencije smatrali najbitnijima kriminalizirati. Pravi je cilj izdvajanja baš ovih kaznenih djela usklađivanje nacionalnih zakonodavstava. Proučavanjem nacionalnih kaznenih zakona postalo je jasno kako postoje razlike u pravnoj zaštiti predmetnih kaznenih djela, pa tako i nedostaci - očita je bila potreba osiguravanja odgovarajućeg (premda minimalnog) stupnja kriminalizacije i stvaranja djelotvornih politika kod Stranaka, a sve u skladu sa osnovnim zadatkom iskorjenjivanja nasilja nad ženama i obiteljskog nasilja.

Istanbulska konvencija prvi je međunarodni instrument koji se bavi nasiljem kroz rodnu perspektivu.<sup>28</sup> Usprkos tome, kaznenopravne odredbe formulirane su na rodno neutralan način što afirmira činjenicu da je zaštita Konvencije pružena i muškarcima. No, Pojašnjavajuće izvješće uz Istanbulsku konvencije naglašava kako stranke mogu u vlastita zakonodavstva unijeti kaznena djela gdje je spol žrtve konstitutivni element. Primjer toga je Slovačka koja u svom Kaznenom zakon u članku 199. opisuje kazneno djelo silovanja kao čin muškarca nad ženom.<sup>29</sup> Takva dispozicija stranaka postoji i kod drugih aspekata odredaba, kao što je npr. mogućnost „utvrđivanja viših standarda u domaćem zakonodavstvu“ ali, sukladno cilju Konvencije, ne ispod dogovorenog minimuma koji pruža ova Konvencija.<sup>30</sup>

Od 33. članka do 41. članka nabrajaju se određena ponašanja koja trebaju biti kažnjiva. Kao takva navode se: kazneno djelo psihološkog nasilja, uhođenje, fizičko nasilje, seksualno nasilje, prisilan brak, sakaćenje ženskih spolnih organa, prisilni pobačaj i prisilna sterilizacija te seksualno uznemiravanje. Od tih kaznenih djela, usprkos ranije navedenom, kazneno djelo

---

<sup>27</sup> Vlada Republike Hrvatske, Ured za ravnopravnost spolova; Priručnik o rodno osviještenoj politici i promicanju ravnopravnosti spolova, Zagreb, 2017.,

<https://ravnopravnost.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Projekt%20Podr%C5%A1ka%20ravnopravnosti%20spolova/Priru%C4%8Dnik%20o%20rodno%20osvije%C5%A1tenoj%20politici%20i%20promicanju%20ravnopravnosti%20spolova%20-%20za%20djelatnike-ice%20Ureda%20za%20ravnopravnost%20spolova%20Vlade%20Republike%20Hrvatske.pdf>

<sup>28</sup> Europski parlament, Resorni odjel za prava građana i ustavna pitanja; Tackling violence against women and domestic violence in Europe: The added value of the Istanbul Convention and remaining challenges, Brussels, 2020., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL\\_STU\(2020\)658648\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU(2020)658648_EN.pdf), str. 12.

<sup>29</sup> *Ibid.*, str. 43.

<sup>30</sup> Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji i Pojašnjavajuće izvješće, *op. cit.*, str. 65.



sakaćenja ženskih spolnih organa iz čl. 38. i kazneno djelo prisilnog pobačaja i prisilne sterilizacije iz čl. 39. odredbe su koje krše načelo rodne neutralnosti kaznenopravnih odredaba ove Konvencije, a zbog same naravi tih kaznenih djela – činjenice da se neizbježno mogu izvesti samo na osobi ženskog spola. Što se tiče ostalih kaznenih djela, valja podrobnije pogledati kako je Konvencija uredila članak 36. i kazneno djelo seksualnog nasilja. Konvencija ovdje prati danas već raširen koncept kaznenopravne zaštite spolne slobode – nije potreban fizički otpor žrtve kako bi se čin smatrao seksualnim nasiljem. Traži se samo pristanak osobe, a taj pristanak mora biti „dobrovoljan kao rezultat slobodne volje osobe, što se procjenjuje prema okolnostima slučaja“. S obzirom na zahtjevnju i problematičnu narav ovog čina Pojašnjavajuće izvješće detaljno razrađuje pojedinosti ovog članka. Tako navodi obvezu Stranaka da prilikom određivanja konstitutivnih elemenata ovog prijestupa imaju dužnost u obzir uzeti običajno pravo Europskog suda za ljudska prava, posebno pozivajući se na presudu M. C. protiv Bugarske iz 2003. godine u kojoj Sud navodi „U skladu sa suvremenim standardima i trendovima na tom području, mora se smatrati da pozitivne obveze zemalja članica u skladu s člancima 3. i 8. Konvencije zahtijevaju penalizaciju i učinkovito procesuiranje svakog spolnog čina bez pristanka, uključujući i nepostojanje fizičkog otpora od strane žrtve.”<sup>31</sup> Nadalje, sam čin penetracije mora biti „seksualne naravi“ i učinjen „namjerno“. I ovdje, kao i kod drugih kaznenih djela, tumačenje namjere prepušteno je unutarnjem zakonodavstvu Stranke. U duhu pristupanja nasilju kroz rodnu perspektivu, Pojašnjavajuće izvješće stavlja naglasak na potrebu uzimanja u obzir konteksta situacije za svaki pojedini slučaj kako bi se utvrdilo je li dan pristanak, a procjena dokaza koji su osjetljivi na kontekst „ne smije se temeljiti na pretpostavkama o tipičnom ponašanju u takvim situacijama“. Dakle, uzima se u obzir kako ne reagira svaka osoba jednako, niti se od žrtve to traži. Dodatno tome, daje se jednaka važnost osiguravanju toga da „na tumačenja zakona o silovanju i procesuiranje slučajeva silovanja ne utječu rodni stereotipi i mitovi o muškoj i ženskoj seksualnosti“. Naposljetku, članak 36. u svom stavku 3. obvezuje stranke da osiguraju kazneni progon seksualnog nasilja bez obzira na odnos počinitelja i žrtve, uključujući „kad su počinjeni nad sadašnjim ili bivšim bračnim ili izvanbračnim partnerom, kako ih priznaje unutarnje pravo“, prepoznajući kako se u ovakvim oblicima nasilja uobičajeno radi o moći i kontroli počinitelja nad žrtvom te veliku razinu vjerojatnosti ponavljanja čina i nakon prekida odnosa.<sup>32</sup> Također, pravnu irelevantnost odnosa između počinitelja i žrtve za primjenjivost svih kaznenih djela propisuje u članku 43.

---

<sup>31</sup> M.C. v. Bulgaria, zahtjev br. 39272/98, ESLJP, 2003.

<sup>32</sup> Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji i Pojašnjavajuće izvješće, *op. cit.*, str. 66. – 67.

Konvencije, ali u čl. 46. st. 1. pruža mogućnost (ne i dužnost) Stranki da isto uzme u obzir kao otegotnu okolnost prilikom određivanja kazne počinitelju.

Prema čl. 29. st. 1. Konvencije, država Stranka mora poduzeti potrebne mjere kako bi žrtvama omogućila korištenje građanskopravnim sredstvima za zaštitu njihovih prava. Prava žrtve proširena su u st. 2. istog članka u kojemu se Stranku obvezuje da osigura i građanskopravna sredstva protiv državnih vlasti „koje nisu izvršile svoju dužnost poduzimanja potrebnih preventivnih ili zaštitnih mjera u okviru svojih ovlasti“. Konvencija na sličan način širi prava žrtve u čl. 30. gdje određuje zamjensku obvezu države u slučaju kada žrtva ne može dobiti punu naknadu štete od počinitelja ili drugih odgovarajućih izvora. Pod određenim uvjetima, isto će joj ona dodijeliti.

Nadalje, uvršteno je jedno bitno načelo: neprihvatanje opravdanja za kaznena djela koje pokriva opseg ove Konvencije počinjena u ime „časti“. To predstavlja zahtjev da države u svojim domaćim kaznenim zakonima i procesnim kaznenim zakonima ne dopuštaju da se počinitelj nasilja pravovaljano pozove na tvrdnju da je nasilan čin opravdan zato što smatra da je to dio vjere, tradicije, kulture ili da je počinjen u ime tzv. „časti“. Integriranje ovog načela u obliku čl. 42. dodatna je afirmacija čl. 5 Konvencije koji propisuje isto, a skupa sa čl. 46. st. 1. gdje se kao otegotna okolnost može uzeti činjenica da je nasilje počinjeno od strane npr. člana obitelji tjera sudove Stranaka da umjesto blažih, što je znao biti slučaj u nekim državama, propisuju oštrije kazne.<sup>33</sup>

Još jedan važan napredak u zaštiti žrtava jest st. 3. čl. 43. koji eliminira pravilo dvostrukog kriminaliteta. To znači da prema Konvenciji, da bi se progonilo određeno kazneno djelo ono ne mora biti kažnjivo djelo prema pravu države u kojoj je počinjeno. Tako se obuhvaćaju i činovi nasilja koji su počinjeni u državama koje nisu članice Konvencije, a odredba se odnosi samo na određene teže prijestupe i ako je počinitelj državljanin Stranke.<sup>34</sup>

#### 2. 4. 4. Rezerve

Kako je to uobičajeno u međunarodnom pravu i Istanbulska konvencija sadrži institut rezervi. Uvrštavanjem ovakvih odredaba u međunarodne instrumente svakoj Stranci omogućeno je, pod određenim uvjetima, da sama za sebe odredi želi li biti vezana određenim

---

<sup>33</sup> Vijeće Europe; Crimes committed in the name of so-called “honour”- letak, 2019., <https://rm.coe.int/honor-crimes-web-a5/1680925835>, str. 1.

<sup>34</sup> Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji i Pojašnjavajuće izvješće, *op. cit.*, str. 72.

člancima ili stavcima ili da je vezana na određen način ili pod određenim uvjetima. Cilj ovog instituta zapravo je postizanje što većeg broja ratifikacije od strane država potpisnica. Na taj se način ostavlja državi pravo da ne odstupa od nekih svojih temeljnih pravnih vrijednosti, ako je koja odredba u grubom kontrastu s istima. Tako čl. 78. st. 1. navodi kako ne postoji mogućnost stavljanja rezerve, tj. izuzimanja određene odredbe, osim iznimki koje navodi u st. 2. i 3. Tu se radi o nekolicini odredaba Konvencije oko kojih se tvorcima nacrt, usprkos trudu i naporu, nisu mogli jednoglasno složiti.<sup>35</sup> Dakle, radi se o spornim načinima uređivanja određenog pitanja za koje se smatralo da će predstavljati problem određenom dijelu Stranaka, a da se pritom davanjem mogućnosti izuzimanja ne odstupa od temeljne svrhe i cilja Konvencije. U slučaju stavljanja dopuštene rezerve Izjave o izuzimanju moraju biti obrazložene.<sup>36</sup>

Prema Konvenciji, stranka može staviti rezervu i odlučiti da ona nije dužna žrtvi supsidijarno pružiti naknadu štete (čl. 30. st. 2.). Rezervu je moguće staviti i na određene odredbe koje se tiču jurisdikcije (čl. 44. st. 1. e, 3., 4.), od kojih je bitno istaknuti mogućnost stavljanja istog na odredbu koja je ukinula pravilo dvostrukog kriminaliteta kod kaznenog progona. Dalje, Stranka može, suprotno čl. 55. st. 1. odlučiti da istraga ili progon određenih kaznenih djela počinjenih na njezinom državnom teritoriju ovise isključivo o činjenici da je žrtva prijavila kazneno djelo i da od prijave nije odustala. Dakle, zabrana *ex officio* pokretanja i nastavljanja postupka. To se odnosi samo na lakše prijestupe u vezi s kaznenim djelom tjelesnog nasilja (čl. 35.). Moguće je ne implementirati i čl. 58. koji određuje proporcionalno produljenje roka zastare pokretanja pravnog postupka nakon punoljetnosti djeteta za kaznena djela prisilnog braka, sakaćenja ženskih spolnih organa i prisilnog pobačaja i sterilizacije. Bitno je napomenuti kako Konvencija ne dopušta stavljanje rezerve na čl. 58. što se tiče kaznenog djela seksualnog nasilja, uključujući silovanja.<sup>37</sup> Naposljetku, Stranka može staviti rezervu i na čl. 59. koji se tiče boravišnog statusa. Specifičan oblik izuzimanja predviđen je za čl. 34. (kazneno djelo psihološkog nasilja) i čl. 35. (kazneno djelo uhođenja) koji daje državama pravo da za njih propisuju nekaznene umjesto kaznene sankcije, ali one moraju biti „učinkovite, razmjerne i odvrćati od počinjenja djela“.<sup>38</sup> Stranka može u bilo kojem trenutku u potpunosti ili djelomično odustati od stavljene rezerve. Sama rezerva traje pet godina nakon čega slijedi

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, str. 103.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*, str. 65.

pregled izuzimanja. Svrha je takvog postupka da se Stranke potaknu da razviju drugačije stajalište o rezervi te istu ukinu ili da ponovno daju obrazloženje o osnovama izuzimanja.<sup>39</sup>

Do današnjeg dana 24 su države potpisnice Istanbulske konvencije stavile rezerve. U postupku pregleda izuzimanja, dakle nakon isteka roka od 5 godina, sedam od deset država zadržalo je rezerve bez izmjene, tri su države ukinule neku od rezervi, a Poljska je modificirala dodajući novu rezervu uz postojeću. Do sada, nijedna država nije prigovorila drugoj na stavljene rezerve, no isto se ne može reći za interpretativne izjave koje su pojedine države formulirale. Tako je na poljsku interpretativnu izjavu prigovorilo šest država s objašnjenjem da bi se to zapravo trebalo smatrati *de facto* nedopuštenom rezervom budući da u svom sadržaju zapravo uvjetuje primjenu odredaba Konvencije s poklapanjem s nacionalnim zakonom, tako zaobilazeći relativno striktno norme vezane uz institut rezervi.<sup>40</sup> Republika Hrvatska također je sastavila svoju interpretativnu izjavu, a rezervu je stavila u skladu s čl. 78. na čl. 30. st. 2. Tako prema čl. 3. Zakona o potvrđivanju konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji: „U skladu s člankom 78. stavkom 2. ove Konvencije, Republika Hrvatska zadržava pravo primjenjivati odredbe navedene u članku 30. stavku 2. samo u odnosu na žrtve koje pravo na naknadu štete ostvaruju sukladno nacionalnom zakonodavstvu kojim je uređeno pitanje naknade žrtvama kaznenih djela.“

### 3. KONVECIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

#### 3.1. POSTUPAK RATIFIKACIJE

Republika Hrvatska Konvenciju je potpisala 22. siječnja 2013. godine. Nakon toga slijedi oko pet godina političke inertnosti u vidu ratifikacije, što zbog neopravdane zabrinutosti vezane uz količinu financijskih sredstava koja će biti potrebno uložiti za ispunjavanje zahtjeva Konvencije, što zbog sukobljenih ideja oko toga što propagira ili ne propagira eksplicitno ili implicitno.

Ipak, 22. ožujka 2018. godine Vlada je jednoglasno prihvatila Prijedlog zakona o potvrđivanju Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, str. 103.

<sup>40</sup> Burek, W.; Time to Wake Up: Reservations to the Istanbul Convention and the Role of GREVIO (March 2022). KFG Working Paper Series, No. 56, Berlin Potsdam Research Group “The International Rule of Law – Rise or Decline?”, <https://ssrn.com/abstract=4064709>, str. 6-9.

nasilja u obitelji, a koji je 13. travnja iste godine potvrđen od strane Hrvatskog sabora. 130 zastupnika izjasnilo se za ratifikaciju, 30 protiv, a 2 su ostala suzdržana.<sup>41</sup> Sljedeća dva relevantna datuma za proces integracije Konvencije u hrvatsko zakonodavstvo su 24. svibnja kada je tadašnja predsjednica Republike Hrvatske Kolinda Grabar-Kitarović potpisala izjavu o ratifikaciji, a što je prethodilo činu polaganja isprave o ratifikaciji sa rezervom i interpretativnom izjavom. Konvencija je 1. listopada stupila na snagu. Tako je Republika Hrvatska postala 31. država stranka Istanbulske konvencije.<sup>42</sup>

### 3.2. PRIMJENA KONVENCIJE

Nakon ratifikacije Konvenciju treba implementirati u nacionalni sustav kako ona ne bi ostala samo mrtvo slovo na papiru, a što se postiže mjerama koje država donosi s ciljem da ispuni zahtjeve i standarde koje joj je postavio pravni instrument čija je stranka postala. U cilju osiguravanja odgovarajuće provedbe odredbi Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji te ostalih međunarodnih dokumenata Vlada Republike Hrvatske 2017. godine usvaja Nacionalnu strategiju zaštite od nasilja u obitelji, za razdoblje od 2017. do 2022. godine. Nositelji provedbe su tijela državne uprave, jedinice lokalne i regionalne (područne) samouprave u suradnji s organizacijama civilnog društva, a svaka mjera koja se imala provesti utemeljena je na člancima Istanbulske Konvencije. Strategija je podijeljena na sedam područja djelovanja, odnosno na ukupno 33 mjere koje se u tu svrhu trebaju ostvariti. Praćenje provedbe Nacionalne Strategije adekvatan je pokazatelj napretka Republike Hrvatske u provedbi Konvencije. U tu svrhu doneseno je Izvješće o provedbi mjera Nacionalne strategije zaštite od nasilja u obitelji, tijekom 2019. i 2020. godine, a koje je izrađeno temeljem pojedinačnih izvještaja nositelja provedbe mjera i aktivnosti Nacionalne strategije.

Prvo područje djelovanja Nacionalne strategije jest Prevencija nasilja u obitelji. Ona se sastoji od triju mjera koje se moraju provesti i koje imaju za cilj „utjecati na razvoj zdravih oblika ponašanja, odnosno razvijati svijest o neprihvatljivosti bilo kojeg oblika nasilničkog ponašanja“<sup>43</sup>. Tako se sukladno čl. 14. Konvencije u odgojno-obrazovnom sustavu kontinuirano

---

<sup>41</sup> Petković, K.; Analiza diskursa Istanbulske konvencije, Zagreb, 2019., <https://hrcak.srce.hr/file/336729>, str. 1.

<sup>42</sup> Istanbulska konvencija stupila na snagu, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/35547>, (pristupljeno 2.6.2022.)

<sup>43</sup> Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, Nacionalna strategija zaštite od nasilja u obitelji za razdoblje od 2017. do 2022. godine - Izvješće o provedbi mjera u 2019. i 2020. godini, 2021., str. 4.

provodi edukacija s cjelovitim pristupom problematici nasilja u obitelji. To podrazumijeva provođenje preventivnih programa u svim odgojno-obrazovnim ustanovama i njihovu integraciju u školski kurikulum i godišnji plan i program rada kao njihov sastavni dio, provođenje edukacije odgojno-obrazovnih radnika i stručnih suradnika, kontinuirano održavanje stručnih skupova na temu obiteljskog nasilja i ostalih srodnih tema, a ustrojena su i županijska stručna vijeća za preventivne programe koja ustanovama upućuju materijale i preporuke za rad. Također, na temelju čl. 9. Konvencije pružena je financijska potpora projektima i programima koja provode organizacije civilnog društva koje rade na prevenciji i suzbijanju nasilja u obitelji. Tako je, između ostalog, udrugama koje djeluju na području socijalne skrbi za odgovarajuće programe odobreno 720.000,00 kn.<sup>44</sup> Pojačana je i suradnja odgojno-obrazovnih ustanova sa zdravstvenim ustanovama, ustanovama socijalne skrbi i organizacijama civilnog društva.<sup>45</sup>

Od bitnijih i većih promjena u pravnom poretku Republike Hrvatske kao posljedicu implementacije odredaba Istanbulske konvencije valja posebno izdvojiti one koje se tiču zakonodavnog okvira iz područja zaštite od nasilja u obitelji. U skladu s Konvencijom pristupilo se izmjeni zakonskih i podzakonskih propisa s ciljem pružanja učinkovitije zaštite žrtava, učinkovitije prevencije, progona i kažnjavanja počinitelja nasilja nad ženama i obiteljskog nasilja. U ovom području djelovanja ratifikacija se smatra mjerom koja je kao takva i provedena. Sljedeća mjera bila je osigurati dosljednost u provedbi Konvencije, a to je u skladu s čl. 7. (sveobuhvatne i koordinirane politike), 8. (financijski resursi) i 10. (tijelo za koordinaciju) postignuto određivanjem Ministarstva rada, mirovinskog sustava obitelji i socijalne politike kao tijela odgovornog za „koordinaciju, primjenu, nadzor i procjenu politika i mjera za sprečavanje i borbu protiv svih oblika nasilja obuhvaćenih Konvencijom“<sup>46</sup> uz izbor kontakt osobe koja surađuje s Tajništvom GREVIO-a i obavlja suradnju s Odborom Stranaka Konvencije čime su postavljeni temelji za provođenje nadzora provedbe Konvencije te su određena tijela u čijem je djelokrugu provedba Zakona o potvrđivanju Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji. Kao treća mjera postavlja se poboljšanje pravnog okvira zaštite od nasilja u obitelji i ona se u Izvješću navodi kao provedena. U sklopu ove mjere pristupilo se postupku izmjene i dopune hrvatskog Kaznenog zakona. Tako je 2019. godine Zakonom o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona (NN, br. 126/19) uvedena definicija žrtve te su pooštreni kazneni okviri za niz kaznenih djela

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, str. 25.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*, str. 28.

u kojim je počinjenje djela prema bliskoj osobi propisano kao kvalificirani oblik te za kazneno djelo nasilja u obitelji. Također, došlo je do izmjene koncepta kaznenog djela silovanja. Sada se silovanjem smatra svaki nekonsenzualni spolni odnošaj ili s njim izjednačena spolna radnja. To znači da nije potrebna uporaba sile ili prijetnje na život od strane počinitelja da bi se čin smatrao silovanjem. Prijašnja dva odvojena kaznena djela silovanja i spolnog odnošaja bez pristanka spojena su u jedno kazneno djelo, dok je potonje brisano. Izmijenjeno je i procesno kazneno zakonodavstvo pa je u Zakon o kaznenom postupku (NN, br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19, 80/22) uveden institut pojedinačne procjene žrtve. Na ovaj način osiguran je individualan pristup svakoj žrtvi kako bi se mogao procijeniti rizik od ponovljene i sekundarne viktimizacije te potencijalne negativne posljedice provođenja kaznenog postupka na žrtvu, posebice pojavu zastrašivanja ili sličnih činova od strane počinitelja. Sukladno toj procjeni određuju se i mjere kojima je cilj eliminacija istoga. Donesen je i odgovarajući Pravilnik. Individualni pristup žrtvama integriran je i u Pravilnik o načinu provedbe zaštitnih mjera zabrane približavanja, uznemiravanja ili uhođenja žrtve nasilja u obitelji te mjere udaljenja iz zajedničkog kućanstva (NN, br. 28/19). Zatim, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o policiji (NN, br. 66/2019) počinjenje nasilja u obitelji propisano je kao teža povreda službene dužnosti te je propisano kako će se policijski službenik udaljiti iz službe ako je podnesena kaznena prijava državnom odvjetništvu. Nadalje, policija žrtvama počinje uručivati Obavijesti o pravima žrtvama kaznenih djela i Obavijest o žrtvama nasilja u obitelji s ciljem informiranja o njihovim pravima i mogućnostima uz obavezu vođenja računa radi li se u konkretnoj situaciji o posebno ranjivoj žrtvi. Uz to, svakoj žrtvi se uručuju i odgovarajući kontakt podatci subjekata koji su zaduženi ili se bave pružanjem pomoći žrtvama. Sljedeću mjeru sukladno čl. 50. Konvencije (trenutačni odgovor, sprječavanje i zaštita) predstavlja izrada novog Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji. Usvajanjem Zakon o izmjenama i dopunama zakona o zaštiti od nasilja u obitelji (NN, br. 129/19) tjelesno je nasilje precizirano kao fizička sila uslijed koje nije nastupila tjelesna ozljeda, proširen je krug osoba na koji se taj Zakon primjenjuje te su pooštrene novčane i zatvorske kazne za prekršaje koje spadaju pod domenu nasilja u obitelji. Provedena je i mjera kojom se 2019. godine izradio novi Protokol o postupanju u slučaju nasilja u obitelji koji također pruža dodatnu zaštitu žrtvama, a koji, između ostaloga, propisuje kako se postupci u vezi s nasiljem u obitelji trebaju provoditi žurno i uz uvažavanje prava i posebne potrebe žrtvi.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, str. 29. - 33.

U području Zbrinjavanja i potpore žrtvama nasilja u obitelji, poduzete su određene mjere osiguravanja stambenog zbrinjavanja djece i odraslih osoba koje su žrtve nasilja u obitelji te mjere osiguravanja financijske potpore skloništima i savjetovalištima. Tako su do kraja 2020. godine otvorena nova skloništa diljem 6. županija u kojima do tada nisu postojala. Tijekom 2019. godine dana je financijska potpora 17 skloništa i savjetovališta koja su namijenjena žrtvama obiteljskog nasilja, a 8 skloništa koje vode organizacije civilnog društva financirale su se putem javnog natječaja za što je i u 2019. godini i u 2020. godini osigurano po 2.100.000,00 kn. Kao mjera osiguravanja ekonomske neovisnosti žrtava nasilja proveli su se programi zapošljavanja, odnosno uključivanja u svijet rada. To podrazumijeva unaprjeđenje radnih vještina kroz obrazovanje te imenovanje koordinatorica u svim uredima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Koordinatorice (njih 22) su žene savjetnice i imaju ulogu kontakt osoba kojima se žrtve nasilja u obitelji upućuju, a koje u svome radu pristupaju na žrtvama prilagođen način. Tako je posredovanjem Hrvatskog zavoda za zapošljavanje u 2019. godini zaposleno 73 osoba žrtava nasilja u obitelji, a u 2020. godini njih 55.<sup>48</sup>

Sljedeće bitno područje djelovanja Nacionalne strategije odgovor je zahtjevima čl. 7. Istanbulske konvencije, a tiče se Unaprjeđenja međuresorne suradnje. U tu svrhu 2018. godine potpisan je Sporazum o međuresornoj suradnji u području sprečavanja i borbe protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, a posljedično je 2019. godine uspostavljen Nacionalni tim za sprečavanje i borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji te su iste godine osnovani i timovi u svim županijama. Zadatak tih timova unaprjeđenje je rada državnih tijela i organizacija civilnog društva promoviranjem i osiguravanjem koordiniranog zajedničkog djelovanja te kroz provedbu potrebnih programa izobrazbe, a kao takvi aktivno sudjeluju u provedbi Nacionalne strategije, a s time nerazdvojno i u provedbi odredaba Istanbulske konvencije. 2020. godine su naknadno osnovani i gradski/općinski timovi za prevenciju i borbu protiv nasilja i drugih ugroza. Neki od primjera suradnje su program prevencije „Živim život bez nasilja“ koje Ravnateljstvo policije provodi u suradnji s odgojno-obrazovnim ustanovama, postojanje Pravilnika o postupanju odgojno-obrazovnih radnika školskih ustanova u poduzimanju mjera zaštite prava učenika te prijava svakog kršenja tih prava nadležnim tijelima (NN, broj 132/13) kojim se osigurava razmjerna bitnih podataka vezanih uz slučajeve nasilja u obitelji između nadležnih institucija te, naposljetku, kontinuirana suradnja Ureda za ravnopravnost spolova s udrugom „B.a.B.e.“. U posljednjem valja spomenuti projekt „HELPLINE“ koji se 2019. i 2020.

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, str. 34. - 38.



godine bavio problematikom rodno uvjetovanog nasilja i unaprjeđenjem sustava podrške žrtvama nasilja.<sup>49</sup>

Nadalje, Nacionalna strategija predviđa i rad na području Senzibilizacije javnosti za problematiku nasilja u obitelji i to s jedne strane ostvaruje redovitim obilježavanjem datuma koji su s time povezani. Neki su od primjera održavanje *Webinara* pod nazivom „Suzbijanje nasilja u obitelji za vrijeme koronavirusa“ povodom obilježavanja Nacionalnog dana borbe protiv nasilja nad ženama 22. rujna 2020. godine., dok je 2019. godine na isti datum održan medijski popraćen stručni skup „Nasilje u društvu - izvor stresa i traume i/ili profesionalni izazov za stručnjake“. Posebno valja naglasiti projekt „Zaustavimo nasilje nad ženama i nasilje u obitelji – Za nasilje nema opravdanja“ pod čijim se okriljem povodom obilježavanja istog dana produžio rad Nacionalnog pozivnog centra na 24 sata dnevno, 7 dana u tjednu, sukladno čl. 24. Istanbulske Konvencije. S druge strane isto se postiže osiguravanjem dostupnosti potrebnih informacija o zaštiti od nasilja u obitelji. Tu se radi o aktivnostima kao što su distribucija letaka, pružanje informacija putem dijaloga s građanima, objavljivanje i ažuriranje relevantnih adresara i informacija na internetskim stranicama ministarstava, od čega se posebno izdvaja osuvremenjivanje „Red button“ aplikacija za online prijavu zlostavljanja djece na internetskim stranicama Ministarstva unutarnjih poslova. Na kraju, provedena je i mjera poticanja medija na adekvatnije prikazivanje sadržaja o problematici nasilja u obitelji u vezi s čime je 2019. godine pokrenuta internetska stranica „Žene i mediji“ kojoj je prvenstveno cilj informiranje i osnaživanje žena te osvješćivanje svih subjekata, javnih i privatnih, o problematici položaja žena u društvu. Uz ovu mjeru vežu se i provedene medijske kampanje za suzbijanje obiteljskog nasilja, gdje se kao primjeri ističu medijska podrška kampanji „Iza Vrata“ čiji je cilj bio potaknuti građane na prijavljivanje nasilja u obitelji. Od travnja do svibnja 2020. godine televizijski spot emitiran je 225 puta na Hrvatskoj radio televiziji, dok je spot pod nazivom „Ženska osoba – prevencija seksualnog nasilja“ emitiran 181 put u razdoblju od ožujka do kolovoza 2020. godine.<sup>50</sup>

Prema Izvješću o provedbi mjera Nacionalne strategije zaštite od nasilja u obitelji, tijekom 2019. i 2020. godine za provedbu navedenih mjera potrošen je iznos od 91.276.955,30 kn. U potpunosti je provedeno 6 mjera od ukupno 33 zadanih u sedam područja djelovanja, a 26 ostalih mjera se kontinuirano provode.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, str. 50. - 53.

<sup>50</sup> *Ibid.*, str. 62. - 76.

<sup>51</sup> *Ibid.*, str. 18.

No, navedena postignuća ne isključuju postojanje nedostataka i valjanih kritika uperenih procesu implementacije. Tako je, uz navedenu, Vlada Republike Hrvatske prije ratifikacije donijela još nekoliko strategija i planova kojima ona izražava svoje planove podizanja razine pravne uređenosti određenog područja u skladu sa standardima Konvencije. Kao i kod gore obrađene, strategije koje je Vlada donijela imaju jedan veliki propust kad se radi o usklađivanju s Konvencijom - kako s konkretnim ciljem tako i s duhom. Kao prvo, iako borba protiv nasilja nad ženama zaista jest postavljena kao jedan od ciljeva, ipak su svi ciljevi formulirani rodno neutralno tako ne integrirajući rodno uvjetovani pristup koji Konvencija zagovara. Kao drugo, a što se vidi u Nacionalnoj strategiji zaštite od nasilja u obitelji, ona se tek indirektno bavi problemom rodno uvjetovanog nasilja i to kroz problematiku obiteljskog nasilja. Taj propust popravljen je nakon ratifikacije – donesena su dva nacionalna plana koja pristupaju nasilju nad ženama kao dublje ukorijenjenom i sustavnom problemu za razliku od dotadašnjeg tretmana kao samo pojave u sklopu obiteljskog nasilja.<sup>52</sup> Uz to, trenutno su u izradi dva bitna nacionalna plana koji se direktnije bave problemom nasilja nad ženama i neravnopravnosti između muškaraca i žena - Nacionalni plan za ravnopravnost spolova za razdoblje od 2021. do 2027. godine te Nacionalnog plana za suzbijanje seksualnog nasilja i seksualnog uznemiravanja, za razdoblje od 2022. do 2027. godine koji izravno obrađuje problematiku seksualnog nasilja i seksualnog uznemiravanja.

Također, prema čl. 10. Konvencije stranke određuju (ili osnivaju) jedno ili više tijela zaduženih za koordinaciju, implementaciju i nadzor same implementacije. Dakle, na izbor je stavljena opcija postojanja više tijela koja bi surađivala i jedno drugo nadzirala. Republika Hrvatska, kao tijelo nadležno prema čl. 10., postavila je Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike. Propust ovakvog izbora činjenica je da jedno tijelo zapravo nadzire samo sebe, samo donosi politike implementiranja Konvencije i nadzire provođenje, uspješnost i valjanost istih. GREVIO u svojem izvješću u kojemu radi evaluaciju implementacije Konvencije u Republici Srbiji naglašava važnost odvojenosti ovih dviju funkcija. Navodi kako se u cilju postizanja objektivnosti, valja shvatiti kao zahtjev Konvencije da tijelo koje ocjenjuje provedene politike mora biti neovisno i njegova procjena mora biti znanstveno i činjenično utemeljena na čvrstim podacima.<sup>53</sup> S time povezano, kao kritiku valja navesti i činjenicu kako

---

<sup>52</sup> Bosak, M., Munivrana, M., The Implementation of the Istanbul Convention in Croatia - Legal and Institutional Challenges, forthcoming in *Osteuropa Recht* 1/22, str. 9. – 11.

<sup>53</sup> Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), Baseline Evaluation Report, Serbia, 2020., <https://rm.coe.int/grevio-report-on-serbia/16809987e3>, str. 17. i 18.

postojeći kadar Ministarstva nije proširen niti su osigurana dodatna financijska sredstva s obzirom na to da se obujam posla očito povećao njegovim imenovanjem kao koordinirajućeg tijela prema čl. 10. Konvencije.<sup>54</sup> Uz navedeno, valja istaknuti i primjedbe uperene na nedostatak statističkih podataka koji se direktno odnose na rodno uvjetovane vrste nasilja, a ne samo na obiteljsko nasilje; nedovoljno financiranje Centra za socijalnu skrb kao primarnog pružatelja podrške i zaštite ženama i djeci žrtvama obiteljskog nasilja te nedovoljno i nestabilno financiranje autonomnih skloništa; nedostatno i neobavezno obučavanje djelatnika javnog zdravstva za prepoznavanje znakova obiteljskog i rodno uvjetovanog nasilja.<sup>55</sup>

Navedenu kritiku stanja implementacije Istanbulske konvencije u Republici Hrvatskoj, a kao protuteža samoprocjenama Vlade, valja proširiti radom i analizom organizacija civilnog društva kao bitnog faktora u harmonizaciji zakonodavstva i postojećeg sustava sa zahtjevima Konvencije.

### 3.3. NEVLADINE ORGANIZACIJE I ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA

Prema čl. 9. Stranke Konvencije moraju poticati rad i surađivati s nevladinim organizacijama i organizacijama civilnog društva u borbi protiv nasilja nad ženama i obiteljskog nasilja. Dodatno, čl. 7. st. 3. nameće državnim tijelima Stranaka obvezu da ih „kada je to primjereno“ uključe prilikom poduzimanja mjera za usvajanje i provedbu sveobuhvatnih politika značajnih za borbu protiv svih oblika nasilja koje pokriva Konvencija.

U mnogim državama Strankama velik dio usluga potpore žrtvama pružaju nevladine organizacije ili organizacije civilnog društva. Prvenstveno se radi o vođenju skloništa, raznim oblicima savjetovanja, vođenju telefonskih linija i sličnim oblicima pružanja potpore i usluga. U Republici Hrvatskoj se, uz državna tijela, takve vrste organizacija smatraju važnim faktorom za kreiranje i implementaciju mjera za provedbu Konvencije i općenito za bitku koja se vodi na ovom području. Na ovaj način do izražaja dolazi zahtjev za unaprjeđenjem međuresorne suradnje gdje se ne misli isključivo na međusobnu suradnju državnih subjekata, već i na aktivnu suradnju s vanjskim nedržavnim faktorima. Izvrstan pokazatelj do koje su razine uključene organizacije civilnog društva njihova je uloga u Nacionalnom timu za sprečavanje i borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, uključujući županijske timove, a nadalje i njihovo

---

<sup>54</sup> Bosak, M., Munivrana, M., The Implementation of the Istanbul Convention in Croatia - Legal and Institutional Challenges, *op. cit.*, str. 11. i 12.

<sup>55</sup> *Ibid.*, str. 12. – 14.

sudjelovanje na raznim okruglim stolovima i radnim skupinama organiziranim od strane državnih tijela. Vrijedi i obrnuto, državna tijela također aktivno sudjeluju u akcijama, programima i skupovima koje organiziraju organizacije civilnog društva. Dok organizacije civilnog društva pridonose svojim stručnim znanjem i iskustvom na određenom području, kada se radi o pružanju konkretnih usluga, država njihov rad primarno podupire financijski. Što se tiče suradnje na projektima i programima za prevenciju i suzbijanje nasilja nad ženama i obiteljskog nasilja, za 2019. godinu država je, između ostalog, udrugama koje pružaju usluge savjetovaništva za žrtve nasilja u obitelji osigurala financijsku potporu za 15 organizacija civilnog društva u iznosu od 3.000.000,00 kn, a za 2020. za 20 projekata u istom iznosu. Isto tako, od 25 skloništa za žrtve obiteljskog nasilja na hrvatskom teritoriju njih 14 vode nevladine organizacije i organizacije civilnog društva.<sup>56</sup> Njima se sredstva za rad osiguravaju putem javnog natječaja iz državnog proračuna.<sup>57</sup> Između ostalog, i Ministarstvo znanosti i obrazovanja surađuje i financira projekte na čijem su čelu organizacija civilnog društva vezane uz izvanškolsko obrazovanje djece i mladih, a Ministarstvo zdravstva financira trogodišnje programe na polju psihosocijalne podrške koje pruža „Ženska soba – Centar za žrtve seksualnog nasilja“.<sup>58</sup>

Istanbulska konvencija daje još jednu zadaću nevladinim organizacijama i organizacijama civilnog društva. U čl. 67. st. 5. Konvencija određuje kako GREVIO u svome ciklusu nadzora može i od njih primati informacije vezane uz provedbu Konvencije od strane država Stranaka, dajući im tako novu dimenziju – uz ulogu aktivnog kreatora i provoditelja mjera za implementaciju Konvencije imaju i nadzornu funkciju. GREVIO u procesu nadzora poziva određene organizacije civilnog društva na izražavanje svojih zapažanja, iskustva i kritika kako bi one postale izvor informacija i tako pridonijele što preciznijoj evaluaciji napretka pojedine države. Svako izvješće i svaka informacija upućena GREVIO-u strogo je povjerljiva, osim ako dotična organizacija ne zatraži suprotno.<sup>59</sup>

Sukladno tome, određene organizacije civilnog društva podnijele su 2022. godine Zajedničko izvješće u sjeni koje prati implementaciju Konvencije u Republici Hrvatskoj. Svoje

---

<sup>56</sup> Vlada Republike Hrvatske; Report of the Republic of Croatia on implementation of the Council of Europe convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Zagreb, 2022, str. 10.

<sup>57</sup> Nacionalna strategija zaštite od nasilja u obitelji za razdoblje od 2017. do 2022. godine - Izvješće o provedbi mjera u 2019. i 2020. godini, *op.cit.*, str. 35.

<sup>58</sup> Report of the Republic of Croatia on implementation of the Council of Europe convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, *op. cit.*, str. 11. i 12.

<sup>59</sup> NGOs: The role of NGOs in the first (baseline) evaluation procedure, [https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/ngo#%221672146%22:\[3\],%2298628618%22:\[3\]}](https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/ngo#%221672146%22:[3],%2298628618%22:[3]}), (pristupljeno 20.7.2022.)

kritike i navode potkrjepljuju dokazima i upotpunjavaju preporukama. Posebnost i važnost ovog dokumenta kao sredstva za usporedbu Vladinih tvrdnji i njenih procjena o stanju implementacije s jedne strane, i realnog stanja sustava s druge strane, je u tome što svoje zaključke i kritike temelje na dugogodišnjem iskustvu i radu sa žrtvama nasilja, odnosno omogućuje GREVIO-u informacije prikupljene objektivno i u praksi.

Najveći je problem pri implementaciji Istanbulske konvencije, dakako, rodno neutralni pristup nasilju. Pomaci u stupnju zaštite od nasilja dakako postoje, ali sama percepcija nasilja kao rodno utemeljenog još uvijek nije došla do zadovoljavajuće razine. Usprkos čl. 3. Konvencije, u hrvatskom pravnom sustavu nema definicije rodno utemeljenog nasilja protiv žena. Jedino je definirano obiteljsko nasilje, ali opet, nedostaje odvojeni i zasebni pristup nasilju nad ženama koji bi kao takav izražavao takve vrste prijestupa kao kršenje ljudskih prava i oblik diskriminacije žena.<sup>60</sup>

Ključan problem, koji faktično onemogućuje napredak, iako ima političke aktivnosti i volje, činjenica je da ne postoji zaseban, konkretan i cjelovit plan financiranja i alociranja resursa za borbu protiv nasilja nad ženama. Predlaže se da se u tu svrhu donese zaseban strateški dokument, a s time povezano, jasno izražava kako su aktivnosti povezane s implementacijom Konvencije nedovoljno financirane (čl. 8. Konvencije),<sup>61</sup> s posebnim naglaskom na potrebu kontinuiranog i stabilnog financiranja djelovanja organizacija civilnog društva s obzirom na to da one pretežito pružaju specijalizirane usluge potpore žrtvama (čl. 22. Konvencije). Radi o pružanju psihoterapije i savjetovanja, pomoći kod trauma, telefonskim linijama za pomoć, pružanju smještaj za žrtve i sl. I ovdje se ponavlja problem – pružena je pomoć u svojoj srži primarno usmjerena na obiteljsko nasilje, a nedovoljno specijalizirana i opremljena za pomoć ženama žrtvama nasilja.<sup>62</sup> U tom smislu upozoravaju i na nedostatak sustava potpore za žrtve seksualnog nasilja (čl. 25. Konvencije). Jedina je specijalizirana organizacija Ženska soba i njen Centar za žrtve seksualnog nasilja, a ostali primjeri pružanja ove vrste potpore su nespecijalizirani i nestandardizirani. Izričito se predlaže otvaranje još tri takva centra.<sup>63</sup> Također, iako postoje 25 skloništa za žrtve, nedovoljno ih je specijalizirano samo za žene. Untaoč različitim modalitetima financiranja, najčešće nije osigurano dovoljno sredstava, a kod skloništa koje vode organizacije civilnih društva priljev je i nesiguran – temelji se na

---

<sup>60</sup> Joint shadow report submitted by Croatian NGOs, 2022., <https://rm.coe.int/joint-shadow-report-croatia-2022/1680a5b42d>, str. 14. – 17.

<sup>61</sup> *Ibid.*, str. 21. – 22.

<sup>62</sup> *Ibid.*, str. 55. – 58.

<sup>63</sup> *Ibid.*, str. 65. – 68.

natječajima određenima za određen period. To neizbježno rezultira time da skloništa često nemaju odgovarajuće uvjete za život, a posebice da ne ispunjavaju sigurnosne uvjete. Samim time, njihova dugoročnost i održivost upitna je i nesigurna. Postavljen je i zahtjev pojednostavljenja i ubrzanja samog pristupa skloništu i stambenom zbrinjavanju – eliminacijom nepotrebnih administrativnih prepreka ili zahtjeva postojanja pravomoćne sudske presude kao uvjeta priznavanja statusa žrtve.<sup>64</sup> Zaključno, potrebno je osigurati bolju geografsku rasprostranjenost, veću kvantitetu te odrediti koje vrste usluga potpore nedostaju. Također, potrebno je odrediti standarde pružanja takvih usluga i davanja licenci za obavljanje istoga. Imperativno, potvrđuje se potreba za dovoljnom količinom osiguranih financijskih sredstava kako bi se sustav mogao harmonizirati sa zahtjevima Konvencije.

Dalje, nedostaje sveobuhvatno obrazovanje profesionalaca (učitelji, socijalni radnici, medicinsko osoblje, suci, itd.) o rodno uvjetovanom i seksualnom nasilju te drugim aspektima Istanbulske konvencije (čl. 15. Konvencije). Nalaže kako bi takvo obrazovanje trebalo biti pravno obvezno za sve djelatnike i profesionalce koji su u doticaju sa žrtvama, a ono bi na nacionalnoj razini trebalo biti isplanirano u suradnji s organizacijama civilnog društva koje djeluju na ovim područjima. Kod takvih osoba izazov je i odredba Konvencije koja im, pod odgovarajućim uvjetima, daje slobodu prijavljivanja nasilja u slučaju ako opravdano posumnjaju da je do njega došlo (čl. 28. Konvencije). Važno je istaknuti kako Konvencija ovdje govori o slobodi, a ne o obvezi takvog prijavljivanja.<sup>65</sup> Hrvatsko zakonodavstvo ovdje nije niti precizno niti usklađeno. Za različite struke određena su različita pravila i dosta je toga otvoreno za interpretaciju, ali generalno nije bitan pristanak žrtve za prijavu. Jedini dokument koji uzima u obzir važnost žrtvina pristanka je Protokol o postupanju u slučaju nasilja u obitelji – što je u skladu s namjerom Konvencije. Slijedom navedenog, potrebno je usklađivanje s Konvencijom tako da obveza čuvanja poslovne tajne ne bude prepreka za prijavu nasilja, ali opet, da ono bude uvjetovano pristankom žrtve (po određenim uvjetima iznimno nije, npr. ako se radi o maloljetniku ili osobi nesposobnoj za rasuđivanje). Također, trebaju se poduzeti mjere kako bi se osiguralo da nijedna usluga potpore nije uvjetovana time da žrtva prijavi nasilje ili svjedoči protiv počinitelja (čl. 18. st. 4. Konvencije).<sup>66</sup>

Zahtjeva se i bolja primjena procjene opasnosti i upravljanja rizikom (čl. 51. Konvencije). Sukladno tom članku, u hrvatsko kazнено procesno zakonodavstvo uvedena je

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, str. 59. – 61.

<sup>65</sup> Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji i Pojašnjavajuće izvješće, *op. cit.*, str. 59.

<sup>66</sup> Joint shadow report submitted by Croatian NGOs, *op. cit.*, str. 69. – 72.

pojedinačna procjena žrtve na temelju koje se donose potrebne mjere za njenu zaštitu. Implementacija ove odredbe nije dosljedno primijenjena u praksi što potvrđuju i medijski popraćene situacije obiteljskog nasilja. Tako na jednom primjeru talačke krize određeni dio članka glasi: „U ovoj situaciji, na sreću, nitko nije izgubio život, no kako to već biva u Hrvatskoj, dan nakon talačke krize doznalo se da je žena već imala problema s nasilnim partnerom.“<sup>67</sup> S obzirom na formulaciju „kako to već biva u Hrvatskoj“ jasno je kako javnost ovaj problem percipira kao nešto što se često ponavlja i predstavlja problem i/ili nesposobnost sustava. Zastrašujuća je statistika koja pokazuje porast broja ubijenih žena od 2018. godine – više od 50% narastao je broj ubijenih žena i broj žena koje su ubijene od bivših partnera. Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova Republike Hrvatske poražavajuću statistiku analizira tako da potvrđuje kako su postojali znakovi koji bi upućivali na potencijalan femicid, ali naglašava kako su bez obzira na to, pojedinačne procjene potreba i opasnosti žrtve s mjerama koje su na temelju toga poduzete redovito imale značajne nedostatke.<sup>68</sup> Navedeno je samo dio opsežne analize nedostataka i prepreka potpunoj integraciji Konvencije u Republiku Hrvatsku.

I udruga „B.a.b.e.“ podnijela je svoje izvješće. Ova udruga djeluje na području zaštite ljudskih prava s posebnim naglaskom na prava žena i borbu protiv obiteljskog i rodno uvjetovanog nasilja. Udruga je 2022. godine poslala GREVIO-u Izvješće o usklađenosti s Konvencijom Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji. Informacije koje prezentira temelje se na podacima prikupljenima kroz njihov rad na području savjetovanja žena, kako pravne naravi tako i psihološke.<sup>69</sup> Ukratko, u svom Izvješću konstatira kako je nacionalni pravni poredak generalno u skladu s Istanbulsom konvencijom i standardima zaštite prava žena koje je postavila, ali naglašava kako nedostaje provedbe u praksi. Konkretno, kao najveći problem ističe izricanje još uvijek preblagih kazni počiniteljima nasilja nad ženama i obiteljskog nasilja, posebice kada se radi o prekršaju. Navodi kako suci izriču bezuvjetne kazne u manje od 10% slučajeva, a ostatak su blage i uvjetne kazne. Kritizira i rodno neutralno formulirane prekršajne i kaznene odredbe komentirajući kako nedostaje rodna dimenzija nasilja koje bi trebalo biti percipirano kao diskriminacija žena te smatra kako to nije u skladu s Konvencijom.<sup>70</sup> Uz to, naglašava potrebu dodatne senzibilizacije društva, posebice

---

<sup>67</sup> Policija o otmičaru iz Dugava: Osumnjičen za još dva kaznena djela, <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/policija-o-postupanjima-uoci-talacke-krize-u-dugavama---692479.html>, (pristupljeno 28.9.2022.)

<sup>68</sup> Joint shadow report submitted by Croatian NGOs, *op. cit.*, str. 111. – 113.

<sup>69</sup> B.a.B.e. Report on compliance with the Council of Europe convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (istanbul convention) – Croatia, <https://rm.coe.int/2022-grevio-b-a-b-e-report-shadow-report-croatia/1680a595a3>, str. 2.

<sup>70</sup> *Ibid.*, str. 5.

policajaca kao prvih kontakata žrtve.<sup>71</sup> Zaključuje kako takva nedovoljna zaštita žrtava obeshrabruje njihovo prijavljivanje nasilja zbog nepovjerenja u sustav i pravosuđe.<sup>72</sup> Isto tako, konstatira kako se kod onih početnih nedostataka pojavio napredak primarno zbog inicijative i pritiska organizacija civilnog društva i društva u cjelini, uz to pohvalivši Vlasti zbog spremnosti na suradnju i aktivne promjene kada je potrebno.<sup>73</sup>

## 4. OTPOR KONVENCIJI

### 4. 1. REPUBLIKA HRVATSKA

Uz kritike vezane za potrebne financijske izdatke koji su nužni za provedbu Konvencije te zabrinutost oko činjenice da je nadzor implementacije povjeren i nedržavnim akterima, više je pozornosti dobila jedna druga problematika. Naime, Istanbulska konvencija u svojem čl. 3. iznosi definicije bitne za razumijevanje i primjenu Konvencije od kojih je svakako najkontroverznija ona koja definira rod. Prema čl. 3. t. c. Konvencije „rod“ „označava društveno oblikovane uloge, ponašanja, aktivnosti i osobine koje određeno društvo smatra prikladnima za žene i muškarce“.

Sama proklamacija te definicije kao sporne i kontroverzne ima svoje temelje prvenstveno u konzervativnim krugovima određenih europskih zemalja, uključujući Republiku Hrvatsku. Primaran motiv protivljenja i otpora ratifikaciji Konvencije je njihovo uvjerenje kako ona na ovaj način nameće tzv. rodnu ideologiju državama članicama. Na primjeru Hrvatske jasno su vidljive dvije struje, ona konzervativna koja je bila protiv ratifikacije, a u čemu je veliku ulogu odigrala Katolička crkva te onu liberalnu koja se aktivno i bespogovorno zalagala za suprotno. S obzirom na kamen spoticanja između ove dvije strane, a što je primarno razlika između liberalnih i konzervativnih vrijednosti, jasno je kako se radilo o političkom i vrijednosnom polemiziranju više nego o pravnom razilaženju.<sup>74</sup>

Tako su prije ratifikacije od strane Republike Hrvatske u 2018. godini na strani zagovornika Istanbulske konvencije prominentne bile organizacije civilnog društva, posebice 12 nevladinih organizacija čije su područje djelovanja LGBT i ljudska prava te pitanja i

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, str. 10. i 18.

<sup>72</sup> *Ibid.*, str. 18.

<sup>73</sup> *Ibid.*, str. 4.

<sup>74</sup> Bosak, M., Munivrana, M.; The reality behind the Istanbul convention: Shattering conservative delusions, Women's Studies International Forum, vol. 74, 2019., str. 77-83., str. 77.



problemi vezani uz pokret feminizma.<sup>75</sup> Povodom nedovoljne aktivnosti aktualne vlasti po pitanju ratifikacije Konvencije 10. veljače 2018. godine organiziran je prosvjed na zagrebačkom Cvjetnom trgu nazvan „Sluškinje ustaju za ratifikaciju Istanbulske konvencije“. Na prosvjedu su aktivistice simbolično odjevene u odore sluškinja kao iz knjige Margaret Atwood „Sluškinjina priča“ istaknule kako „situacija u Hrvatskoj po pitanju ženskih prava i nasilja nad ženama nije dobra, svake godine sve je veći broj ubijenih, a svakih 15 minuta u Hrvatskoj jedna je žena zlostavljana“<sup>76</sup> pozivajući tako vladajuće na ratifikaciju Konvencije.

S druge strane, na strani oponenta Konvencije najglasniji su bili Katolički svećenici i biskupi te nevladine organizacije U ime obitelji i građanska inicijativa Istina o Istanbulskoj.<sup>77</sup> Istina o Istanbulskoj na svojoj, još postojećoj, web stranici kao glavne opasnosti Konvencije navodi sljedeće: uvođenje pojma roda kao odvojenog pojma od spola, s posljedičnom irelevantnosti spola; iskorjenjivanje tradicije i obiteljskih vrijednosti te nametanje rodne ideologije u školama, vrtićima i medijima. Kako bi se bolje razumjeli argumenti protivnika Konvencije, valja podrobnije analizirati njihove tvrdnje. Kod problematike uvođenja pojma roda kao pojma odvojenog od spola Istina o Istanbulskoj iznosi sljedeću tvrdnju: „Ta definicija roda tvrdi da je „rod“ društveni konstrukt i varijabla koja je neovisna o spolu, o biološkoj stvarnosti. Odvojenost spola i roda (vidljiva i u čl. 4 st. 3.) za posljedicu ima stvaranje uvjerenja da se čovjek rađa kao neutralno biće koje kasnije može odabrati hoće li biti muškarac ili žena ili neki drugi od brojnih „rodova“.“<sup>78</sup> Službena definicija Konvencije zapravo samo iznosi odvojenost spola i roda u kontekstu razlike između bioloških karakteristika čovjeka i društvenih uloga, ne čini jedno o drugome neovisnim što je očito iz formulacije „oblikovane uloge, ponašanja, aktivnosti i osobine koje određeno društvo smatra prikladnima za žene i muškarce“ (čl. 3. Konvencije). To čini u svrhu izdvajanja i fokusiranja na probleme predeterminiranih uloga i očekivanja od žena i muškaraca, kao lingvistički alat koji će u diskursu dati pozornost socijalnom aspektu problema (koji je od društva do društva promjenjiv), a ne biologiji u smislu genitalija ili kromosoma. Jasno je kako Konvencija nigdje izričito ne navodi niti ne koristi pojam roda kao promjenjivu stvar koju čovjek slobodno bira, a niti na isto ne potiče. Također,

---

<sup>75</sup> Alcalde, M., Šarić, J.; The Istanbul Convention in Croatia: Attending to the anxiety in the intersection of belief and policy-making, <https://blogs.lse.ac.uk/religionglobalsociety/2018/04/the-istanbul-convention-in-croatia-attending-to-the-anxiety-in-the-intersection-of-belief-and-policy-making/>, str. 3., (pristupljeno 26.7.2022.)

<sup>76</sup> Prosvjed za Istanbulsku konvenciju: 'Nismo sluškinje i nikada nećemo biti', <https://www.vecernji.hr/zagreb/odrzan-prosvjed-sluskinje-ustaju-za-ratifikaciju-istanbulske-konvencije-1225584>, (pristupljeno 26.7.2022.)

<sup>77</sup> Alcalde, M., Šarić, J.; The Istanbul Convention in Croatia: Attending to the anxiety in the intersection of belief and policy-making, *op. cit.*, str. 4.

<sup>78</sup> Neprihvatljivo u Istanbulske konvenciji, <http://istinaoistanbulskoj.info/neprihvatljivo-u-istanbulskoj-konvenciji> (pristupljeno 28.7.2022.)

detaljnijim iščitavanjem Konvencije postaje jasno kako to nije niti implicitna namjera Konvencije. Slijedom navedenog, valjan je zaključak kako objektivno gledajući nema naznaka korištenja pojma roda kao sredstva za nametanje ideologije. Važno je dodati i kako je termin roda već integriran u zakone i ostatak hrvatske pravne stečevine. Primjerice, a između ostalog, u čl 1. Zakona o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08, 112/12) zabranjuje se diskriminacija na temelju rodnog identiteta. Nadalje, Istina o Istanbulskoj spominje čl. 4. st. 3 Konvencije koji nabraja osnove po kojima je zabranjena diskriminacija, a između ostalih, spominje zabranu diskriminacije na temelju rodnog identiteta što se na ovoj političkoj strani isto tako smatra produktom nametnute rodne ideologije. I ovdje je namjera Konvencije jasna – samo je proširen krug temelja na kojima je zabranjena diskriminacija. Ne postavlja se pitanje validnosti postojanja niti afirmacije postojanja rodnog identiteta kao konstrukta koji se mora prihvatiti i integrirati u društveni ili pravni poredak. U skladu s općim načelom zabrane diskriminacije po bilo kojoj osnovi, širenje kruga osnova po kojima je zabranjena ne bi ni u kojem slučaju trebalo smatrati negativnim. Tu se prvenstveno radi o zaštiti pojedinca od negativnih posljedica diskriminacije. Sljedeća prepreka pojavljuje se u obliku straha od iskorjenjivanja tradicije i obiteljskih vrijednosti. Istina o Istanbulskoj u vezi toga navodi sljedeću kritiku: „Konvencija obvezuje stranke potpisnice da kulturu, običaje, vjeru i tradiciju, u mjeri u kojoj se razlikuju od načela i tumačenja ove Konvencije, trebaju podčiniti ciljevima Konvencije (v čl. 12 st. 5).“<sup>79</sup> Ovdje se poziva na čl. 12. st. 5. Konvencije koji zabranjuje počinjenje kaznenih djela u ime „časti“, odnosno zabranjuje da se dio kulture ili običaja smatra opravdanjem za počinjenje kaznenog djela. Dakle, ovdje se ne radi o zahtjevu odricanja od vlastite kulture i običaja *u cjelini* već se radi o pružanju kaznenopravne zaštite žrtvama od počinjenja kaznenih djela koja su kao takva s razlogom kriminalizirana. Na temelju navedenog, predmetna kritika ne može se smatrati utemeljenom u stvarnosti, a s druge strane mogla bi se smatrati odobravanjem nasilja s obzirom na koju se odredbu točno poziva. S time povezano, referira se na čl. 12. st. 1. Konvencije koji glasi: „Stranke će poduzeti potrebne mjere za promicanje promjena u društvenim i kulturnim obrascima ponašanja žena i muškaraca s ciljem iskorjenjivanja predrasuda, običaja, tradicija i svih drugih postupanja u praksi koja se temelje na ideji manje vrijednosti žena ili na stereotipnim ulogama žena i muškaraca.“ Građanska inicijativa Istina o Istanbulskoj konstatira kako: „Konvencija ne definira koje su to stereotipne uloge, a različite zemlje i različite društvene skupine ih vrlo široko tumače, do te mjere da neke od njih i temeljne obiteljske uloge poput majčinstva i očinstva nazivaju nepoželjnim stereotipnim rodnim ulogama.“<sup>80</sup> Konvencija

---

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> *Ibid.*

izdvaja određene uloge kao stereotipne i želi ih iskorijeniti prepoznajući rizik od nasilja koji se pojavljuje kada se pojedinci ne priklanjaju ili ne ponašaju u skladu s onime što je od njih „očekivano“. Iako ne definira koji su to točno stereotipi, jasan je krajnji cilj ove odredbe, a to je zaštita nekonformizma (ma što to bilo za pojedino društvo), a napokon i da se ta riječ učini suvišnom. Očito je kako sama Konvencija ne ide toliko daleko da bi se njoj moglo na ovaj način pripisati rušenje nuklearne obitelji ili tradicionalnih uloga majke i oca. Ono što ona čini jest da daje više slobode pojedincu – bori se protiv riječi stereotip (koja sama po sebi nosi negativnu konotaciju) i suprotno njoj želi postići društveni standard da nešto može biti većinska pojava u društvu, ali bitno je i da ne mora biti ispunjena od strane svakog pojedinca. Važno je naglasiti i dio odredbe gdje Konvencija zagovara promjene u društvu s ciljem iskorjenjivanja određenih ponašanja „koje se temelje na ideji manje vrijednosti žena“ jer je on krucijalan za razumijevanje svrhe ovog članka, a napokon i Konvencije u cjelini. Naposljetku, postojanje definicije roda potrebno je kako bi se moglo definirati rodno uvjetovano nasilje kao ključan aspekt načina na koji ova Konvencija pristupa nasilju nad ženama, naglašavajući kako ono nije rezultat bioloških razlika već iskrivljenih društvenih stavova što žena jest i što treba biti u društvu.

Brojni prosvjedi, nerijetka medijska popraćenost i čest društveni dijalog o ovoj temi pokazatelji su koliko put do ratifikacije nije bio jednosmjernan i koliko je bio buran. Izuzevši one glasnije aktere, i šira javnost je očigledno bila podijeljena ili za li protiv ratifikacije Istanbulske Konvencije. U ovakvim situacijama, a šire rečeno u demokratskom sustavu, kao problem javlja se pravna pismenost, tj. informiranost građana. Prema provedenoj anketi iz 2018. godine od ispitanih je samo njih 12,2% jako puno znalo o Konvenciji te su se o njoj posebno informirali, 48,6% ih je znalo osnovne informacije te su pratili temu kroz medije, 35,8% je čulo za Konvenciju bez poznavanja detalja, a 3,3% nije nikada ni čulo za Konvenciju. Od te skupine ispitanika 31,9% je u potpunosti podržavalo Konvenciju, 34,1% je uglavnom podržavalo, nasuprot tome 12,4% uopće ne podržava, 10,4% uglavnom ne podržava. 11,1% ispitanika se nije opredijelilo.<sup>81</sup> Dobar pokazatelj miskonceptija koje su tada strujale, a kako bi se smirile dezinformacije o sadržaju Konvencije, Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku izdalo je letak u kojem se, osim osnovnih informacija o Konvenciji, daju odgovori na pitanja kao što su: „Uvodi li Konvencija tzv. rodnu ideologiju?“ ili „Zahtijeva li Konvencija

---

<sup>81</sup> Istraživanje o Istanbulske konvenciji - 66% za, 22,8% protiv, <https://vijesti.hrt.hr/hrvatska/istrazivanje-o-istanbulske-konvenciji-66-za-228-protiv-691661>, (pristupljeno 28.7.2022.)

(pravno) priznanje tzv. trećeg spola?“ sa snažnim odgovorom „ne“ na svako od tih pitanja pojedinačno.<sup>82</sup>

Iako je Konvencija na kraju ratificirana, tvrdnje konzervativne strane hrvatske političke scene i zabrinuta reakcija njima priklonjene javnosti rezultirale su donošenjem tzv. interpretativne izjave koju je Republika Hrvatska priložila uz ratifikaciju Konvencije. Ona deklarira sljedeće: „Republika Hrvatska smatra da je cilj Konvencije zaštita žena od svih oblika nasilja te sprječavanje, progon i eliminacija nasilja nad ženama i obiteljskog nasilja. Republika Hrvatska smatra da odredbe Konvencije ne sadrže obvezu uvođenja rodne ideologije u hrvatski pravni i obrazovni sustav ni obvezu promjene ustavne definicije braka. Republika Hrvatska smatra da je Konvencija u skladu s odredbama Ustava Republike Hrvatske, posebno s odredbama o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda te će Konvenciju primjenjivati uzimajući u obzir navedene odredbe, načela i vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske.“

Kao što je već ranije u radu spomenuto i Poljska je priložila svoju interpretativnu izjavu, a na njenu je šest država (Austrija, Finska, Nizozemska, Norveška, Švedska i Švicarska)<sup>83</sup> izrazilo svoje neodobravanje. Za razliku od nje, postavlja se pitanje zašto je hrvatska interpretativna izjava prošla gotovo nezamijećeno, odnosno zašto na nju nije uložena nijedan prigovor?

Iako interpretativne izjave jesu nešto što međunarodno pravo dopušta, bitna je njihova formulacija te sama namjera kako se ne bi prešla tanka granica koja bi ih izjednačila s rezervama. Dakle, interpretativnoj izjavi je „prvotna svrha da tumače ugovor uz koji su stavljene ili neke od njegovih odredaba“<sup>84</sup> i „one ne idu za tim da isključuju ili mijenjaju pravni učinak ugovornih odredbi“<sup>85</sup>. Nadalje, nastala je diferencijacija između dviju vrsta izjava – podjela na "obične" i "uvjetne" interpretativne izjave. Dok obična nudi samo tumačenje ugovora ili odredbe, uvjetna svoje tumačenje postavlja kao uvjetom da bude vezana ugovorom ili odredbom. Potonja je ona koja je u praksi spornija jer se "koncept uvjetne interpretativne izjave upravo približava pojmu rezerve."<sup>86</sup> Naravno, treba imati na umu kako u praksi postoje

---

<sup>82</sup> Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku; Sve što trebate znati o Konvenciji Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji,

[https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/MDOMSP%20dokumenti/Istanbulska\\_letak\\_FINAL.pdf](https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/MDOMSP%20dokumenti/Istanbulska_letak_FINAL.pdf)

<sup>83</sup> Željko, D., Procjena prvih deset godina Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 28, br. 2, 2021., str. 381-404. <https://doi.org/10.54070/hlj.28.2.7.>, str. 386.

<sup>84</sup> Šošić, T., M., Interpretativne izjave uz međunarodne ugovore, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 64, br. 4, 2014., str. 641-665. <https://hrcak.srce.hr/128148>, str. 651.

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.*, str. 655.

poteškoće u njihovu prepoznavanju i razlikovanju, odnosno iščitavanju namjere pojedine interpretativne izjave i njeno svrstavanje pod jednu od ovih dviju vrsta. Slijedom navedenog, možda odgovor na ranije postavljeno pitanje upravo leži ovdje. Za razliku od Poljske čija je interpretativna izjava od strane drugih međunarodnih aktera prozvana *de facto* nedopuštenom rezervom<sup>87</sup>, hrvatska interpretativna izjava nešto je bolje (ili benignije) formulirana. Hrvatska izjava samo naglašava da nešto (*što zaista nije*) nije, a nešto jest; dok Poljska ima autoritativniji ton - izjavljuje kako će "primjenjivati Konvenciju u skladu s načelima i odredbama Ustava Republike Poljske"<sup>88</sup>. Usporedbom formulacija, može se protumačiti kako Poljska zapravo ne planira primijeniti one odredbe koje nisu u skladu s Ustavom, dakle, postavlja uvjete svoje vezanosti odredbama. Hrvatska, s druge strane, jednostavno deklarira kako "smatra da je Konvencija u skladu s odredbama Ustava" te će ju, shodno tome, kao takvu i primjenjivati. Dio koji nastavlja i glasi "te će Konvenciju primjenjivati uzimajući u obzir navedene odredbe, načela i vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske" možda nije ispravno povezivati s poljskom izjavom i njenom namjerom, budući da je prvo naglašeno kako Konvencija *već je* u skladu s odredbama Ustava, stoga, utemeljeno na toj ranijoj izjavi, ne postoji niti se ne predviđa prepreka, uvjet niti scenarij gdje bi se opravdalo nepoštivanje odredbi Konvencije. S druge strane, moguće je i da razlog nepostojanja otpora hrvatskoj izjavi zapravo ne leži u njenoj uspješnoj i vještoj pravnoj konfiguraciji, već u političkoj poziciji Poljske koja je dovela u pitanje svoju vladavinu prava u širem smislu, a dok je Hrvatska usporedno politički bila izvan fokusa drugih država.<sup>89</sup>

Bez obzira na razlog opravdanja te vrste validnosti, ostaje pitanje same potrebe za izjavom i njene opravdanosti. U svrhu toga, valja ući u njen sadržaj. Kao što je već obrađeno i argumentirano u ovom radu, valjan je zaključak kako Istanbulska Konvencija ne nameće, izravno ili neizravno, rodnu ideologiju i isto se može zaključiti detaljnim (uvjerljivo i površnim) iščitavanjem Konvencije. Dodatno tome, izjava deklarira kako Konvencija ne sadrži "ni obvezu promjene ustavne definicije braka". Ako je pitanje rodne ideologije, iako nategnuto, imalo koliko-toliko uporišta u "realnosti" s obzirom na to da su se isti strahovi i konflikti aktualno pojavljivali i u nekoliko drugih država, a i kao širi problem nevezan za pitanje Konvencije, potreba negiranja postojanja zahtjeva za promjenom definicije braka, koje je Hrvatska samoinicijativno spomenula, korak je dalje kada pričamo o suvišnosti sadržaja. Dovoljno je

---

<sup>87</sup> Burek, W.; Time to Wake Up: Reservations to the Istanbul Convention and the Role of GREVIO, *op. cit.*, str. 6. - 9.

<sup>88</sup> Prevela: Marija Sviben

<sup>89</sup> Bosak, M., Munivrana, M., The Implementation of the Istanbul Convention in Croatia - Legal and Institutional Challenges, *op. cit.*, str. 3.

ustvrditi kako Konvencija "uređuje" brak isključivo tako da zabranjuje prisilne brakove i određuje građanske posljedice istih (čl. 32. i 37. Konvencije). Korisno je podsjetiti kako je brak u Hrvatskoj već predstavljao konfliktan pojam, tako da ova suvišna konstatacija u izjavi ima svoje korijene u provedenom Referendumu o ustavnoj definiciji braka iz 2013. godine kojim je u Ustavu brak definiran kao "životna zajednica žene i muškarca". Uzevši to u obzir, dalo bi se zaključiti kako se ovdje ne radi o logički utemeljenoj i realnoj zabrinutosti za očuvanje određenih pravnih vrijednosti, već o projiciranju strahova političke desnice (a samim time, na van, i cijele države).

Dakle, interpretativna izjava taktički je pokušaj mirenja oprečnih vrijednosti. S jedne strane, kao proponenti Konvencije - progresivna ljevica koja smatra da je samo postojanje izjave homofobno i transfobno (bila rodna ideologija agenda Konvencije ili ne) te druga strana ljevice koja jednostavno smatra kako izjava nema veze s razumom i nema potrebe za njenim postojanjem i s druge strane, klerikalna desnica koja se bori za očuvanje navodno ugroženih tradicionalnih obiteljskih vrijednosti i za koju se kao nužan ustupak primarno i sastavila interpretativna izjava. Usprkos naporu, protivnici Konvencije nisu se zadovoljili ovim potezom čega su pokazatelji ponovni javni istupi organizacije civilnog društva<sup>90</sup>, a ranije spomenute, Istina o Istanbulskoj te prosvjed održan 24. ožujka 2018. godine. Zaključno, iako se s obzirom na prethodno postavlja pitanje je li opravdala samu sebe, interpretativna izjava možda je imala svoje političko opravdanje, ali to je ne čini ništa manje suvišnom ili sadržajno nelogičnom, a na kraju, i samo političkom gestom<sup>91</sup>.

## 4. 2. TURSKA I BUGARSKA

Iako je prošlo već nešto više od 11 godine od otvaranja Konvencije za potpisivanje, ona još uvijek nije u potpunosti ratificirana. Tako su potpisale, ali ne i ratificirale Armenija, Bugarska, Češka, Mađarska, Latvija, Litva, Slovačka i Ukrajina.

12. ožujka 2012. godine Turska je postala prva država koja je ratificirala Konvenciju, ali je isto tako prva država koja se iz nje povukla. Kao razlog povlačenja turski predsjednik Recep Tayyap Erdogan navodi krivnju određenih LGBTQ grupa kojima je cilj „normalizirati homoseksualizam“, a što se prema njemu smatra nespojivim s turskim društvenim i obiteljskim

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, str. 4.

<sup>91</sup> Željko, D., Procjena prvih deset godina Konvencije Vijeća Europe o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, *op. cit.*, str. 386.

vrijednostima. Iako je postojanje takvih vrsta propagandi i rodne ideologije više puta negirano i pobijano od strane Vijeća Europe, Turska je se 1. srpnja 2021. godine službeno povukla. Potez je rezultirao kolektivnim nezadovoljstvom kako unutar države tako i izvan njenih granica. Diljem Turske odvijali su se prosvjedi i kampanje protiv ovog poteza, apelirajući na nezadovoljavajuću razinu zaštite žena. Prema Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji barem 38% žena u turskoj su žrtve obiteljskog nasilja, a platforma „We Will Stop Femicide“ prijavila je 300 slučajeva femicida u 2021. godini.<sup>92</sup> Takva odluka naišla je i na široko neodobravanje stranih vlada, tijela međunarodnih organizacija i svjetskih vođa, među kojima su se istakle kritike tog poteza američkog predsjednika Joe Bidena i predsjednice Europske Komisije Ursule von der Leyen.<sup>93</sup>

No, to nije izolirani slučaj. Iako je Bugarska 2016. godine potpisala Konvenciju, zbog pritiska i kritike političke desnice i vjerskih organizacija daljnjih koraka nije bilo. Naprotiv, 2018. godine Ustavni sud Republike Bugarske presudio je kako Istanbulska konvencija protuustavna. Temelji otpora gotovo pa su isti bili kao i kod Turske. Tvrdnje kako Konvencija promiče homoseksualnost, potkopava bugarske tradicionalne vrijednosti te pokušava uvesti tzv. „treći rod“ u nacionalne sustave.<sup>94</sup> Uslijedile su žustre kritike diljem struke kao i na međunarodnom planu naglašavajući kako bugarske žene plaćaju svojim pravima zbog dezinformacija, zabluda i krivog tumačenja Konvencije. Bugarska je od svih država članica Europske unije prošla najgore u analizi koju je 2017. proveo Europski institut za jednakost spolova,<sup>95</sup> a istraživanje iz 2016. godine pokazalo je kako 30% žena žrtva rodnog ili obiteljskog nasilja.<sup>96</sup>

Turska i Bugarska nisu same u distanciranju od Konvencije – otpor se vidi i kod konzervativnih političkih struja drugih država kao npr. Poljske, a gotovo svima su isti temelji: strah od navodne LGBTQ propagande i rodne ideologije kao napad na nacionalne i kulturne

---

<sup>92</sup> Turkey quits Istanbul Convention on violence against women, <https://www.dw.com/en/turkey-quits-istanbul-convention-on-violence-against-women/a-56936323>, (pristupljeno 1.8.2022.)

<sup>93</sup> Turkey's withdrawal from the Istanbul Convention rallies the fight for women's rights across the world, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/07/turkeys-withdrawal-from-the-istanbul-convention-rallies-the-fight-for-womens-rights-across-the-world-2/> (pristupljeno 1.8.2022.)

<sup>94</sup> Bulgaria Court says 'Istanbul Convention' Violates Constitution, <https://balkaninsight.com/2018/07/27/bulgaria-s-constitutional-court-says-istanbul-convention-not-in-line-with-basic-law-07-27-2018/> (pristupljeno 1.8.2022)

<sup>95</sup> European Institute for Gender Equality, Gender Equality Index 2017 - Measurement framework of violence against women, 2017., <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2017-measurement-framework-of-violence-against-women>

<sup>96</sup> Margolis, Hillary, Speak Out to Protect Bulgaria's Women, <https://www.hrw.org/news/2018/10/10/speak-out-protect-bulgarias-women> (pristupljeno 1.8.2022.)

vrijednosti. Takav trend nailazi na široko neodobravanje od strane međunarodne zajednice i strah od regresije i nazadovanja na području zaštite ženskih prava.

## 5. ZAKLJUČAK

Konvencija Vijeća Europe prvi je međunarodni ugovor u Europi koji specificirano i cjelovito postavlja pravno obvezujuće standarde prevencije, zaštite žrtava i kažnjavanja počinitelja rodno uvjetovanog nasilja. Pri izradi Konvencije identificirane su rupe i propusti u nacionalnim zakonodavstvima te je postavljen sveobuhvatan okvir i skup standarda za borbu protiv nasilja nad ženama i obiteljskog nasilja. Posebnost Konvencije je i sistematičan i koordiniran pristup provođenju politika i mjera koje se donose prilikom implementacije Konvencije – koja shvaća nasilje nad ženama i obiteljsko nasilje kao sustavan i duboko ukorijenjen problem. U svrhu rješavanja istog, ne zaustavlja se samo na zakonodavnim promjenama već potiče i obvezuje države na postizanje društvenih promjena, naglašavajući posebno bitnu ulogu muškaraca i dječaka u procesu rušenja rodni stereotipa.

Srž je Konvencije njen kaznenopravni aspekt - definiranje i kriminalizacija određenih kaznenih djela, a pretežito onih koji nerazmjerno pogađaju žene, kako bi se ujednačilo kazneno zakonodavstvo država Stranaka i osiguralo pravedno sankcioniranje istih. Specifično je i to što se Konvencija, vodeći se idejom nediskriminacije, može primjenjivati i na muškarce, ali naglašava kako su žene primarna skupina zaštite – afirmirajući tako rodnu dimenziju kojom Konvencija pristupa problemu nasilja. Između ostalog, ona teži preveniranju nasilja tako da državama Strankama nameće obvezu ulaganja u obrazovanje na temu rodno uvjetovanog nasilja na svim razinama (uključujući i medije), pružanjem terapijskih programa počiniteljima, osnivanjem i pružanjem usluga potpore žrtvama, poboljšanjem statusa i prava žrtve u kaznenom postupku te podizanjem standarda sigurnosti, obrađuje pitanje azila i migracije te obrađuje i propisuje mnoge druge bitne i korisne aspekte nužne za borbu protiv nasilja. Kako bi ostvarile svoju svrhu, potrebno je da ih država ispravno implementira i kontinuirano provodi. U tom smislu, pojačana je i odgovornost države. To je postignuto definiranjem nasilja nad ženama kao povredom ljudskih prava. Tako, ako država ne zadovolji standarde Konvencije, odnosno nije upotrijebila "dužnu pažnju" u postupanju te ne uspije pojedincu pružiti dovoljnu zaštitu, i ona može postati odgovorna za kršenje istih. Nadalje, pozitivni aspekti Konvencije koji pridonose njenoj uspješnijoj implementaciji su i veća uloga nacionalnih parlamenata u nadzoru primjene



Konvencije i poticanje suradnje države s njezinim nevladinim organizacijama i organizacijama civilnog društva, kao nadopuna, dodatna kontrola i protuteža nacionalnim Vladama, a što se postiže ili putem aktivne suradnje ili putem njihova izvještaja i kritike stanja implementacije unutar države. Sukladno u ovom radu obrađenim, ali i ostalim

člancima Konvencije, Istanbulska konvencija opsežno obrađuje i daje alate za borbu protiv nasilja nad ženama i obiteljskog nasilja. Isto može biti samo pozitivno za područje zaštite i promicanje prava žena, ali, naravno, potrebna je ratifikacija, ispravna implementacija, aktivna kontrola GREVIO-a i njegova suradnja sa parlamentima i nedržavnim subjektima te godine sustavnog rada na iskorjenjivanju rodne diskriminacije. Dakle, zakonodavne i socijalne promjene – koje Konvencija kumulativno zagovara i promiče.

Što se tiče njene implementacije u Republici Hrvatskoj vidljivi su pozitivni pomaci i promjene na planu zaštite i borbe protiv nasilja nad ženama i obiteljskog nasilja. Tako, pored ostalog, valja izdvojiti pooštavanje kaznenog okvira za niz kaznenih djela u kojim je počinjenje djela prema bliskoj osobi propisano kao kvalificirani oblik te za kazneno djelo nasilja u obitelji, otvaranje dodatnih skloništa za žrtve nasilja, financiranje raznih programa obrazovanja vezanih za nasilje u obitelji i javnih kampanji za podizanje svijesti o ovom problemu te izmjena koncepta kaznenog djela silovanja. No, usprkos pomacima i uspjesima, nedostaci u implementaciji i dalje postoje. Problemi počinju već kod samog pristupa nasilju kojim se bavi Konvencija. U većini je donesenih strategija i provedenih mjera pristup bio kroz prizmu obiteljskog nasilja, a tek sporedno i nasilju nad ženama. Preciznije rečeno, nedostaje onaj imperativ koji čini svrhu Konvencije – pristup samom nasilju kao rodno uvjetovanom. Iako nacionalno zakonodavstvo radi na tome s novim nacionalnim strategijama i planovima, isti problem primjećuje se kod činjenice da su implementirane odredbe sročene rodno neutralno te kroz mnoge druge aspekte kao npr. nedostatak strukturne podrške za žrtve seksualnog nasilja ili nedovoljan broj specijaliziranih skloništa za žene žrtve nasilja. Velik je problem, krucijalan zapravo, i nedostatak financiranja donesenih politika i mjera za provedbu Konvencije bez kojih ne može doći do potpunog ostvarivanja standarda koje je ona postavila. Nadalje, nedostatak hrvatskog nacionalnog sustava vidljiv je i na primjeru uvođenja instituta pojedinačne procjene žrtve u kazneni postupak. Usprkos toj zakonodavnoj izmjeni, iste se greške ponavljaju te se isti novinski naslovi o podbacivanju hrvatskog pravnog sustava pišu. Shodno tome, valjan je zaključak kako pravni poredak Republike Hrvatske možda načelno je u skladu s Istanbulskom konvencijom, ali velik problem leži u nedostatku dosljedne provedbe njenih odredbi u praksi.

Na kraju, velik kamen spoticanja ratifikaciji od strane svih država potpisnica Istanbulske konvencije krive su pretpostavke o njenoj samoj namjeri. Ideološka, a ne toliko pravna, razilaženja lijevih i desnih političkih struja - problem (ne)postojanja agende, tj. uvođenja tzv. rodne ideologije. U radu su iscrpnije obrađeni problemi i navodi javnog diskursa vođenog na ovu temu, a sa zaključkom kako se preciznijim iščitavanjem Konvencije, odnosno uzimanjem u obzir njenog, kako pisanog slova, tako i same namjere i cilja, može utvrditi neopravdanost straha od rušenja postojećih pravnih i društvenih vrijednosti uvođenjem navedene ideologije. Nema odredbe koja nameće isto, a sama sporna definicija roda, u službi Konvencije, benigna je u svojem razlikovanju spola kao biološke dimenzije čovjeka i roda kao skupa društvenih uloga čije se ispunjavanje često društveno očekuje, a s time povezano i zbog čega dolazi do diskriminacije i rodno uvjetovanog nasilja. Posljedično, i sama interpretativna izjava koju je donijela Republika Hrvatska, a koja proklamira i negira postojanje rodne ideologije, iako dobronamjeran (ali i suvišan) pokušaj smirivanja političkih tenzija i otpora Konvenciji, gubi na svojoj važnosti i ostaje samo politički akt.

Ista pitanja i nesigurnosti vezane uz Istanbulsku konvenciju pojavljuju se i u nekolicini drugih država, a potencijalno rješenje ovog problema moglo bi se pronaći u boljem pravnom obrazovanju i informiranosti građana, naravno, tamo gdje je moguće da to dovede do neke promjene. Svakako valja nastaviti bitku na ovom planu i poticati daljnju ratifikaciju jer fenomen diskriminacije i nasilja nad ženama problem je koji je daleko od riješenoga, a za ovako koristan i proaktivan pravni instrument kao što je Istanbulska konvencija svakako se treba i na pravnom i na društvenom polju boriti – baš kako se i ona bori za prava žena.

## 6. IZVORI

### 6. 1. PRAVNI PROPISI

Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji i Pojašnjavajuće izvješće, 2014., Zagreb: Ured za ravnopravnost spolova

Pravilnik o načinu provedbe zaštitnih mjera zabrane približavanja, uznemiravanja ili uhođenja žrtve nasilja u obitelji te mjere udaljenja iz zajedničkog kućanstva (NN, br. 28/19)

Pravilnik o postupanju odgojno-obrazovnih radnika školskih ustanova u poduzimanju mjera zaštite prava učenika te prijava svakog kršenja tih prava nadležnim tijelima (NN, broj 132/13)

Preporuka Rec(2002)5 Odbora ministara državama članicama o zaštiti žena od nasilja i Memorandum s objašnjenjima, 2006., Zagreb: Vlada RH, Ured za ravnopravnost spolova

Protokol o postupanju u slučaju nasilja u obitelji

Zakon o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona (NN, br. 126/19)

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o policiji (NN, br. 66/2019)

Zakon o izmjenama i dopunama zakona o zaštiti od nasilja u obitelji (NN, br. 129/19)

Zakon o kaznenom postupku (NN, br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19, 80/22)

Zakon o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08, 112/12)

Zakona o potvrđivanju Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (NN 3/2018-27)

### 6. 2. RADOVI I DOKUMENTI U ELEKTRONSKOM OBLIKU

**B.a.B.e. Report on compliance with the Council of Europe convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (istanbul convention) – Croatia,** <https://rm.coe.int/2022-grevio-b-a-b-e-report-shadow-report-croatia/1680a595a3>

Bosak, M., Munivrana, M., **The Implementation of the Istanbul Convention in Croatia - Legal and Institutional Challenges**, forthcoming in Osteuropa Recht 1/22

Bosak, M., Munivrana, M.; **The reality behind the Istanbul convention: Shattering conservative delusions**, Women's Studies International Forum, vol. 74, 2019., str. 77-83.

Eureopan Institute for Gender Equality; **Gender Equality Index 2017 - Measurement framework of violence against women**, 2017., <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2017-measurement-framework-of-violence-against-women>

European Union Agency For Fundamental Rights, **Violence against women: an EU-wide survey – Results at a glance**, Luxembourg, 2014., [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_en.pdf)

European Union Agency for Fundamental Rights; **Violence against women: an EU-wide survey**, Vienna, 2014., [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet_en.pdf)

Europski parlament, Resorni odjel za prava građana i ustavna pitanja; **Tackling violence against women and domestic violence in Europe: The added value of the Istanbul Convention and remaining challenges**, Brussels, 2020.,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL\\_STU\(2020\)658648\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU(2020)658648_EN.pdf)

Europski parlament, Resorni odjel za prava građana i ustavna pitanja; **Tackling violence against women and domestic violence in Europe: The added value of the Istanbul Convention and remaining challenges**, Brussels, 2020.,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL\\_STU\(2020\)658648\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658648/IPOL_STU(2020)658648_EN.pdf)

Glavno ravnateljstvo za ljudska prava i vladavinu prava, Odjel za ravnopravnost spolova i suzbijanje trgovanja ljudima; **Analytical study on the effective implementation of Recommendation Rec(2002)5 on the protection of women against violence in Council of Europe member States**, Strasbourg, 2007.,

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805915e3>

Glavno ravnateljstvo za ljudska prava i vladavinu prava, Odjel za ravnopravnost spolova i suzbijanje trgovanja ljudima; **The Council of Europe Campaign To Combat Violence Against Women, Including Domestic Violence (2006-2008)**, Strasbourg, 2008.,

[https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/source/fs\\_vawcampaign\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/source/fs_vawcampaign_en.pdf)

Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), Baseline Evaluation Report, Serbia, 2020., <https://rm.coe.int/grevio-report-on-serbia/16809987e3>

**Joint shadow report submitted by Croatian NGOs**, 2022., <https://rm.coe.int/joint-shadow-report-croatia-2022/1680a5b42d>

Jourová, V., Directorate-General for Justice and Consumers; **Istanbul Convention: combatting violence against women**, 2016.,

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/factsheet\\_istanbul\\_convention\\_web\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/factsheet_istanbul_convention_web_en.pdf)

Jürviste, U., Shreeves, R., European Parliamentary Research Service; **The Istanbul Convention: A tool for combating violence against women and girls**, Strasbourg, 2021.,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/698801/EPRS\\_ATA\(2021\)698801\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/698801/EPRS_ATA(2021)698801_EN.pdf)

Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike; **Nacionalna strategija zaštite od nasilja u obitelji za razdoblje od 2017. do 2022. godine - Izvješće o provedbi mjera u 2019. i 2020. godini**, 2021.

Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku; **Sve što trebate znati o Konvenciji Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji**,

[https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/MDOMSP%20dokumenti//Istanbulska\\_letak\\_FINA\\_L.pdf](https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/MDOMSP%20dokumenti//Istanbulska_letak_FINA_L.pdf)

Petković, K.; **Analiza diskursa Istanbulske konvencije**, Zagreb, 2019.,

<https://hrcak.srce.hr/file/336729>

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, **Izvješće o radu za 2017.**, Zagreb, 2018.,  
[https://www.prs.hr/application/images/uploads/IZVJE%C5%A0%C4%86A/SA%C5%BDETAK\\_IZVJE%C5%A0%C4%86A\\_O\\_RADU\\_ZA\\_2017\\_.pdf](https://www.prs.hr/application/images/uploads/IZVJE%C5%A0%C4%86A/SA%C5%BDETAK_IZVJE%C5%A0%C4%86A_O_RADU_ZA_2017_.pdf)

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, **Izvješće o radu za 2021.**, Zagreb, 2022.,  
[https://www.prs.hr/application/images/uploads/Godi%C5%A1nje\\_izvje%C5%A1%C4%87e\\_2021\\_SA%C5%BDETAK\\_F.pdf](https://www.prs.hr/application/images/uploads/Godi%C5%A1nje_izvje%C5%A1%C4%87e_2021_SA%C5%BDETAK_F.pdf)

Speck, A., Parlamentarna skupština Vijeća Europe; **The Istanbul convention – a powerful tool to end gender-based violence; A handbook for parliamentarians on the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence**, Strasbourg, 2019., <https://rm.coe.int/arm-2021-coe-istanbul-convention-handbook-for-parliamentarians-eng-081/1680a4cf89>

Šimonović, D., **Međunarodnopravi okvir za uklanjanje rodno uvjetovanog nasilja nad ženama: CEDAW konvencija i Istanbulska konvencija** – ppt;  
[https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/JMM\\_web\\_2/JMM%20web/Simonovic\\_CEDAW\\_ppt.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/JMM_web_2/JMM%20web/Simonovic_CEDAW_ppt.pdf)

Vijeće Europe; **Crimes committed in the name of so-called “honour”**- letak, 2019.,  
<https://rm.coe.int/honor-crimes-web-a5/1680925835>

Vijeće Europe; **General leaflet on the Istanbul Convention** – brošura na hrvatskom jeziku,  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046fc87>

Vijeće Europe; **The four pillars of the istanbul convention** – brošura <https://rm.coe.int/coe-istanbulconvention-brochure-en-r03-v01/1680a06d4f>

Vlada Republike Hrvatske, Ured za ravnopravnost spolova; **Priručnik o rodno osviještenoj politici i promicanju ravnopravnosti spolova**, Zagreb, 2017.,  
<https://ravnopravnost.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Projekt%20Podr%C5%A1ka%20ravnopravnosti%20spolova/Priru%C4%8Dnik%20o%20rodno%20osvije%C5%A1tenoj%20politici%20i%20promicanju%20ravnopravnosti%20spolova%20-%20za%20djelatnike-ice%20Ureda%20za%20ravnopravnost%20spolova%20Vlade%20Republike%20Hrvatske.pdf>

Vlada Republike Hrvatske; **Report of the Republic of Croatia on implementation of the Council of Europe convention on preventing and combating violence against women and domestic violence**, Zagreb, 2022.

Zita, G., Parlamentarna skupština Vijeća Europe, Odbor za ravnopravnost i nediskriminaciju; **The Istanbul Convention on violence against women: achievements and challenges – report doc. 14908.**, Strasbourg, 2019.,  
<https://pace.coe.int/pdf/bc5d58cab461a618870c7dfcf345d6b87dc4ce30194fe206171ca921bf8444b8/doc.%2014908.pdf>

### 6. 3. INTERNETSKI ČLANCI

About GREVIO – Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence, <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio>

Alcalde, M., Šarić, J.; The Istanbul Convention in Croatia: Attending to the anxiety in the intersection of belief and policy-making, <https://blogs.lse.ac.uk/religionglobalsociety/2018/04/the-istanbul-convention-in-croatia-attending-to-the-anxiety-in-the-intersection-of-belief-and-policy-making/>

Bulgaria Court says 'Istanbul Convention' Violates Constitution, <https://balkaninsight.com/2018/07/27/bulgaria-s-constitutional-court-says-istanbul-convention-not-in-line-with-basic-law-07-27-2018/>

Chart of signatures and ratifications of Treaty 210, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=210>

Istanbulska konvencija stupila na snagu, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/35547>

Istraživanje o Istanbulskoj konvenciji - 66% za, 22,8% protiv, <https://vijesti.hrt.hr/hrvatska/istrazivanje-o-istanbulskoj-konvenciji-66-za-228-protiv-691661>

Margolis, H.; Speak Out to Protect Bulgaria's Women, <https://www.hrw.org/news/2018/10/10/speak-out-protect-bulgarias-women>

Neprihvatljivo u Istanbunskoj konvenciji, <http://istinaoistanbulskoj.info/neprihvatljivo-u-istanbulskoj-konvenciji>

NGOs: The role of NGOs in the first (baseline) evaluation procedure, <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/ngo#%7B%221672146%22%3A%2298628618%22%3A%22%7D>

Policija o otmičaru iz Dugava: Osumnjičen za još dva kaznena djela, <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/policija-o-postupanjima-uoci-talacke-krize-u-dugavama---692479.html>, (pristupljeno 28.9.2022.)

Prosvjed za Istanbulsku konvenciju: 'Nismo sluškinje i nikada nećemo biti', <https://www.vecernji.hr/zagreb/odrzan-prosvjed-sluskinje-ustaju-za-ratifikaciju-istanbulske-konvencije-1225584>

Steps in the first (baseline) evaluation procedure, <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/steps-in-the-first-baseline-evaluation-procedure#%7B%221392012%22%3A%22%7D>

Turkey quits Istanbul Convention on violence against women, <https://www.dw.com/en/turkey-quits-istanbul-convention-on-violence-against-women/a-56936323>

Turkey's withdrawal from the Istanbul Convention rallies the fight for women's rights across the world, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/07/turkeys-withdrawal-from-the-istanbul-convention-rallies-the-fight-for-womens-rights-across-the-world-2/>

Violence against women, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>

#### 6.4. SUDSKE ODLUKE

M.C. v. Bulgaria, zahtjev br. 39272/98, ESLJP, 2003.

#### 6.5. ENCIKLOPEDIJA

Vijeće Europe, u: Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021.

#### 6.7. ZBORNICI

Burek, W.; Time to Wake Up: Reservations to the Istanbul Convention and the Role of GREVIO (March 2022). KFG Working Paper Series, No. 56, Berlin Potsdam Research Group “The International Rule of Law – Rise or Decline?”, <https://ssrn.com/abstract=4064709>

Šošić, T., M., Interpretativne izjave uz međunarodne ugovore, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 64, br. 4, 2014., str. 641-665. <https://hrcak.srce.hr/128148>

Željko, D., Procjena prvih deset godina Konvencije Vijeća Europe o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 28, br. 2, 2021., str. 381-404. <https://doi.org/10.54070/hlj.28.2.7>.