

Bojan Popović

## Implementacija ukrepa prepovedi približevanja v primeru nasilja nad ženskami na Kosovu

*V prispevku sta povzeta razvoj in implementacija institucionalnega ukrepa prepovedi približevanja določeni osebi v primeru partnerskega nasilja na Kosovu. Tam so ukrep začeli izvajati z regulativo Združenih narodov leta 2003, ko je bilo Kosovo pod protektoratom mednarodnih sil, po razglasitvi neodvisnosti pa s sprejetjem Zakona o preprečevanju nasilja v družini. Zakonska ureditev uvajanja ukrepa na Kosovu kaže na dosledno upoštevanje mednarodnih priporočil in standardov, implementacija ukrepa in medinstitucionalno delovanje pa kažeta na slabo izvajanje ukrepa. Na podlagi prikaza zakonodajnih okvirjev in števila izrečenih ukrepov v letu 2016 v Sloveniji in na Kosovu so v prispevku povzeti razlogi za (ne)implementacijo, poudarjena je tudi pomembnost (so)delovanja institucij, predvsem policije, centrov za socialno delo in nevladnih organizacij kot ključnih akterjev pri spoprijemanju z nasiljem v partnerstvu, ki krepi zaupanje žrtve v delovanje institucij. Avtor obravnava ustreznost prenosa »najboljših praks« iz mednarodnega okolja na pokonfliktno območje Kosova, ki je še vedno patriarhalno okolje, to pa zmanjšuje možnost izvajanja institucionalnega ukrepa..*

*Ključne besede: zakonodaja, nasilje v družini, kazenski zakonik, policija, patriarhalna kultura, EULEX.*

Bojan Popović je doktorant na Fakulteti za socialno delo v Ljubljani. Službo opravlja kot samostojni policijski inšpektor na Policijski upravi Ljubljana. V letih 2016 in 2017 je v okviru mednarodne civilne misije EULEX na Kosovu opravljal delo svetovalca za splošne policijske naloge in se med drugim ukvarjal tudi s primeri nasilja v družini. Kontakt: bojanorder@gmail.com.

### Implementation of the restraining order in case of violence against women in Kosovo

*Author summarizes the development and the implementation of the restraining order in regard to intimate partner violence in Kosovo, where restraining order was first implemented through a UN regulation in 2003. When Kosovo was under UN protectorate and after declaring independence, the Domestic Violence Prevention Act was passed. The enforcement of practically the whole legal framework in Kosovo shows that the international recommendations and standards are carefully followed; however, the enforcement of the restraining order and the inter-institutional cooperation in Kosovo reveal that the measure is not sufficiently imposed. Based on the presentation of the legislative frameworks and the number of restraining orders in Slovenia and Kosovo in 2016, the article summarizes some of the reasons for the (non)implementation, and emphasizes the importance of the (co)operation of institutions, especially the police, center for social work and nongovernmental organizations as crucial actors in case of intimate partner violence. This strengthens the victim's trust in the functioning of the institutions. Author shows the relevance of the transfer of "best practices", from international environment to post-conflict Kosovo, a country which is still a patriarchal environment, diminishing the possibility of implementing an institutional measure.*

*Key words: legislation, domestic violence, penal code, police, patriarchal culture, EULEX.*

Bojan Popović is a PhD student at the Faculty of Social Work in Ljubljana. He works as Independent Police Inspector in Police Directorate Ljubljana. In 2016 and 2017, he was deployed as a Mobile Police Adviser to Kosovo Police within European Union Administration Mission in Kosovo where he was also handling domestic violence cases. Contact: bojanorder@gmail.com.

### Uvod

Kosovo je bilo v obdobju socialistične Jugoslavije avtonomna pokrajina v okviru zvezne republike Srbije. Boj prebivalcev Kosova za človekove pravice v osemdesetih in devetdesetih letih 20. stoletja ter njihova težnja po večji avtonomiji sta povzročila spopad med oboroženimi silami Srbije, novoustano-

vljene Osvobodilne vojske Kosova in Nata. Oboroženi spopad, ki je potekal od februarja do junija 1999, se je končal s podpisom Kumanovskega sporazuma junija 1999, s sprejetjem Resolucije Združenih narodov št. 1244 (1999) in z ustanovitvijo mednarodne civilne misije UNMIK (United Nation Administrative Mission in Kosovo).

Tako imenovane mednarodne sile na Kosovu so po poročanju Nicole Farnsworth (2008b, str. 278) na začetku svojega delovanja na začetku leta 2000 imele približno 100.000 ljudi, od katerih je bilo približno 60.000 humanitarnih delavcev in približno 40.000 oseb, ki so delale v varnostnih silah ali civilnih misijah. Ena od posledic dolgotrajnega boja za osamosvojitve Kosova je bil poleg oboroženega spopada in prisilne razselitve tudi razpad socialne države. To naj bi mednarodne sile vzpostavile na novo, kot obširneje piše Krasniqi (2014). Po njenem (str. 27) naj bi mednarodne misije pripomogle k »modernizaciji, zahodnizaciji in evropeizaciji« Kosova. Eno od področij sprememb je bilo tudi določanje normativnega okvira problema nasilja nad ženskami (Krasniqi, 2014, str. 165).

Temelje za zakonodajo na področju nasilja v družini je določil UNMIK s sprejetjem Regulative 12 (2003). Resolucija Združenih narodov št. 1244 (1999) ni opredelila nalog na področju preprečevanja nasilja nad ženskami in nasilja v intimnem partnerstvu, vendar je spodbudila k zaščiti človekovih pravic in tako vplivala tudi na delo na tem področju. Leta 2003 so kosovske oblasti začele delati na področju nasilja v intimnem partnerstvu v okviru Združenih narodov z Regulativo 12 (2003), ki se nanaša na zaščito pred nasiljem v družini. Čeprav mandat misije UNMIK na začetku ni urejal področja nasilja v intimnem partnerstvu, je pozneje vplival na prenos t. i. »najboljših praks« iz tujine na Kosovo. V skladu z ugotovitvami Bardach (2012) gre pri prenosu dobrih praks za izvajanje modelov ukrepanja, ki so se razvili v določenem kulturnem in družbenem kontekstu: »Prenos takšnih praks v popolnoma drugačna okolja je treba prilagoditi specifikam tega okolja, da bi bil učinkovit« (Bardach, 2012, str. 109–124). Brez prilagajanja specifikam kulturnega in družbenega okolja je lahko prenos tujih praks neuspešen.

Leta 2010 je na Kosovu začel veljati Zakon o preprečevanju nasilja v družini (2010), ki je vključeval tudi ukrep prepovedi približevanja določeni osebi ali kraju. Pri pregledu navedenega zakona je mogoče ugotoviti, da vsebuje skupek oziroma kolaž t. i. mednarodnih primerov dobrih praks, ki pa niso povsem prilagojeni zgodovinskim in kulturnim posebnostim Kosova. Kljub sprejetju določenih ukrepov za preprečitev nasilja v intimnem partnerstvu je glede na statistične podatke in različne raziskave na Kosovu še vedno zaznati premajhno učinkovitost institucij, kot so policija, tožilstvo, sodišče, centri za socialno delo in zdravstvene ustanove. Zaradi majhnega števila prijav nasilja v intimnem partnerstvu in izvedenih ukrepov proti oblikam nasilja v družini je moje raziskovalno vprašanje: kateri so poglobitvi razlogi za takšno stanje na področju zakonodaje, delovanja policije in prijavljanja.

Mednarodna skupnost z lokalnimi institucijami na Kosovu neposredno sodeluje že več kot 18 let, vendar na področju nasilja v intimnem partnerstvu ukrep prepovedi približevanja ni videti ustrezen, saj je število izrečenih

ukrepov prepovedi približevanja precej majhno. Institucije praviloma umikajo žrtev namesto povzročitelja nasilja, še vedno zaradi različnih razlogov celo prepričujejo žrtev, naj ostane s storilcem, varnih hiš primanjkuje, delež zaposlenih žensk je precej majhen, predvsem pa je slabo razvito medinstitucionalno sodelovanje. Velik je tudi razkorak med urbanim in ruralnim okoljem, saj je število prijavljenih primerov nasilja v intimnem partnerstvu na ruralnih območjih zanemarljivo. Bivanje in delovanje v okoljih, kjer »vsak vsakega pozna«, po navedbah Knežević Hočevar (2016) vplivata na nezanesljivo poročanje o pogostosti nasilja v intimnem partnerstvu, veliko strpnost do tega pojava in slabo prepoznavanje takšnega nasilja pri predstavnikih podpornih služb, ki praviloma poznajo oba – tako žrtev kot povzročitelja nasilja.

Analiza izvajanja ukrepa prepovedi približevanja, ki sem jo opravil s primerjavo uradnih statističnih podatkov kosovske policije ter podatkov iz različnih dokumentov in poročil o nasilju v družini na Kosovu, je pomembna za socialno delo z več vidikov. Najprej z vidika vloge socialnih služb, ki so pomembne pri zaščiti žrtve, vendar so na Kosovu v svojem delovanju omejene (Krasniqi, 2014). Potem z vidika patriarhalne kulture, v kateri socialno delo na Kosovu obravnava ženske, ki doživljajo nasilje v intimnem partnerstvu, in ne nazadnje z vidika prenosa t. i. dobrih praks, ki jih mednarodne organizacije implementirajo v določenem družbenem in kulturnem okolju. To bom podrobneje predstavil v nadaljevanju.

Po predstavitvi vpliva mednarodnih misij na pokonfliktnih območjih bom opredelil kontekst, v katerem se izvaja zakonodaja na področju nasilja v intimnem partnerstvu, pri tem pa se bom osredotočil na ukrep prepovedi približevanja. Prav tako bom predstavil zakonodajo s tega področja in nadaljeval predstavitev podatkov o izrečenih ukrepih prepovedi približevanja v letu 2016. Predstavil bom podatke kosovske policije o številu izrečenih ukrepov prepovedi približevanja, ker sodišče ne zbira in ne objavlja podatkov o številu izrečenih ukrepov prepovedi približevanja, ga pa sicer izreka. Le za boljšo predstavo o obsegu izrečenih ukrepov prepovedi približevanja na Kosovem bom navedel tudi podatke za Slovenijo, ki sem jo izbral kot primerljivo državo predvsem zaradi dostopnosti takšnih podatkov. Na ravni Evropske unije namreč ni zbirk podatkov o izrečenih prepovedih približevanja, še posebej ne po primerljivih kaznivih dejanjih, posledica zelo različne kazenskopravne ureditve držav članic. Problem dostopnosti podatkov na ravni EU ugotavljajo tudi van der Aa, Niemi, Sosa, Ferreira in Baldry (2015), ki so analizirali vpliv ukrepa prepovedi približevanja v državah Evropske unije.

### **Vpliv mednarodnih misij na področju pokonfliktne rekonstrukcije Kosova**

Kot navaja Krasniqi (2014), se je proces državitvornosti na Kosovu oblikoval z izključitvijo žensk iz državitvornih procesov (vzpostavljanje institucionalnega in političnega sistema Kosova) in je kazal tradicionalno patriarhalno strukturo družbe. Patriarhat razumem kot obliko simbolnega družbenega reda, v katerega se rodimo in ki ureja človekov obstoj v določenih vzorcih. Ko

simbolni red ponotranjimo in postanemo člani družbe, začnemo z uporabo simbolov strukturirati svet (Spender, 1980). Krasniqi (2014) tudi poudarja, da so se politični in kulturni procesi izgradnje države, skupaj z intervencijami mednarodnega protektorata, osredotočali na diskurze, ki ženske vidijo kot sekundarne glede na moške in s tem krepijo patriarhat. Vse kaže, da odvisnost žensk od moških povečuje njihovo izpostavljenost sistemom dominacije, to pa je eden od pglavitnih razlogov za nasilje. Če k temu dodam še večinsko zastopanost moških v mirovni misijah, predvsem vojaških, je po mnenju Puechguirbal (2010) ženskam onemogočeno delovanje v mirovniškem in pogajalskem procesu ter v rekonstrukciji pokonfliktnega okolja.

Po prepričanju Puechguirbal (2010) večina uradnih dokumentov Združenih narodov ženske prikazuje predvsem kot žrtve, ki potrebujejo pomoč, in jih povezujejo z otroki, to pa preprečuje njihovo dejavnejšo vlogo v političnem procesu v pokonfliktnem obdobju. Avtorica prav tako ocenjuje, da vprašanja politike spolov na pokonfliktnih območjih do pred kratkim niso bila del mirovni operacij, vendar naj bi prav sprejetje Resolucije Združenih narodov št. 1325 leta 2000 spremenilo in okrepilo vlogo žensk na pokonfliktnih območjih. To naj bi upoštevala tudi evropska mednarodna civilna misija EULEX, ki je bila ustanovljena leta 2008 in je nasledila misijo Združenih narodov UNMIK. V okviru mandata delovanja misije EULEX na Kosovu sta začela delovati svetovalca na področju politike spolov ter na področju spolnega nasilja in nasilja na podlagi spola, potrditev zavezanosti uveljavitvi Resolucije št. 1325 (2000). Omenjena svetovalca spremljata implementacijo zakonodaje na področju nasilja nad ženskami na Kosovu in izvrševanje ukrepa prepovedi približevanja ter podajata predloge in pobude k spremembi zakonodaje, ki bi lahko zagotavljala večjo učinkovitost tega ukrepa.

Na podlagi števila izrečenih ukrepov prepovedi približevanja na Kosovu, ki ga bom predstavil v nadaljevanju, in tragičnih izkušenj posameznih žensk zaradi neustreznega odziva posameznih institucij, s katerimi je tudi mednarodna skupnost neposredno sodelovala, je očitno, da njeno delo pri krepitvi lokalnih institucij še vedno ni dovolj učinkovito.

Mednarodna navzočnost na Kosovu je bila gotovo koristna za prenehanje oboroženega konflikta, razvijanje in sprejemanje novih modelov ali praks za zmanjševanje nasilja nad ženskami, vendar so bile opazne tudi pomanjkljivosti z določenim osebjem, ki je opravljalo delo na Kosovu znotraj misije. Farnsworth (2008a) ocenjuje, da številni, med njimi tudi direktorica nevladne organizacije Women Wellness Center, Lumnije Decani, govorijo o (ne)ustreznosti mednarodnega svetovalnega osebja v UNMIK-u. Med drugim se sklicuje na Decani, ki navaja, da so se številne žrtve nasilja v intimnem partnerstvu v pokonfliktnem obdobju, ko še ni bilo sprejete zakonodaje, zaradi neprimerne odziva institucij, tako lokalnih kot mednarodnih, obračale na nevladne organizacije (npr. na Women Wellness Center), da bi dobile ustrezno podporo pri reševanju situacije: »Ko ste prišli na policijsko postajo, ste lahko našli ljudi iz različnih koncev sveta – internacionalce, ki pa niso bili usposobljeni za ravnanje v primerih nasilja v intimnem partnerstvu« (Farnsworth, 2008b, str. 282). Nenehna opozorila nevladnih organizacij na neustrezno ravnanje

kosovske policije, UNMIK, OVSE in UNHCR, so sprožila institucionalne reforme na področju nasilja v intimnem partnerstvu. Različne ženske in feministične organizacije na Kosovu so pomembno pripomogle k reformam, kot je razvidno iz večine obsežnih poročil iz obdobja med letoma 2008 in 2018 najbolj razširjene nevladne organizacije na Kosovu, Kosovo Women's Network.

### **Kontekst izvajanja zakonodaje na področju nasilja nad ženskami**

Izvajanje ukrepa prepovedi približevanja je odvisno od konteksta, v katerem je ukrep nastal in kjer se izvaja, zato je pomembno predstaviti poglobljene značilnosti neenakosti med spoloma na Kosovu. Munn (2007) poudarja, da ekstremne stopnje nasilja nad ženskami niso bile dokazane samo med konfliktom na Kosovu. Ko se je konflikt končal in so se moški vrnili v svoje domove, se je povečalo poročanje o nasilju v družini. Ženske lahko doživljajo nasilje vse svoje življenje tako v izvorni družini kot v moževi, kamor se priselijo.

Hajdari (2015) opozarja, da je na nasilje v družini vplivalo več dejavnikov, kot so: otežena ekonomska situacija; zapletena in dolga politična tranzicija, ki vpliva na stanje demokracije; patriarhalna struktura družine, ki ima tradicionalno veliko obredja in pravil; težave, ki so spremljale ženske pri njihovem napredovanju v družbi; nenadzorovan dotok prebivalstva iz vasi v mesto; težave, ki so jih imeli priseljenci pri adaptaciji v novem okolju. Velika zgoštev prebivalstva v mestnih okoljih, slabe bivalne razmere, velik odstotek nezaposlenosti, nizka stopnja socialne oskrbe za posamezne kategorije oseb v družinah po mnenju Hajdarija (2015) vplivajo tudi na delovanje kazensko-pravnega sistema.

Raziskovalno poročilo Razvojnega sklada Združenih narodov za ženske (United Nation Development Fund for Women, 2000) je pokazalo, da je skoraj četrtnina v raziskavo vključenih žensk po koncu vojne leta 1999 doživela psihično oziroma fizično nasilje, občutno več od števila prijavljenih primerov nasilja. Poročilo še navaja, da so vzroki za majhno število prijav predvsem družinski in družbeni pritisk na žrtve, socialna marginalizacija, nezaupanje v delovanje institucij, strah pred odvzemom skrbništva nad otroki, pomanjkanje dostopa do storitev, nezmožnost zaposlovanja in ekonomska odvisnost žrtev od družin. Na podlagi statističnih podatkov torej ni mogoče sklepati na obseg pojava. To lahko vpliva na podcenjevanje te problematike v političnih razpravah in torej tudi v normativni ureditvi.

Na Kosovu nasilje v družini obravnavajo kot civilnopravno zadevo, razen če žrtev utрпи telesne poškodbe. Neupoštevanje civilne sodbe in izrek ukrepa prepovedi približevanja določeni osebi na področju nasilja v družini je sicer kaznivo dejanje in ga je treba obravnavati v skladu z veljavno zakonodajo (Kazenski zakonik Republike Kosovo, 2012), vendar je stopnja pregona nizka. To gre pripisati med drugim tudi tradicionalnemu družbenemu odnosu do žensk v moško-dominantni družbi, ki povzroča visoko stopnjo nasilja v družini in malo prijavljenih primerov, kot je zapisano v Country Report (2013).

Patriarhalno okolje in zgodovinske posebnosti pomenijo težavo, predvsem kadar je treba zaščititi žrtev nasilja v družini (žensko), saj se instituciji, kot sta policija in sodstvo, pogosto odločata za umik ženske iz družinskega okolja, ne pa za umik moškega. Po drugi strani pa kosovske oblasti še vedno ne zagotavljajo zadostnega in ustreznega števila varnih hiš za ženske in njihove otroke. Po poročanju Human Rights Watch (2008) se državne institucije pri zagotavljanju pomoči žrtvam nasilja pretirano zanašajo na pomoč ženskih nevladnih organizacij, namesto da bi se od kosovskih organov zahtevalo, da prevzamejo odgovornost za preganjanje teh dejanj in zagotovijo, da se nasilje v družini obravnava kot kaznivo dejanje. Nasilje v družini je na območju Kosova hud in razširjen problem (Human Rights Watch, 2008).

O problemu vloge javnih institucij piše tudi Krasniqi (2014). Poudarja, da se socialno delo kot stroka še vedno ni razvilo v pomenu doseganja mednarodnih standardov v stroki. Kot razlog za to med drugim navaja desetletno odsotnost oziroma prekinitve delovnega razmerja socialnim delavcem in delavkam (kosovskim Albancem in Albankam) iz institucij na Kosovu ter izključitev socialnega dela iz programov izobraževanja (Krasniqi, 2014). Iz poročila OSCE (2003) je razvidno, da je bilo leta 2003 na centrih za socialno delo zaposlenih 160 moških in 92 žensk (od tega 22 direktorjev in 2 direktorici) ter da je socialno delo torej večinoma poklicna domena moških.

O strokovnosti in usposobljenosti piše Kelmendi (2015) in opozarja, da policisti, pravni svetovalci in socialni delavci navadno obtožujejo žrtev in jo prepričajo, da se vrne k povzročitelju nasilja. Primer sodne prakse na Kosovu opozarja tudi na neprimerno vlogo sodišč, saj žrtev, ki za svojega partnerja zaradi telesnega nasilja zahteva ukrep prepovedi približevanja, sodišče še vedno spodbuja, naj najde skupno pot in se vrne k njemu (Tahiraj, 2015). Neučinkovitost institucij, kot so policija, sodišče, socialne službe in zdravstvo, pri primernem obravnavanju žensk, ki doživljajo nasilje, pripomore k občutku ujetosti v past, iz katere ni izhoda (Moe, 2007, str. 676). Kot opozarja Filipčič (2013), pa usklajen odziv represivnih in nerepresivnih institucij na nasilje v družini velja za najustrežnejšega.

Z upoštevanjem znanega kriminološkega dejstva, da so v večini primerov žrtve kaznivih dejanj v domačem okolju ženske, je razkrivanje nasilja nad ženskami pomembno za izboljšanje položaja žensk v družbi na sploh (Završnik, 2012, str. 41).

## **Zakonodajni okvir obravnave nasilja v intimnem partnerstvu**

Kosovo se je v času protektorata ukvarjalo tudi s preprečevanjem nasilja v intimnem partnerstvu; najprej leta 2003 z mednarodno Regulativo 12 (2003), v kateri sta bili opredeljeni ravnanje in odzivanje ob primerih nasilja v intimnem partnerstvu. Poudarek je bil na posameznih ukrepih, med katerimi je bil tudi ukrep prepovedi približevanja. Regulativa je opredeljevala tri vrste ukrepov: redni, nujni in začasni ukrep prepovedi približevanja. Največja razlika med njimi je bila v časovnem okvirju izvrševanja. Redni ukrep prepovedi pribli-

ževanja je lahko izdalo Okrajno sodišče v petnajstih dneh od datuma vloge oziroma zahteve zanj, nujni ukrep prepovedi približevanja je moralo izdati v 24-ih urah po vlogi Okrajno sodišče, začasnega pa je izdal zunaj uradnih ur sodišča vodja oddelka za nasilje v družini znotraj policijske uprave UNMIK na regionalni ravni.

Regulativa 12 (2003) je na Kosovu veljala do julija 2010, ko je Kosovo po razglasitvi neodvisnosti leta 2008 sprejelo Zakon o preprečevanju nasilja v družini (2010), ki je nadomestil prej obstoječo regulativo. Zakon je pravzaprav prepis UNMIK-ove regulative z nekaj dodatki in prenosom posameznih nalog določenim sektorjem in ministrstvom. Vrste ukrepov prepovedi približevanja so ostale enake, izjema je bil začasni ukrep prepovedi približevanja, ki se je spremenil v začasni nujni ukrep prepovedi približevanja in ga lahko izda vodja oddelka za nasilje v družini znotraj kosovske policijske uprave na regionalni ravni. To v praksi pomeni, da je ena oseba znotraj policijske enote pooblaščen, da izreče ukrep prepovedi približevanja – po navadi te osebe ni na samem kraju dogodka.

Kazenski zakonik Republike Kosovo (2012) prav tako opredeljuje kršitev ukrepa prepovedi približevanja kot kaznivo dejanje in tako storilcu poleg denarne ali zaporne kazni preprečuje pristop k žrtvi v času trajanja ukrepa. Po sprejemu Zakona o preprečevanju nasilja v družini (2010) je Agencija za enakopravnost spolov, ki deluje pri kosovski vladi, definirala vloge in odgovornosti posameznih sektorjev, nevladnih organizacij, ministrstev in vseh drugih pomembnih deležnikov, kot je opredeljeno v dokumentu z naslovom Standardni operativni postopkovnik za zaščito pred nasiljem v intimnem partnerstvu (v nadaljevanju Postopkovnik). Postopkovnik je zelo natančen in določa vsem deležnikom konkretne naloge, navodila in celo obrazce, ki so potrebni za zagotavljanje ustrezne pomoči žrtvi oziroma osebi, ki podaja vlogo oziroma zahtevo za ukrep prepovedi približevanja.

Kosovo še vedno ne obravnava nasilja v intimnem partnerstvu kot samostojnega kaznivega dejanja znotraj Kazenskega zakonika, čeprav zadnje raziskave najbolj razširjene nevladne organizacije Kosovo Women's Network kažejo, da bi prav njegova umestitev v kazenskopravno zakonodajo odpravila določene pomanjkljivosti, izboljšala odziv na nasilje in omogočila ustrežnejši dostop do pravne zaščite (Berisha, Farnsworth in Hoti, 2017). Če je določeno kaznivo dejanje – telesna poškodba, grdo ravnanje ali posilstvo – storjeno kot nasilje v intimnem partnerstvu, se obravnava zgolj kot kaznivo dejanje z obteževalnimi okoliščinami.

Pristojnost za izvrševanje ukrepa prepovedi približevanja na Kosovu ima po izreku ukrepa sodišča kosovska policija. Po izreku ukrepa prepovedi približevanja se v postopek vključi posebna služba (»zastopnik žrtve«), ki deluje pod okriljem Ministrstva za pravosodje, njene naloge pa so povezane predvsem s pravno podporo in svetovanjem v celotnem sodnem procesu. V Zakonu o preprečevanju nasilja v družini na Kosovu (2010) ni navedenih veliko nalog za delo centra za socialno delo, čeprav ima v primerih nasilja v družinah ta ključno vlogo v večini držav, kjer se aktivno srečujejo z nasiljem v intimnem partnerstvu. Vloga centra za socialno delo na Kosovu je vključitev

v postopek zgolj, kadar je žrtev otrok oziroma je otrok neposredno vpleten v nasilje. Prav tako je center za socialno delo lahko predlagatelj oziroma pobudnik vloge oziroma zahteve sodišču za izrek ukrepa prepovedi približevanja.

Dokumenti, ki so izpolnili pričakovanja evropskih in svetovnih standardov, so: programi za spoprijemanje z nasiljem v intimnem partnerstvu, akcijski načrti zoper nasilje v intimnem partnerstvu 2011–2014 in 2016–2020, raziskava, ki je pripomogla k sprejemu Programa zoper nasilje v intimnem partnerstvu, umestitev koordinatorja na področju nasilja v intimnem partnerstvu, ki deluje v kabinetu predsednika vlade Kosova, delovni načrti za implementacijo Resolucije 1325 "Ženske, mir in varnost" 2013–2015 (št. 09/168, 29/01/2014), sprejetje Akta o enakosti spolov (št. 05 / L-20) in sprejetje postopkovnikov, ki se ukvarjajo z žrtvami in storilci.

Zakonodajni okvir ima gotovo nekaj pomanjkljivosti, vendar daje dovolj možnosti za ukrepanje policije pri izrekanju ukrepa prepovedi približevanja. V nadaljevanju predstavljam statistične podatke o kaznivih dejanjih nasilja v družini in izrečenih ukrepih prepovedi približevanja, ki kažejo (ne)uspešnost oziroma (ne)učinkovitost prenosa zakonodajnih določil v vsakdanje delo državnih organov, v tem primeru policije.

#### *Število obravnavanih dejanj nasilja v intimnem partnerstvu*

Podatki o izrečenih ukrepih prepovedi približevanja kažejo majhno število ukrepov glede na celotno število obravnavanih dejanj nasilja v družini. Preglednica 1 prikazuje število obravnavanih kaznivih dejanj in prekrškov z elementi nasilja v družini v Sloveniji in na Kosovu za leto 2016 ter število izrečenih ukrepov prepovedi približevanja kot posledico teh dejanj.

Preglednica 1: Izrečeni ukrepi prepovedi približevanja let 2016 - prepoved približevanja določeni osebi, objektu ali območju v Sloveniji in na Kosovu.

Število dejanj nasilja v intimnem partnerstvu	Slovenija	Kosovo
Kazniva dejanja zoper zakonsko zvezo, družino in otroke	2415	1226
Kazniva dejanja zoper nasilje v družini	1324	
Prekrški zoper nasilje v družini (Zakon o varstvu javnega reda in miru, 2006)	2757	
Število ukrepov prepovedi približevanja, ki jih je izrekla policija	858	3
Število ukrepov prepovedi približevanja, ki jih je izreklo sodišče	38	214
Število pridržanih oseb zaradi kršenja ukrepa prepovedi približevanja	12	24

Podatki za Slovenijo in Kosovo se sicer nekoliko razlikujejo, ker ima Slovenija že definirano kaznivo dejanje »nasilje v družini« v Kazenskem zakoniku Republike Slovenije, druga dejanja, ki pa ne sodijo v kategorijo nasilje v družini, so opredeljena v poglavju »Kazniva dejanja zoper zakonsko zvezo, družino in otroke«. Letno poročilo slovenske policije (2016) prav tako obsega vse prekrške, ki so povezani z nasiljem v družini. Kosovo nima posebnega člena »nasilje v družini« v Kazenskem zakoniku Republike Kosovo in statistično poročilo prikazuje popolnoma vsa kazniva dejanja, storjena zoper partnerja



oziroma otroka (npr. posilstvo, umor, kazniva dejanja zoper zakonsko zvezo, družino in otroka). Kljub temu obe statistični poročili prikazujeta število izrečenih ukrepov prepovedi približevanja, bodisi ukrepov policije bodisi ukrepov sodišča. Podatki kažejo, da je število obravnavanih kaznivih dejanj zoper družino na Kosovu v primerjavi s Slovenijo dvakrat manjše, če pa seštejemo vsa tri kazniva dejanja v Sloveniji, pa je celo petkrat manjše. Število izrečenih ukrepov prepovedi približevanja, ki ga izrečeta skupaj policija in sodišče, pa je štirikrat nižje.

Leta 2016 je kosovska policija ukrepala 1226-krat zoper nasilje v intimnem partnerstvu, izrekla pa je le tri ukrepe prepovedi približevanja določeni osebi, objektu ali območju. Leta 2015 kosovska policija ni izrekla niti enega ukrepa, v prvem polletju 2017 pa zgolj enega (Letno poročilo kosovske policije 2015, 2016, 2017). Poročila kažejo majhno število izrekanj ukrepa prepovedi približevanja, čeprav naj bi prav policija imela ključno vlogo pri interveniranju in zaščiti žrtve nasilja. Čeprav razlogi za neizrekanje ukrepa prepovedi približevanja na podlagi statističnih poročil niso povsem jasni, nekateri avtorji podajajo razlage. Tako npr. Tahiraj (2015) navaja, da šibka ekonomska situacija v večini kosovskih družin pripomore k ohranjanju patriarhalne tradicije in da je prijava nasilja v intimnem partnerstvu še vedno »prepovedana« za večino žensk na Kosovu. Po njenem mnenju ženske menijo, da s prijavo nasilja ne bi pridobile ničesar, saj bi zagotovo izgubile pomoč tako družine kot skupnosti.

Kelmendi (2015) pa ocenjuje, da so v takšnem okolju ženske sistematično diskriminirane, češ da sistem implicitno podpira dominanten položaj moških članov družine. Patriarhalno okolje in zgodovinske posebnosti so težava predvsem takrat, kadar je treba zaščititi žrtev nasilja v družini, saj je iz policijskih in sodnih odločitev moč razbrati, da se navedeni instituciji pogosto zavzemata za umik ženske, ne pa moškega, iz družinskega okolja. Takšen ukrep ne upošteva pričakovanih standardov učinkovitega spoprijemanja z nasiljem v družini, temveč poleg tradicionalne moči moškega na eni strani in podrejenosti ženske na drugi kaže le zadovoljitev mednarodnih pravil in standardov Evropske unije na papirju, še zdaleč pa ne njihove uspešne implementacije.

Zaviršek (1999, str. 13) je prepričana, da »največ nasilja nad ženskami storijo njihovi zakonski možje ali zunajzakonski partnerji«, zato je najverjetneje, da morajo ženske, ki preživljajo nasilje, bežati iz svojega doma, torej iz prostora zasebnosti, ki formalno velja za prostor varnosti. Organizacija za varnost in sodelovanje (v nadaljevanju OSCE) pa je celo izrazila zaskrbljenost nad implementacijo zakonodaje na področju nasilja v intimnem partnerstvu predvsem glede neupoštevanja zakonskih rokov za izdajo ukrepov prepovedi približevanja, pri razlikovanju med ukrepi prepovedi približevanja, ki jih določa zakon, glede pomanjkljive vsebine ukrepov ter glede vloge sodišč v poskusih sprave med žrtvijo in povzročiteljem nasilja. V istem poročilu (OSCE, 2013) je naveden primer femicida v intimnem partnerskem razmerju v letu 2011, ko je bila žrtev umorjena tri tedne in pol po tem, ko je od sodišča zahtevala nujni ukrep prepovedi približevanja, ta pa bi moral biti izdan v roku 24 ur; sodišče zahtevka v času do tragičnega dogodka ni niti obravnavalo. Poročilo OSCE (2012) sicer navaja šest femicidov na Kosovu v letu 2010 zaradi nasilja v

intimnih partnerskih razmerjih, kosovska policija pa je evidentirala tri femicide zaradi nasilja v družini v letu 2013. Po mnenju posebnega oddelka na tožilstvu je stopnja pregona nizka zaradi družinske lojalnosti, revščine in sodnih zaostankov tako na civilnem kot kazenskem sodišču (Country Report, 2013)

O femicidih, storjenih zaradi neustrezne obravnave in slabe implementacije na Kosovu sprejete zakonodaje na področju nasilja v družini in ukrepov, med katere sodi tudi ukrep prepovedi približevanja, pričajo številne raziskave (Farnsworth, 2008a, 2011; Farnsworth, Qosaj-Mustafa, Ekonomi, Shima in Dauti-Kadiu, 2012; Farnsworth, Qosaj-Mustafa, Banjska, Berisha in Morina, 2015). Neučinkovitost institucij, kot so policija, sodišče, socialne službe in zdravstvo, pri obravnavanju žensk, ki doživljajo nasilje, po mnenju Moe (2007) pripomore k občutku ujetosti v past, iz katere ženske ne vidijo izhoda. Da pa bi se lahko ženske opogumile in odšle od doma ter si na novo ustvarile življenje, je potrebno veliko več kot pogum za odhod od nasilneža, nekaj, kar je že samo po sebi najzahtevnejši korak. Odločitev oziroma odhod mora biti premišljeno dejanje in imeti konstruktivno podlago zanj. V tem pogledu Mullender (1996) navaja, da se ženske na splošno strinjajo, da so ključni dejavniki za odhod iz nasilnega odnosa plačilo za delo (zaposlitev), stanovanje, civilna zakonodaja in učinkovit kaznovalni sistem.

## Sklep

Predstavljeni podatki o majhnem številu izrečenih ukrepov prepovedi približevanja na Kosovu kažejo na problem izvajanja ukrepov, ki so jih predlagale mednarodne institucije, ne da bi jih ustrezno prilagodile specifičnemu družbenemu in kulturnemu okolju Kosova. Pri tem ne mislim toliko na uvajanje samega ukrepa prepovedi približevanja in normativnega okvirja preprečevanja nasilja, saj je ta prvi pogoj za učinkovito ukrepanje. Spornejša sta način izvajanja ukrepov in (ne) vključevanje institucij, kot so centri za socialno delo, varne hiše in nevladne organizacije, ki bi lahko pripomogle k učinkovitejšemu izvajanju ukrepov v praksi. Izvajanje ukrepa je namreč tesno povezano s patriarhalnimi družbenimi razmerji v javni in zasebni sferi, saj je izvorni smisel ukrepa ta, da se z umikom povzročitelja nasilja iz družine zagotovi prenehanje nasilja in da se žrtvi s pomočjo odgovornih institucij omogoči čas za odločanje o prihodnjem ravnanju.

Patriarhalno strukturirana družba na Kosovu to delno onemogoča, saj se ženske po sklenitvi zakonske zveze preselijo v številčno moževo družino (to pomeni, da v hiši živijo moževi starši, bratje s svojimi družinami), pri tem pa izločitev povzročitelja nasilja nikakor ne pomeni prenehanja nasilja, zato se ob izreku ukrepa umakne žrtev, umik otrok pa je vprašljiv, to pa ženske še dodatno bremeni. Majhno število izrečenih ukrepov približevanja lahko kaže tudi na institucionaliziran patriarhat, saj policisti in sodniki ukrepa ne želijo izrekati zaradi solidariziranja s povzročiteljem ali celo igrajo vlogo mediatorjev, a to je treba preveriti z raziskovanjem.

Uspešnost izvajanja ukrepa je odvisna od usklajenega sodelovanja med policijo in socialnimi službami, socialno delo pa ima pomembno vlogo v času trajanja izrečenega ukrepa prepovedi približevanja. Ni veliko znanega

o delovanju socialnih služb in njihovi vlogi pri zaščiti žrtev nasilja v intimnih partnerskih razmerjih na Kosovu. Dejstvo je, da je po razpadu Jugoslavije izobraževanje za socialno delo na Kosovu nehalo obstajati in da so ga znova vzpostavili šele pred nekaj leti. Pomembno je, da socialno delo temelji na feminističnih načelih dela z ženskami, ki doživljajo nasilje, da se jih lahko učinkovito podpre na poti iz nasilja, vendar za to na Kosovu institucionalni pogoji niso izpolnjeni.

Pri obravnavi nasilja v intimnem partnerskem razmerju instituciji, kot sta policija in sodišče, največkrat umakneta žrtev iz »varnega« prostora zasebnosti, povzročitelj nasilja pa v njem ostaja. Namen ukrepa prepovedi približevanja naj bi bil v temelju drugačen, in sicer naj bi povzročitelja nasilja odstranili iz prostora, kjer živita z žrtvijo, v času zagotavljanja fizične varnosti z ukrepom pa za povečanje moči žrtve s konkretno pomočjo vstopijo v družino druge organizacije, med katerimi bi morala biti ena ključnih tudi center za socialno delo. Kosovska policija bi morala tudi z izrekom ukrepa prepovedi približevanja izvesti uspešno intervencijo s takojšnjo zaščito žrtve, center za socialno delo pa ponuditi žrtvi pomoč.

Glede preprečevalnih mehanizmov zoper nasilje v intimnem partnerstvu se je Kosovo zgledovalo po evropskih in celo ameriških državah. Ugotovimo lahko, da je policija institucija, ki je po navadi prva na kraju ob prijavi nasilja oziroma ob nujnem klicu na pomoč. Ob prihodu policije na kraj dogodka žrtev pričakuje zaščito v pomenu prenehanja telesnega nasilja. V vsakem primeru gre ob prijavi nasilja v intimnem partnerstvu upoštevati, da je psihološko in telesno nasilje nad žrtvijo daljše in da žrtev ne zmore več prenašati nepriemerne vedenja oziroma kliče na pomoč, ker želi stalno zavarovati celotno družino pred nasiljem, torej žrtev samo, otroke in ne nazadnje tudi povzročitelja, ki potrebuje strokovno pomoč za spremembo svojega vedenja.

Profesionalni pristop policije in obravnava dejanj nasilja v intimnem partnerstvu zahtevata zelo strokoven in usposobljen kader, ki na podlagi dobro zbranih obvestil in dokaznega gradiva kaže odločnost pri obravnavi takšnih situacij v pomenu takojšnje in ustrezne zaščite žrtve. Eno izmed orodij znotraj pravnih okvirjev je prav izvajanje ukrepa prepovedi približevanja osebi, objektu ali območju. Orodje ne samo preprečuje nadaljevanje nasilja nad žrtvijo, temveč drugim institucijam – predvsem centru za socialno delo, sodišču in tudi nevladnim organizacijam – omogoča, da se vključijo v družino pri iskanju trajnejših rešitev za žrtev kot tudi storilca. Pri tem je pomembno in nujno medinstitucionalno sodelovanje, ki povečuje svojo kredibilnost, predvsem pa zaupanje žrtve v institucionalno delovanje.

## Viri

Bardach, E., (2012). *Practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*. Berkeley: University of California.

Berisha, A., Farnsworth, N., & Hoti, D. (2017). *From words to action: monitoring the institutional response to gender-based violence in Kosovo*. Pridobljeno 8. 3. 2018 s <http://www.women-network.org/documents/20180312142859762.pdf>

Country reports (2013). *Country reports on human rights practices for 2013: Kosovo 2013*

- human rights report*. United States Department of State Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. Pridobljeno 12. 12. 2017 s <https://www.state.gov/documents/organization/220506.pdf>
- Farnsworth, N. (2008a). Exploratory research on the extent of gender-based violence in Kosova and its impact on women's reproductive health. Pridobljeno 7. 2. 2017 s <https://womensnetwork.org/wp-content/uploads/2018/10/20130120165614663.pdf>
- Farnsworth, N. (2008b). *The history of women in civil society in Kosovo 1980–2004*. Prishtina: Kosovar Gender Studies Centre Prishtina.
- Farnsworth, N. (2011). *1325 facts & fables: a collection of stories about the implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security in Kosovo*. Pridobljeno 2. 3. 2017 s <https://womensnetwork.org/wp-content/uploads/2018/10/20130120165559661.pdf>
- Farnsworth, N., Qosaj Mustafa, A., Ekonomi, M., Shima, A., & Dauti Kadiu, D. (2012). *At what costs? Budgeting for the implementation of the legal framework against domestic violence in Kosovo*. Pridobljeno 1. 7. 2017 s <https://womensnetwork.org/wp-content/uploads/2018/10/20130405120224756-1.pdf>
- Farnsworth, N., Qosaj Mustafa, A., Banjska I., Berisha, A., & Morina, D. (2015). *No more excuses: an analysis of attitudes, incidence, and institutional responses to domestic violence in Kosovo*. Pridobljeno 8. 3. 2017 s <https://womensnetwork.org/wp-content/uploads/2018/10/20151124105025622.pdf>
- Filipčič, K. (2013). Kazenskopravno odzivanje na nasilje v družini. V V., Leskošek, M., Antić Gaber, I., Selišnik, K., Filipčič, M., Urek, K., Matko, D., Zaviršek, M., Sedmak, M., & A. Kralj, *Nasilje nad ženskami v Sloveniji* (str. 41–70). Maribor: Založba Aristej.
- Hajdari, A. (2015). Domestic violence in Kosovo, *International Journal of Development and Sustainability*, 4(5), 537–548. Pridobljeno 6. 5. 2017 s [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2684512](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2684512)
- Human Rights Watch (2008). *A human rights agenda for a new Kosovo*. Pridobljeno 12. 1. 2017 s <https://www.hrw.org/report/2008/02/14/human-rights-agenda-new-kosovo>
- Kazenski zakonik Republike Kosovo (2012). Št. 04/L-082.
- Kelmendi, K. (2015). Domestic violence against women in Kosovo: a qualitative study of womens experiences. *Journal of Interpersonal Violence*, 30(4), 680–702. Pridobljeno 25. 7. 2018 s <https://journals-sagepub-com.nukweb.nuk.uni-lj.si/doi/pdf/10.1177/0886260514535255>
- Knežević Hovečar, D. (2016). Nasilje v družinah v okoljih, kjer »vsak vsakega pozna«. *Socialno delo*, 55(1–2), 39–54.
- Krasniqi, V. (2014). *Gender politics, welfare and state-building in Kosovo*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
- Letno poročilo kosovske policije (2015). *Primeri nasilja v družini in izrečeni ukrepi prepovedi približevanja določeni osebi*. Neobjavljeno.
- Letno poročilo kosovske policije (2016). *Primeri nasilja v družini in izrečeni ukrepi prepovedi približevanja določeni osebi*. Neobjavljeno.
- Letno poročilo kosovske policije (2017). Prvo polletje. *Primeri nasilja v družini in izrečeni ukrepi prepovedi približevanja določeni osebi*. Neobjavljeno.
- Letno poročilo slovenske policije (2016). Pridobljeno 8. 5. 2018 s <https://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2016.pdf>
- Mullender, A. (1996). *Rethinking domestic violence: the social work and probation response*. London: Routledge.
- Munn, J. (2007). The hegemonic male and Kosovar nationalism, 2000–2005. *Men and masculinities*, 10(4), 440–456.
- Moe, A. M. (2007). Silenced voices and structural survival. *Violence against women*, 13(7), 676–699.

- OSCE (2003). Organization for Security and Co-operation in Europe. *Kosovo Report on the Centres for Social Work: Social Services*. Pridobljeno 12. 5. 2017 s <https://www.osce.org/kosovo/13082?download=true>
- OSCE (2012). Organization for Security and Co-operation in Europe. *Adjudication of petitions for protection orders in domestic violence cases in Kosovo*. Pridobljeno 8. 3. 2018 s <https://www.osce.org/kosovo/88713?download=true>
- OSCE (2013). Organization for Security and Co-operation in Europe. React report: responses to cases of domestic violence in light of the death of Ms. Zejnepe Bytyci-Berisha. Pridobljeno 8. 6. 2017 s <https://www.osce.org/kosovo/203051?download=true>
- Puechguirbal, N. (2010). Peacekeeping, peacebuilding and post-conflict reconstruction. V L. Shepherd (ur.), *Gender matters in global politics: a feminist introduction to international relations* (str. 160–175). London, New York: Routledge.
- Regulativa 12 (2003). United Nations Interim Administration Mission in Kosovo Regulation on protection against Domestic Violence, Regulation No. 2003/12.
- Spender, D. (1980). *Man made language*. London, New York: Routledge & Kegan Paul.
- Tahiraj, F. (2015). The challenges facing domestic violence victims in Kosovo. *Acta Universitatis Danubius Juridica*, 11(2), 55–66. Pridobljeno 8. 9. 2017 s <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=376490>
- United Nation Development Fund for Women (2000). *No safe place: an assessment on violence against women in Kosovo*. Report prepared by Rachel Wareham, Consultant, UNIFEM Prishtina. Pridobljeno 24. 5. 2018 s [http://iknowpolitics.org/sites/default/files/nosafeplace\\_kosovo.pdf](http://iknowpolitics.org/sites/default/files/nosafeplace_kosovo.pdf)
- van der Aa, S., Niemi, J., Sosa, L., Ferreira A., & Baldry, A. (2015). *Mapping the legislation and assessing the impact of protection orders in European member states*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers. Pridobljeno 24. 2. 2019 s <http://poems-project.com/wp-content/uploads/2015/04/Intervict-Poems-digi-1.pdf>
- Zakon o preprečevanju nasilja v družini na Kosovu (2010). Law No.03/L–182.
- Zakon o varstvu javnega reda in miru (2006). *Ur. l. RS*, št. 70/06 – ZJRM-1.
- Zaviršek, D. (1999). Ranljivost žensk na področju stanovanj. V S. Mandič (ur.). *Pravica do stanovanja: brezdomstvo in druga stanovanjska tveganja ranljivih skupin* (str. 11–44). Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
- Završnik, A. (2012). Feministična kritika prava in kazenskopravnega sistema. V Z. Kanduč, S. Kmet, M. M. Plesničar, D. Petrovec, & S. Zgaga (ur.), *Nežnejši spol? Ženske, nasilje in kazenskopravni sistem* (str. 19–50). Ljubljana: Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.