



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide

Številka: 542-08/16-1/ EPA 1409-VII
Ljubljana, 20. 9. 2016

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je, na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) in drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F), oblikovala naslednje

Mnenje

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o preprečevanju nasilja v družini (ZPND-A) - druga obravnava

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je na 58. seji 15. 9. 2016 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o preprečevanju nasilja v družini (ZPND-A), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada Republike Slovenije.

Komisija predlog zakona **podpira**.

Komisija na podlagi predstavitve vsebine predloga zakona ugotavlja, da slednji med drugim širi seznam subjektov, ki se jim določa vlogo in naloge v postopkih obravnave nasilja v družini (širitev tudi na druge izvajalce storitev na področju socialnega varstva, zdravstva, vzgoje in izobraževanja); eksplicitno prepoveduje izvajanje nasilja v družini; vpeljuje prepoved telesnega kaznovanja otrok in razširja opredelitev pojma nasilja v družini (dodana je grožnja kot fizično ali spolno nasilje ter razširjanje informacij kot psihično nasilje) ter pojma družinskih članov. Prav tako se širi pravico žrtve nasilja do spremljevalca na vse postopke, v katerih je udeležen povzročitelj nasilja.

Podrobneje se ureja postopek pred sodišči, katerih nabor ukrepov za zaščito žrtev se širi (možnost izreka ukrepa tudi na predlog CSD; ukrepi za večjo zaščito otrok; možnost napotitve povzročitelja v ustrezne programe; upoštevanje otrokovega mnenja; izrek ukrepov brez izjave povzročitelja nasilja v primeru ogroženega zdravja ali življenja žrtve; določitev denarne kazni v primeru kršitve izrečenih ukrepov). Žrtev bo po novem oproščena plačila takse za postopke po tem zakonu.

S predlogom zakona se podaljšuje najdaljše trajanje izrečenih ukrepov povzročitelju nasilja s šest na 12 mesecev, prav tako se podrobneje ureja postopek za zaščito

žrtve in njenega spremljevalca ob vstopu v stanovanjske in druge prostore. Spreminja se pogoje v zvezi s prepustitvijo stanovanja in črta določilo o nadomestilu za izključno rabo stanovanja. Natančneje se opredeljuje vsebino izobraževanj za strokovne delavce in delavke ter določa obvezno usposabljanje za sodnike in sodnice ter tožilke in tožilce.

Komisija je bila seznanjena s stališči Društva SOS telefon za ženske in otroke – žrtve nasilja ter Društva za nenasilno komunikacijo, ki sta, skupaj z ostalimi nevladnimi organizacijami s področja preprečevanja nasilja v družini, aktivno sodelovali pri pripravi besedila predloga zakona. Društvi z zadovoljstvom ugotavljata, da so bili številni njihovi predlogi in pripombe upoštevani, imajo pa še nekaj predlogov za spremembe in dopolnitve posameznih členov novele oziroma veljavnega zakona, za katere menijo, da bi lahko pomembno vplivali na uspešno implementacijo zakonskih določb in dvignili nivo zaščite posameznikov in posameznikov pred nasiljem. Predlagajo sledeče dopolnitve oziroma spremembe aktualne novele:

- V zakonskih določbah bi bilo treba še dodatno okrepiti vidik spola na podlagi večjega upoštevanja Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter o boju proti njima.
- Zagotoviti bi bilo treba podlage za večjo zaščito oseb z manj moči oziroma pripadnikov ranljivih skupin (npr. Romov, migrantov, prosilcev za azil ...) (4. člen predloga zakona).
- Vsi povzročitelji nasilja bi avtomatično *morali* biti napoteni v ustrezne programe, namenjene učenjem vzorcev nenasilnega vedenja ali ravnanja. Takšna odločitev ne bi smela biti dana zgolj kot možnost, za katero se strokovni delavci na centrih za socialno delo arbitrarno odločajo po lastni presoji (12. člen predloga zakona).
- Kadar center za socialno delo izve za nasilje v družini, bi moralo biti zanj *obvezno* in ne izbira, da v vsakem primeru oblikuje načrt pomoči žrtvi nasilja (15. člen veljavnega zakona). Načrt pomoči žrtvi je izrednega pomena, ker pomeni povečanje varnosti žrtve nasilja in določa okvire delovanja organov in organizacij, ki so vključeni v posamezen primer obravnave nasilja v družini.
- Ukrep prepovedi približevanja žrtvi nasilja bi moral vključevati tudi prepoved približevanja otrokom žrtve, četudi otroci niso neposredno prisotni pri nasilnem dejanju. Izkušnje iz prakse namreč kažejo, da povzročitelji nasilja pomembno in pogosto zelo negativno vplivajo na žrtve nasilja ravno prek otrok, saj jih uporabljajo kot orodje pritiska na žrtve nasilja. Slednje škodljivo vpliva na otroke in ni v njihovo korist (16. člen predloga zakona).
- Da bi bili že po zakonu prepovedani stiki povzročitelja nasilja z otrokom v času trajanja ukrepov proti povzročitelju nasilja, ne glede na to, ali je otrok posredna ali neposredna žrtev nasilja, ker trenutno v praksi prihaja do situacij, ko posamezna sodišča v različnih postopkih sprejemajo popolnoma nasprotujoče si odločitve (npr. nepravdno sodišče izda prepoved približevanja žrtvi in otrokom zaradi nasilnih dejanj, pravdno sodišče pa v drugem postopku po začasni odredbi odloči,

da potekajo stiki pod nadzorom centra za socialno delo oziroma da so omejeni ali celo brez nadzora). Takšna neuskkljenost je v veliko škodo otrokom.

- Brezplačna pravna pomoč bi morala biti uvedena za vse postopke za zaščito žrtev in ureditev njihove življenjske situacije (za postopke v zvezi z urejanjem razmerij med partnerjema, urejanja razmerij med starši in otroki ter postopke v zvezi z odškodninami) in ne samo za postopke, ki tečejo na podlagi Zakona o preprečevanju nasilja v družini. Slednje naj bi veljalo ne glede na mnenje centra za socialno delo (24. člen).

Društvo za nenasilno komunikacijo dodatno opozarja, da so po ugotovitvah Observatorija za nasilje nad ženskami, ki deluje v okviru Evropskega ženskega lobija, varčevalni ukrepi v številnih državah prizadeli prav najbolj ranljive skupine prebivalcev, ki so hkrati najbolj nevidne. Posledice varčevanja se kažejo tako v prenehanju delovanja številnih nevladnih organizacij na tem področju kot zmanjšanju števila (ponekod celo prepolovitvi) kapacitet za nastanitev v varnih prostorih. Posledično predlagane spremembe zakonodaje društvo ocenjuje kot dobre in kot korak v pravo smer, a se hkrati pridružuje pripombam nevladnih organizacij s tega področja.

Po mnenju Društva za nenasilno komunikacijo prenormiranost na področju preprečevanja nasilja v družini ni slabost, ampak nuja (na njihovo društvo se letno obrne okrog 800 ljudi). Določene varovalke znotraj zakona po mnenju društva morajo obstajati, saj je področje nasilja v družini posebej občutljivo za vrednostne sodbe, kar pomeni, da osebna prepričanja posameznih strokovnjakov znotraj procesa obravnave nasilja v družini lahko pomembno vplivajo na varnost žrtve. Jasna in poenotena pravila postopanja v posameznih primerih so torej izrednega pomena za zaščito žrtve.

Društvo za nenasilno komunikacijo posledično podpira določbe v zvezi z okrepljenim izobraževanjem strokovnjakov v posameznih institucijah in na sodiščih, širitev definicije pojma nasilja, širitev definicije pojma družinskih članic in članov ter določbo o prepovedi telesnega kaznovanja otrok, za katero menijo, da je nujna. Društvo ne razume burnih nasprotovanj javnosti omenjenim novim določbam, saj je njihov osnovni namen usmeritev v vodenje in vzgajanje otroka brez telesnega nasilja, ne pa za kaznovanje staršev, kakor se zdaj zgrešeno skuša prikazati v javnosti.

Društvo za nenasilno komunikacijo prav tako opozarja, da se trenutno pripravlja spremembe na kar nekaj zakonodajnih področjih, ki se posredno ali neposredno dotikajo področja preprečevanja nasilja v družini (pravdni postopek, kazenski postopek, kazenski zakonik, področje elektronskih komunikacij, družinski zakonik), pri čemer opozarja, da morajo biti spremembe usklajene. Poziva tudi h kadrovski okrepitvi centrov za socialno delo in Policije.

Komisija ugotavlja, da Skupnost centrov za socialno delo hvali zgledno sodelovanje z ministrstvom pri pripravi predloga zakona. Ima pa še nekaj pripomb oziroma predlogov za spremembe in dopolnitve posameznih členov, in sicer:

- Nemogoče je, da predlog zakona ne bi imel finančnih posledic, kot sicer izhaja iz uvoda v predlog zakona, saj je v praksi jasno, da trenuten obseg financiranja dela na področju preprečevanja nasilja ne omogoča kvalitativnega napredka pri delu na omenjenem področju. Pomanjkanje sredstev se na primer kaže v odsotnosti programov za povzročitelje nasilja in posebej usposobljenih strokovnih delavcev, ki bi te programe lahko izvajali.
Finančna sredstva so namreč predpogoj za razširitev mreže programov za povzročitelje, za okrepitev kadrov na centrih za socialno delo¹ in na Policiji. Če je torej namen novele doseči določen napredek na področju preprečevanja nasilja, bo morala država za to nameniti tudi dodatna finančna sredstva.
- S finančnimi sredstvi so povezane tudi določbe 4. in 5. odstavka 9. člena predloga zakona (obvezno letno izobraževanje), saj bo za tekoče usposabljanje in pridobivanje novih znanj treba zagotoviti dodatna sredstva, torej izven kvote izobraževanj, predvidenih v kolektivni pogodbi, ki se financirajo iz materialnih sredstev javnega zavoda. V praksi se namreč že zdaj dogaja, da si morajo zaradi pomanjkanja finančnih sredstev strokovnjaki na centrih za socialno delo sami plačevati dodatna izobraževanja, da ostajajo v stiku z dognanji na posameznem področju.
- V praksi se vseskozi pojavljajo težave z udeležbo zdravstvenih delavcev (zdravnikov in psihiatrov) v multidisciplinarnih timih, katerih delovanje natančneje ureja Pravilnik o sodelovanju organov ter o delovanju centrov za socialno delo, multidisciplinarnih timov in regijskih služb pri obravnavi nasilja v družini. Zgolj zapis določbe, da gre za obvezno udeležbo (12. člen predloga zakona) po mnenju SCSD ne bo rešil osnovnega vzroka za neudeležbo zdravstvenih delavcev, in sicer, da udeležba na sestanku tima, ki lahko traja tudi pol delavnika, ni priznana (in tudi plačana) kot del njihovih storitev. Posledično bi bilo treba zagotoviti sredstva za financiranje omenjenih dodatnih nalog zdravstvenih delavcev bodisi iz socialne bodisi iz zdravstvene blagajne.
- Predlagana opredelitev ekonomskega nasilja (3. člen predloga zakona) bo tako, kot je zapisana, imela precej šibek učinek, saj se ob morebitni ugotovitvi ekonomskega nasilja ne predvideva nobenih posebnih ukrepov (ni možnosti izreka prepovedi približevanja, ni možnosti vložitve tožbe itd.). Če se ga že prepoznava kot eno od vrst nasilja, potem je treba določiti tudi ukrepe za spopadanje z njim.
- SCSD podpira predlog nevladnih organizacij, po katerem bi center za socialno delo *moral* napotiti povzročitelja nasilja v ustrezne programe, ki jih izvajajo določeni organi, organizacije in nevladne organizacije (4. odstavek 12. člena

Leta 2008 je bilo za izvajanje vseh nalog iz Zakona o preprečevanju nasilja na skupaj 62 centrih za socialno delo na novo zaposlenih zgolj 6 strokovnih delavcev.

predloga zakona). To naj ne bo zgolj opcija. Da bi se takšne določbe lahko uresničevale v praksi, je nujno treba razširiti mrežo programov na vso državo.

- Določbe glede alternativnega reševanja sporov (21. člen predloga zakona; nov 22.e člen) terjajo dopolnitev v smeri izključitve omenjene možnosti tudi v vseh drugih civilnih sodnih postopkih (družinski spori, določanje stikov po Zakonu o zakonski zvezi in družinskih razmerjih ...), v primeru, da so bili izrečeni določeni ukrepi po Zakonu o preprečevanju nasilja v družini.
- Glede brezplačne pravne pomoči (24. člen predloga zakona) se SCSD strinja z nevladnimi organizacijami, da bi slednja morala biti omogočena v večji meri. Opozarja tudi, da so trenutne možnosti za njeno koriščenje zaradi omejenih finančnih sredstev precej skope, prav tako jo izvajajo manj usposobljeni kadri na sodiščih (sodniški pripravniki). Predlagajo, da naj se brezplačna pomoč odobri vsaki žrtvi, ne glede na to, kdo poda predlog za njeno uvedbo (torej ne samo na predlog sodišča, ampak tudi na predlog centra za socialno delo).

Komisija izraža zadovoljstvo, da je prišlo do premika pri urejanju področja nasilja v družini, pri čemer meni, da bi bilo v času zakonodajnega postopka dobro upoštevati opozorila strokovnjakov s področja socialnega varstva ter nevladnih organizacij, ki se dnevno srečujejo s primeri nasilja v družini in dobro poznajo vse pomanjkljivosti obstoječe zakonodajne ureditve.

Komisija se strinja z opozorili nevladnih organizacij, da je na tako občutljivem področju, kot je preprečevanje nasilja v družini, še posebej pomembno, da so zakonodajne rešitve na različnih področjih usklajene (še zlasti je v tem primeru pomembna uskladitev z določili na področju družinskega prava). Komisija prav tako ugotavlja, da v praksi pogosto zmanjka finančnih sredstev za izvajanje posameznih zakonskih določb in da ne obstajajo dobro utečeni mehanizmi za uveljavljanje rešitev, ki so sicer same po sebi v teoriji dobro zastavljene.

Komisija pritrjuje navedbam nevladnih organizacij, da v praksi pogosto prihaja do nasprotujočih si rešitev sodišč v posameznih postopkih, zato poziva k uvedbi mehanizmov za avtomatično poenotenje obravnave zadev, ne da bi morali udeleženci postopka na to posebej opozarjati ali ne da bi bilo to odvisno od osebnega angažmaja posameznega sodnika.

Glede obravnave zadev na sodiščih komisija opozarja tudi na (po eni strani pretirano) procesiranje nekaterih banalnih zadev, s katerimi so natrpani dnevni redi sodišč, kar zavira obravnavo pomembnejših zadev, kamor sodijo tudi odločitve glede preprečevanja nasilja v družini.

Komisija prav tako meni, da je izredno pomembno, da so stroka, Policija in vsi ostali akterji v postopkih preprečevanja nasilja v družini deležni usklajenih izobraževanj in

enotnih sporočil o tem, kako naj postopajo, saj bo takšen pristop v praksi omogočil bolj tekoč prenos pristojnosti med organi in s tem velik kvalitativni napredek pri obravnavi posameznih zadev.

Komisija v skladu z navedenim **poziva predlagatelja in ostale kvalificirane predlagatelje amandmajev, da v nadaljevanju zakonodajnega postopka v čim večji možni meri upoštevajo pripombe nevladnih organizacij in Skupnosti centrov za socialno delo.**

* * *

Za poročevalko je bila določena članica komisije mag. Darija Kuzmanič Korva.

Mag. Nuša Zupanec, l.r.
sekretarka komisije

Mag. Peter Požun, l.r.
predsednik komisije