

JAVNA POLITIKA:

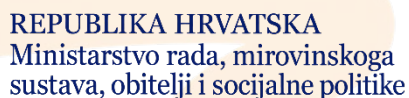
**PODRŠKA U ZAJEDNICI KAO IZVOR
PODRŠKE I SOCIJALNE KONTROLE U
SUZBIJANJU I PREVENCIJI NASILJA U
OBITELJI**

*Prijedlog za unapređenje javne politike
prevencije i suzbijanja nasilja u obitelji u
Republici Hrvatskoj*

Zagreb, 2026.



REPUBLIKA HRVATSKA
Ministarstvo rada, mirovinskoga
sustava, obitelji i socijalne politike



Sadržaj

Predgovor	1
Sažetak	2
Uvod	4
1. Svrha dokumenta	4
2. Definiranje javnopolitičkog problema	5
2.1. <i>Nasilje u obitelji nadilazi privatnu sferu</i>	5
2.2. <i>Socijalna izolacija i prepreke traženju pomoći</i>	5
2.3. <i>Nedovoljno iskorišten potencijal neposredne zajednice</i>	5
2.4. <i>Društvene norme kao dio problema</i>	5
3. Dokazna podloga za intervenciju	5
3.1. <i>Rasprostranjenost partnerskog nasilja</i>	5
3.2. <i>Policijski i pravosudni pokazatelji</i>	6
3.3. <i>Djeca kao posebno ranjiva skupina</i>	6
3.4. <i>Zašto službene evidencije nisu dovoljne</i>	6
3.5. <i>Nalazi GREVIO-a</i>	6
4. Pravna i strateška osnova	7
4.1. <i>Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji</i>	7
4.2. <i>Istanbulska konvencija</i>	7
4.3. <i>Nacionalni plan do 2029.</i>	8
4.4. <i>Protokol o postupanju u slučaju nasilja u obitelji</i>	8
5. Ciljevi javne politike	8
6. Teorija promjene	8
7. Opcije javne politike	9
8. Preporučena intervencija: „Zajednica koja reagira“	9
9. Preporučene mjere	9
10. Model pilot-provedbe	10
11. Institucionalni i operativni okvir	11
12. Pokazatelji uspješnosti	11
13. Financijski okvir	12
14. Rizici i mjere ublažavanja	12
15. Načela provedbe	13
16. Ključne preporuke	13
Zaključak	15
Popis ključnih propisa i literature	16

Predgovor

Nasilje u obitelji nije privatna stvar pojedinca niti problem koji može rješavati samo jedna institucija. Riječ je o složenom društvenom problemu koji ostavlja dugoročne posljedice na sigurnost, zdravlje, obiteljske odnose, socijalnu uključenost i ekonomsku stabilnost osoba izloženih nasilju. Upravo zato prevencija i suzbijanje nasilja u obitelji zahtijevaju koordinirano djelovanje različitih sustava, ali i veću dostupnost podrške u neposrednom životnom okruženju osobe koja doživljava nasilje.

Učinkovit odgovor podrazumijeva sustav u kojem institucije djeluju povezano i pravodobno, stručna pomoć je dostupna i prepoznatljiva, a građani i lokalna zajednica imaju dovoljno znanja da prepoznaju zabrinjavajuće znakove, pruže osnovnu podršku i osobu sigurno upute prema nadležnim službama. Posebno je važno pritom jasno odrediti granice uloge zajednice. Građani ne mogu i ne trebaju preuzimati odgovornost policije, sustava socijalne skrbi, zdravstva, pravosuđa ili specijaliziranih organizacija, ali mogu imati važnu ulogu u smanjenju socijalne izolacije i ranom prepoznavanju potrebe za pomoći.

Model „Zajednica koja reagira“ zato ne prenosi odgovornost za zaštitu na građane, nego jača povezanost između osobe izložene nasilju, njezina neposrednog okruženja i postojećeg sustava zaštite. Polazi od pretpostavke da informirana, senzibilizirana i povezana zajednica može pridonijeti tome da nasilje bude ranije prepoznato, da osoba ne ostane sama i bez podrške te da pravodobno dođe do stručne pomoći. Uloga zajednice pritom je podržavajuća i preventivna: prepoznati, pitati, saslušati, podržati, informirati i uputiti, bez izravnog interveniranja u opasnim situacijama ili preuzimanja uloge stručnih službi.

Ovim se prijedlogom javne politike želi dodatno osnažiti postojeći sustav kroz bolje povezivanje formalnih i neformalnih izvora podrške, razvoj lokalnih međusektorskih mreža, povećanje dostupnosti informacija i usluga te djelovanje na društvene norme koje nasilje opravdavaju, relativiziraju ili svode na privatnu stvar obitelji. Posebna se važnost pridaje sigurnosti osobe izložene nasilju, pristupu usmjerenom na žrtvu, povjerljivosti, međusektorskoj suradnji i dostupnosti podrške neovisno o mjestu stanovanja i socioekonomskom položaju.

Šira primjena modela treba se temeljiti na dokazima o njegovoj sigurnosti, učinkovitosti, prihvatljivosti i održivosti. Zbog toga se predlaže postupna pilot-provedba, praćenje unaprijed definiranih pokazatelja, neovisna evaluacija i procjena troškova prije donošenja odluke o mogućem širenju modela na nacionalnu razinu.

Iva Jovović

Sažetak

Nasilje u obitelji predstavlja složen društveni problem i povredu temeljnih ljudskih prava, s dugoročnim posljedicama za fizičko i mentalno zdravlje, sigurnost, socijalnu uključenost i ekonomsku stabilnost žrtava, djece i drugih članova obitelji. Republika Hrvatska raspolaže razvijenim zakonodavnim, strateškim i institucionalnim okvirom za prevenciju nasilja, zaštitu žrtava i postupanje prema počiniteljima. Međutim, podaci o rasprostranjenosti partnerskog nasilja, broj evidentiranih prekršaja i kaznenih djela te nalazi relevantnih nacionalnih i međunarodnih tijela upućuju na potrebu daljnjeg razvoja preventivnog djelovanja i dostupnosti podrške u neposrednom životnom okruženju žrtava.

Ovom javnom politikom predlaže se razvoj modela „Zajednica koja reagira“, kojim bi se postojeći institucionalni sustav nadopunio strukturiranim uključivanjem lokalne zajednice u prevenciju, rano prepoznavanje nasilja, pružanje podrške i sigurno upućivanje prema nadležnim službama.

Zajednica kao izvor podrške – dostupna formalna i neformalna mreža pomoći osobama izloženima nasilju.

Zajednica kao izvor pozitivne socijalne kontrole – društvene norme kojima se nasilje jasno označava kao neprihvatljivo ponašanje koje se ne opravdava, relativizira niti smatra isključivo privatnom stvari obitelji.

Ključna preporuka jest pilot-provedba modela u teritorijalno i demografski različitim lokalnim zajednicama, uz unaprijed definirane pokazatelje, početno i završno mjerenje, neovisnu evaluaciju i procjenu troškova. Na temelju rezultata pilot-provedbe može se odlučiti o standardiziranju i širenju modela na nacionalnoj razini.

Udruga LET

Udruga LET organizacija je civilnog društva koja djeluje u području socijalne i zdravstvene zaštite, unapređenja kvalitete života ranjivih skupina, zaštite ljudskih prava i prevencije socijalne isključenosti. Kroz svoje programe i projekte Udruga razvija i pruža različite oblike podrške u zajednici, s posebnim naglaskom na dostupnost informacija, savjetovanje, osnaživanje korisnika i povezivanje s relevantnim institucijama i drugim pružateljima usluga.

Važno područje djelovanja Udruge LET predstavlja kontinuirani rad od 2004. s jednoroditeljskim i samohranim obiteljima kroz program ZA_JEDNO. Program obuhvaća različite oblike informiranja, savjetovanja i podrške roditeljima i djeci, aktivnosti usmjerene na ostvarivanje prava i poboljšanje kvalitete života jednoroditeljskih obitelji te suradnju sa stručnjacima, institucijama i drugim organizacijama. Iskustvo neposrednog rada s jednoroditeljskim obiteljima ukazuje na važnost dostupne podrške u zajednici, osobito u situacijama socijalne izolacije, ekonomskih teškoća, otežanog ostvarivanja prava i drugih životnih okolnosti koje mogu povećati ranjivost pojedinca i obitelji.

Ovo iskustvo relevantno je i za područje nasilja u obitelji jer nasilje može biti jedan od razloga prekida partnerske zajednice ili razvoda, dok njegove posljedice mogu trajati i nakon prestanka odnosa. Osobe koje izlaze iz nasilnih odnosa mogu se suočavati s izazovima samostalnog roditeljstva, ekonomskom i stambenom nesigurnošću te potrebom za psihosocijalnom, pravnom i drugom podrškom. U području zaštite od nasilja u obitelji Udruga LET provodi *Savjetovalište za žrtve nasilja u obitelji*, kroz koje osobama izloženima nasilju pruža stručnu podršku, savjetovanje i informacije o pravima i dostupnim oblicima pomoći. Savjetovališni rad posebno je važan za pravodobno prepoznavanje potreba osobe izložene nasilju, njezino osnaživanje te povezivanje s drugim relevantnim službama i oblicima podrške.

Iskustva Udruge LET u radu s jednoroditeljskim obiteljima i osobama izloženima nasilju predstavljaju praktičnu podlogu za izradu ovog prijedloga javne politike. Neposredan rad s korisnicima pokazuje važnost dostupne i kontinuirane podrške, pravodobnih i provjerenih informacija, povezanosti različitih sustava te uloge neposrednog društvenog okruženja u smanjenju izolacije i olakšavanju pristupa pomoći. Na tim se iskustvima temelji i potreba za snažnijim povezivanjem formalnih mehanizama zaštite s resursima zajednice, što predstavlja jedno od polazišta modela „Zajednica koja reagira“.

Uvod

Nasilje u obitelji predstavlja ozbiljan društveni problem i povredu temeljnih ljudskih prava, čije posljedice nadilaze odnos između osobe izložene nasilju i počinitelja. Ono utječe na fizičko i mentalno zdravlje, sigurnost djece i drugih članova obitelji, ekonomsku stabilnost, zaposlenost, socijalnu uključenost i ukupnu kvalitetu života. Dostupni podaci o iskustvima partnerskog nasilja, kao i policijski, pravosudni i drugi službeni pokazatelji, potvrđuju potrebu za kontinuiranim razvojem sustava prevencije, zaštite i podrške.

Republika Hrvatska raspolaže razvijenim zakonodavnim, strateškim i institucionalnim okvirom za zaštitu od nasilja u obitelji. Ipak, između neposrednog životnog okruženja osobe izložene nasilju i formalnog sustava zaštite postoji prostor za dodatno preventivno djelovanje. Strah od počinitelja, ekonomska ovisnost, socijalna izolacija, osjećaj srama, nedostatak informacija ili nepovjerenje u sustav mogu otežati ili odgoditi traženje pomoći. Istodobno, članovi obitelji, prijatelji, susjedi, kolege i drugi članovi zajednice često su u mogućnosti prvi primijetiti znakove nasilja ili biti osobe kojima će se žrtva povjeriti.

Ova javna politika stoga polazi od pretpostavke da lokalna zajednica može imati važnu ulogu kao izvor podrške i pozitivne socijalne kontrole, pod uvjetom da su jasno definirane granice njezina djelovanja te osigurani sigurni i pouzdani putevi prema stručnim službama. Cilj nije prenijeti odgovornost institucija na građane niti stvarati paralelni sustav zaštite, već povezati postojeće formalne mehanizme s potencijalima neposredne zajednice.

U tom se kontekstu predlaže model „Zajednica koja reagira“, usmjeren na rano prepoznavanje nasilja, sigurno reagiranje, dostupnost informacija i podrške, povezivanje lokalnih dionika te mijenjanje društvenih normi koje nasilje opravdavaju, relativiziraju ili svode na privatnu stvar obitelji. Model se temelji na načelu da informirana i povezana zajednica može pridonijeti tome da nasilje bude ranije prepoznato, da osoba izložena nasilju ne ostane izolirana te da pravodobno bude povezana s odgovarajućom stručnom pomoći.

1. Svrha dokumenta

Svrha ove javne politike jest predložiti dodatni model prevencije i suzbijanja nasilja u obitelji utemeljen na aktiviranju zaštitnih potencijala lokalne zajednice. Dokument ne predlaže stvaranje paralelnog sustava zaštite niti prijenos odgovornosti državnih institucija na građane ili organizacije civilnog društva. Predloženi model nadopunjuje postojeći sustav zaštite kroz sljedeće ključne smjerove djelovanja:

- bolje povezivanje formalnih i neformalnih izvora podrške
- povećanje kapaciteta zajednice za rano prepoznavanje nasilja
- osnaživanje građana za sigurno i odgovorno reagiranje
- povećanje dostupnosti informacija i usluga
- unapređenje lokalne međusektorske suradnje
- djelovanje na društvene norme koje omogućuju toleriranje ili prešućivanje nasilja

2. Definiranje javnopolitičkog problema

2.1. Nasilje u obitelji nadilazi privatnu sferu

Nasilje u obitelji ima posljedice koje nadilaze odnos između počinitelja i žrtve. Ono utječe na fizičko i mentalno zdravlje, sigurnost djece i drugih članova obitelji, ekonomsku stabilnost, zaposlenost, socijalnu uključenost i kvalitetu života. Učinkovita javna politika stoga mora, uz institucionalnu reakciju, djelovati i na uvjete koji omogućuju rano prepoznavanje i prevenciju nasilja.

2.2. Socijalna izolacija i prepreke traženju pomoći

Osoba izložena nasilju može se suočiti sa strahom od počinitelja, ekonomskom ovisnošću, nedostatkom stambenih mogućnosti, brigom za djecu, osjećajem srama, nepovjerenjem u sustav ili nedostatkom informacija o dostupnim pravima i uslugama. Ograničavanje kontakata, kretanja, financijskih sredstava i komunikacije može dodatno oslabiti mrežu podrške.

2.3. Nedovoljno iskorišten potencijal neposredne zajednice

Promjene koje upućuju na nasilje mogu primijetiti članovi obitelji, prijatelji, susjedi, kolege, zdravstveni djelatnici, djelatnici obrazovnog sustava i drugi članovi zajednice. Potencijal te mreže ostaje ograničen ako građani ne prepoznaju različite oblike nasilja, ne znaju kako razgovarati sa žrtvom, ne poznaju granice vlastite uloge ili ne znaju kome osobu uputiti.

2.4. Društvene norme kao dio problema

Stavovi prema kojima je nasilje „privatna stvar“, opravdavanje nasilnog ponašanja okolnostima ili prebacivanje odgovornosti na žrtvu mogu pridonijeti šutnji okoline i dodatnoj izolaciji. Javnopolitička intervencija zato treba djelovati i na društvene norme, uz istodobno jačanje institucionalnih kapaciteta.

3. Dokazna podloga za intervenciju

3.1. Rasprostranjenost partnerskog nasilja

Rezultati Ankete o sigurnosti Državnog zavoda za statistiku pokazuju da je među osobama u dobi od 18 do 74 godine koje su ikada bile u intimnoj vezi 25,4 % navelo iskustvo psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja intimnog partnera. Među ženama udio iznosi 28,1 %, a među muškarcima 22,5 %. Psihološko nasilje navelo je 24,5 % ispitanih osoba, odnosno 26,9 % žena i 21,9 % muškaraca. Fizičko ili seksualno nasilje intimnog partnera navelo je 12,7 % žena i 5,0 % muškaraca.¹

Iskustvo nasilja prisutno je u različitim dobnim skupinama. Među osobama koje su ikada bile u intimnoj vezi psihološko, fizičko ili seksualno nasilje partnera navelo je 33,2 % osoba u dobi od 18 do 29 godina, 28,7 % osoba u dobi od 30 do 44 godine, 23,1 % osoba u dobi od 45 do 64 godine te 19,8 % osoba u dobi od 65 do 74 godine. Kod žena u dobi od 18 do 29 godina udio iznosi 37,2 %.¹

Ovi podaci potvrđuju da službeno evidentirani slučajevi ne mogu biti jedina osnova za procjenu rasprostranjenosti problema te podupiru preventivno djelovanje u široj populaciji.

¹ Državni zavod za statistiku, Rezultati Ankete o sigurnosti, Zagreb, 2024., podaci o nasilju intimnog partnera.

3.2. Policijski i pravosudni pokazatelji

Prema podacima iznesenima prilikom razmatranja Izvješća o radu policije za 2024. godinu, zbog prekršaja počinjenih nasiljem u obitelji prekršajno je prijavljeno 6.949 osoba, od čega 5.318 muškaraca i 1.631 žena. Među prijavljenima bilo je 1.139 recidivista.²

U razmatranju Izvješća Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2024. navedeno je 9.167 kaznenih djela počinjenih na štetu članova obitelji i bliskih osoba, što predstavlja porast od 8,3 % u odnosu na prethodnu godinu.³ Trendove je potrebno tumačiti oprezno jer na njih utječu zakonodavne promjene, kvalifikacija djela, institucionalna praksa, prijavljivanje i prepoznavanje nasilja.

3.3. Djeca kao posebno ranjiva skupina

Prema podacima MUP-a navedenima u Izvješću o radu Pravobraniteljice za djecu za 2024. godinu, 3.729 djece bilo je oštećeno kaznenim djelima protiv braka, obitelji i djece. Podaci Operativne evidencije prekršaja MUP-a pokazuju da je 1.036 djece tijekom 2024. bilo izloženo psihičkom nasilju u obitelji.⁴

Pravobraniteljica za djecu tijekom 2024. zaprimila je 96 prijava zbog kršenja prava djece na zaštitu od nasilja u obitelji, u odnosu na 62 prijave godinu ranije; prijavama je bilo obuhvaćeno 160 djece. Među prijaviteljima pojavljuju se i članovi šire obitelji, susjedi i anonimne osobe, što dodatno potvrđuje potencijal neposrednog društvenog okruženja u ranom prepoznavanju problema.⁴

3.4. Zašto službene evidencije nisu dovoljne

Policijske, socijalne i pravosudne statistike prikazuju slučajeve koji su ušli u formalni sustav, dok anketna istraživanja obuhvaćaju i iskustva osoba koje nasilje nisu nužno prijavile. Razlika između tih izvora podataka potvrđuje potrebu za intervencijama koje djeluju prije formalne prijave. Član obitelji, prijatelj, susjed ili kolega može biti prva osoba kojoj se žrtva povjeri, zbog čega je važna osnovna „pismenost o nasilju u obitelji“ u zajednici.

3.5. Nalazi GREVIO-a

GREVIO, neovisno stručno tijelo Vijeća Europe koje prati provedbu Istanbulske konvencije, u temeljnom evaluacijskom izvješću o Hrvatskoj iz 2023. prepoznalo je pozitivne zakonodavne i javnopolitičke mjere, ali i područja za daljnji napredak. Među njima su potreba za snažnijom podrškom ženama izloženima manje vidljivim oblicima rodno utemeljenog nasilja, razvoj specijaliziranih usluga te veća pozornost učinku nasilja u obitelji na djecu koja mu svjedoče.⁵

² Hrvatski sabor, Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost, razmatranje Izvješća o radu policije za 2024. godinu.

³ Hrvatski sabor, Odbor za ravnopravnost spolova, rasprava o Izvješću o radu Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2024. godinu.

⁴ Pravobraniteljica za djecu, Izvješće o radu za 2024. godinu, podaci MUP-a i Operativne evidencije prekršaja.

⁵ GREVIO, Baseline Evaluation Report – Croatia, Council of Europe, 2023.

Tablica 1. Ključni problemi u području obiteljskog nasilja i odgovarajući javnopolitički odgovori

Utvrđeni problem	Dokaz / pokazatelj	Javnopolitički odgovor
Široka rasprostranjenost partnerskog nasilja	25,4 % osoba koje su bile u intimnoj vezi navodi psihološko, fizičko ili seksualno partnersko nasilje	Preventivno djelovanje u široj populaciji
Veća izloženost žena fizičkom/seksualnom nasilju	12,7 % žena navodi fizičko ili seksualno nasilje partnera	Rodno osjetljive i specijalizirane mjere
Rizik među mladima	37,2 % žena od 18 do 29 godina navodi neki od promatranih oblika partnerskog nasilja	Primarna prevencija među mladima
Ponavljjanje nasilja	1.139 recidivista među prekršajno prijavljenima 2024.	Djelovanje na ponavljanje nasilja i društvene norme
Djeca su izravno pogođena	1.036 djece evidentirano kao izloženo psihičkom nasilju u obitelji 2024.	Rano prepoznavanje i zaštita djece
Okolina već prepoznaje problem	Prijave dolaze i od rodbine, susjeda i anonimnih osoba	Strukturirati i educirati neformalnu mrežu
Potreba za specijaliziranom pomoći	Nalazi GREVIO-a	Jačanje lokalnih putova prema specijaliziranim uslugama

4. Pravna i strateška osnova

4.1. Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji

Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji (NN 70/17, 126/19, 84/21, 114/22 i 36/24) čini temeljni dio nacionalnog pravnog okvira. Izmjenama iz 2024. dodatno su definirana prava žrtava, uključujući pravo na lako dostupan, povjerljiv i besplatan pristup službama potpore odmah nakon počinjenja prekršaja i onoliko dugo koliko je potrebno, pravo na djelotvornu psihološku i drugu stručnu pomoć i potporu, zaštitu od zastrašivanja i odmazde te pratnju osobe od povjerenja.⁶

4.2. Istanbulska konvencija

Republika Hrvatska potvrdila je Konvenciju Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji 2018., a Konvencija je za Hrvatsku stupila na snagu 1. listopada 2018. Konvencija povezuje prevenciju, zaštitu žrtava, progon počinitelja i integrirane politike te naglašava podizanje svijesti, edukaciju stručnjaka, dostupnost općih i specijaliziranih usluga i međuinstitucionalnu suradnju.⁷

⁶ Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji, NN 70/17, 126/19, 84/21, 114/22 i 36/24.

⁷ Zakon o potvrđivanju Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, NN – Međunarodni ugovori 3/18; Objava o stupanju na snagu, NN – MU 4/18.

4.3. Nacionalni plan do 2029.

Vlada Republike Hrvatske 23. prosinca 2025. donijela je Nacionalni plan zaštite od nasilja nad ženama i nasilja u obitelji za razdoblje do 2029. godine i Akcijski plan za razdoblje do kraja 2026. godine. Nacionalni plan usmjeren je na prevenciju nasilja, unapređenje sustava zaštite i potpore žrtvama te povećanje učinkovitosti sustava intervencija prema počiniteljima.⁸ Predloženi model pozicionira se kao komplementarna provedbena inovacija, a ne zaseban strateški sustav.

4.4. Protokol o postupanju u slučaju nasilja u obitelji

Protokol predstavlja važan operativni okvir za koordinirano postupanje nadležnih tijela radi unapređenja zaštite i pomoći žrtvama te rada s počiniteljima.⁹ Predloženi model ne mijenja postupanja propisana Protokolom, nego djeluje prije i uz institucionalni odgovor stvaranjem informiranije zajednice i jasnijih putova prema nadležnim službama.

5. Ciljevi javne politike

Opći cilj: unaprijediti prevenciju i suzbijanje nasilja u obitelji jačanjem lokalnih sustava podrške, povezivanjem formalnih i neformalnih izvora pomoći te razvojem društvenih normi nulte tolerancije prema nasilju.

Specifični ciljevi:

- povećati sposobnost građana i lokalnih dionika za rano prepoznavanje nasilja
- unaprijediti dostupnost podrške osobama izloženima nasilju
- smanjiti socijalnu izolaciju žrtava
- unaprijediti suradnju institucija, lokalne samouprave i organizacija civilnog društva
- povećati informiranost o pravima i uslugama
- smanjiti toleranciju prema nasilju i okrivljavanju žrtve
- unaprijediti kontinuitet podrške nakon izlaska iz nasilnog odnosa

6. Teorija promjene

Ako građani bolje prepoznaju različite oblike nasilja, znaju kako sigurno reagirati, žrtve imaju dostupnu formalnu i neformalnu mrežu podrške, institucije i organizacije civilnog društva imaju jasno definirane lokalne putove suradnje i upućivanja, smanjuje se društveno opravdavanje nasilja, a osobe nakon izlaska iz nasilnog odnosa imaju pristup psihosocijalnoj, socijalnoj i ekonomskoj podršci, povećava se vjerojatnost ranog prepoznavanja nasilja, traženja pomoći i sigurnog izlaska iz nasilnog odnosa.

⁸ Nacionalni plan zaštite od nasilja nad ženama i nasilja u obitelji za razdoblje do 2029. godine; Akcijski plan do kraja 2026. godine, Vlada RH, 23. prosinca 2025.

⁹ Protokol o postupanju u slučaju nasilja u obitelji, Vlada Republike Hrvatske.

Logika intervencije:

- INFORMIRANOST → PREPOZNAVANJE → SIGURNA REAKCIJA → STRUČNA PODRŠKA → OSNAŽIVANJE → SIGURNOST
- Paralelno: PROMJENA STAVOVA → MANJA TOLERANCIJA PREMA NASILJU → POZITIVNA SOCIJALNA KONTROLA → PREVENCIJA.

7. Opcije javne politike

Tablica 2. Procjena opcija javne politike

Opcija	Prednosti	Ograničenja	Procjena
1. Status quo	Bez dodatnih organizacijskih promjena	Ne rješava sustavno prostor između neformalnog okruženja i formalnog sustava	Ne preporučuje se kao jedino rješenje
2. Jačanje institucionalnih kapaciteta	Povećava kapacitet formalnog sustava	Ne rješava samo po sebi socijalnu izolaciju, društvene norme i razdoblje prije kontakta sa sustavom	Potrebno, ali nedovoljno
3. Integrirani model podrške u zajednici	Povezuje prevenciju, podršku, lokalne mreže i formalni sustav	Zahtijeva standarde, edukaciju i evaluaciju sigurnosti	Preporučena opcija

8. Preporučena intervencija: „Zajednica koja reagira“

Predlaže se standardizirani model temeljen na okviru PREPOZNAJ- PITAJ- SASLUŠAJ-PODRŽI-INFORMIRAJ-UPUTI. Građani ne bi procjenjivali počinitelje, provodili istrage niti izravno intervenirali u opasnim situacijama. Njihova uloga bila bi prepoznati zabrinjavajuće pokazatelje, sigurno otvoriti mogućnost razgovora, saslušati bez okrivljavanja, pružiti primjerenu podršku, dati provjerene informacije i povezati osobu s odgovarajućom stručnom službom.

9. Preporučene mjere

Mjera 1. Standardizirani edukativni model

Izraditi nacionalni edukativni paket „Zajednica koja reagira“ s praktičnim uputama, sigurnosnim smjernicama i popisom izvora stručne pomoći, uz primjenu rodno osjetljivog i trauma-informiranog pristupa.

Mjera 2. Lokalne međusektorske mreže

Razviti ili ojačati mreže koje povezuju socijalnu skrb, Obiteljski centar, policiju, zdravstvo, obrazovanje, JLP(R)S i organizacije civilnog društva.

Mjera 3. Lokalne i digitalne točke informiranja

Koristiti postojeće kapacitete institucija i organizacija za lako dostupno informiranje i upućivanje, uz posebnu pažnju ruralnim i slabije dostupnim područjima.

Mjera 4. Promjena društvenih normi

Provoditi kontinuirane aktivnosti s porukama: „Nasilje nije privatna stvar“, „Odgovornost za nasilje pripada počinitelju“, „Nasilje nema opravdanje“ i „Podrška okoline može biti prvi korak prema sigurnosti“.

Mjera 5. Dugoročna socijalna i ekonomska podrška

Snažnije povezati zaštitu od nasilja sa zapošljavanjem, stanovanjem, psihosocijalnom podrškom, pravnom pomoći, obrazovanjem i skrbi za djecu.

Mjera 6. Primarna prevencija među mladima

Razvijati programe o zdravim partnerskim odnosima, osobnim granicama, kontrolirajućim ponašanjima, digitalnom nasilju, ravnopravnosti i nenasilnom rješavanju sukoba.

10. Model pilot-provedbe

Faza 1. Priprema

Analiza početnog stanja, mapiranje usluga, odabir pilot-područja, lokalna partnerstva, standardizirani materijali i početno istraživanje.

Faza 2. Provedba

Edukacija stručnjaka i građana, uspostavljanje lokalnih putova upućivanja, informativne aktivnosti, promjena društvenih normi i povezivanje usluga podrške.

Faza 3. Evaluacija

Neovisno utvrditi promjene znanja i stavova, dostupnost informacija, kvalitetu suradnje, iskustva korisnika, troškove i moguće neželjene posljedice.

Faza 4. Širenje

Ako evaluacija pokaže pozitivne rezultate, standardizirati model i postupno ga širiti na druge lokalne zajednice.

11. Institucionalni i operativni okvir

Tablica 3. Predložene uloge ključnih dionika u provedbi modela

Dionik	Predložena uloga
Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike	Koordinacija, standardi, financiranje, praćenje i evaluacija
Hrvatski zavod za socijalni rad	Stručna podrška, zaštita i povezivanje korisnika s uslugama
Obiteljski centar	Savjetodavna, preventivna i stručna podrška
JLP(R)S	Lokalna koordinacija i podrška dostupnosti usluga
Policija i pravosudna tijela	Postupanje u okviru zakonskih nadležnosti i zaštita žrtava
Zdravstvene ustanove	Prepoznavanje, podrška i postupanje u okviru nadležnosti
Odgojno-obrazovne ustanove	Prevenција, rano prepoznavanje i upućivanje
Organizacije civilnog društva	Specijalizirane usluge, savjetovanje, edukacija i rad u zajednici
Znanstvene/stručne institucije	Praćenje i neovisna evaluacija učinaka

Tablica 4. Okvir provedbe predloženih mjera i aktivnosti

Mjera	Ključna aktivnost	Nositelj / partneri	Pokazatelj	Rok
Edukativni model	Izrada metodologije i paketa	Ministarstvo / OCD / stručnjaci	Izrađen i validiran program	6 mj.
Lokalne mreže	Uspostava pilot-mreža	Ministarstvo / JLP(R)S / institucije	Broj funkcionalnih mreža	12 mj.
Informativne točke	Sustav lokalnog informiranja	JLP(R)S / OCD / institucije	Broj dostupnih točaka	12 mj.
Edukacija	Građani i stručnjaci	Nositelji programa	Broj educiranih; promjena znanja	Kont.
Društvene norme	Kampanja i lokalne aktivnosti	Ministarstvo / JLP(R)S / OCD	Doseg; promjena stavova	Kont.
Oснаživanje	Povezivanje socijalnih, radnih i stambenih usluga	Nadležna tijela / JLP(R)S / OCD	Broj korisnika i ishodi	Kont.
Evaluacija	Početno i završno mjerenje	Neovisni evaluator	Evaluacijsko izvješće	Kraj pilota

12. Pokazatelji uspješnosti

Uspješnost provedbe predloženog modela pratit će se kroz skup pokazatelja koji obuhvaćaju promjene u znanju i stavovima građana, dostupnosti podrške, međusektorskoj suradnji te održivosti uspostavljenih mehanizama:

- udio građana koji mogu identificirati ključne oblike nasilja
- udio građana koji znaju kome uputiti žrtvu i koji je siguran način reagiranja

- promjena stavova prema nasilju kao „privatnoj stvari“ i okrivljavanju žrtve
- broj lokalnih zajednica s uspostavljenim modelom i funkcionalnih međusektorskih mreža
- dostupnost lokalnih usluga i broj osoba informiranih ili upućenih prema stručnim službama
- procjena kvalitete međusektorske suradnje
- socijalna i ekonomska stabilnost korisnika uključenih u programe osnaživanja
- udio pilot-sredina koje nastavljaju model nakon inicijalnog financiranja

Broj prijavljenih slučajeva nasilja ne preporučuje se koristiti kao samostalan pokazatelj uspješnosti. U početnim fazama povećanje prijavljivanja može biti povezano s većom vidljivošću problema, boljim prepoznavanjem nasilja i većim povjerenjem u sustav.

13. Financijski okvir

Predloženi model treba u najvećoj mogućoj mjeri koristiti postojeće institucionalne kapacitete. Dodatna sredstva prvenstveno su potrebna za razvoj i standardizaciju programa, stručne edukacije, koordinaciju pilot-provedbe, programe organizacija civilnog društva, informativne i komunikacijske aktivnosti, povećanje dostupnosti specijaliziranih usluga te istraživanje i evaluaciju.

Pilot-faza treba omogućiti izračun troška po lokalnoj zajednici, troška po educiranoj osobi, troška po korisniku podrške i potrebnog broja stručnjaka za eventualnu nacionalnu primjenu. Mogući izvori uključuju državni proračun, raspoloživa sredstva Europske unije te sufinanciranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

14. Rizici i mjere ublažavanja

Tablica 5. Ključni rizici provedbe modela i mjere za njihovo ublažavanje

Rizik	Mjera ublažavanja
Građani preuzimaju ulogu stručnih službi	Jasno definirati granice uloge i sigurnosne protokole
Nedovoljna suradnja institucija	Formalizirati lokalne koordinacijske mehanizme
Nedostatak kapaciteta nakon povećanja traženja pomoći	Prije kampanja analizirati kapacitete usluga
Sekundarna viktimizacija	Kontinuirana edukacija i trauma-informirani pristup
Nejednaka teritorijalna dostupnost	Posebne mjere za ruralna i slabije dostupna područja
Projektna ovisnost modela	Planirati institucionalizaciju i višegodišnje financiranje
Ugrožavanje privatnosti	Strogi standardi povjerljivosti i zaštite osobnih podataka

15. Načela provedbe

Provedba predloženog modela temelji se na načelima koja osiguravaju sigurnost, zaštitu prava i dostojanstva osoba izloženih nasilju te kvalitetno, dostupno i koordinirano djelovanje svih uključenih dionika:

- **sigurnost žrtve** – svaka intervencija prvenstveno vodi računa o mogućim rizicima
- **pristup usmjeren na žrtvu** – potrebe, dostojanstvo i prava osobe u središtu su postupanja
- **ne činiti štetu** – intervencija ne smije povećati rizik od daljnjeg nasilja
- **povjerljivost i zaštita osobnih podataka**
- **dostupnost** neovisno o mjestu stanovanja i socioekonomskom položaju
- **međusektorska suradnja**
- participacija organizacija i osoba s **neposrednim iskustvom pružanja i korištenja podrške**
- **rodno osjetljiv pristup** – provedba mjera treba uzeti u obzir rodne obrasce, uzroke i posljedice nasilja te činjenicu da se izloženost pojedinim oblicima nasilja razlikuje prema spolu i dobi. Rodno osjetljiv pristup podrazumijeva prepoznavanje neravnopravnih odnosa moći, izbjegavanje rodni stereotipa i okrivljavanja žrtve te prilagodbu preventivnih aktivnosti i usluga podrške različitim potrebama osoba izloženih nasilju.

16. Ključne preporuke

Na temelju prikazane dokazne podloge, pravnog i strateškog okvira te predloženog modela „Zajednica koja reagira“, izdvajaju se sljedeće ključne preporuke za unapređenje prevencije i suzbijanja nasilja u obitelji. Preporuke polaze od načela da zajednica nadopunjuje postojeći sustav zaštite, bez preuzimanja nadležnosti institucija i stručnih službi.

1. Pokrenuti pilot-program „Zajednica koja reagira“ u teritorijalno i demografski različitim lokalnim zajednicama radi provjere učinkovitosti, sigurnosti i primjenjivosti modela prije njegova mogućeg širenja na nacionalnu razinu.
2. Razviti standardizirani nacionalni edukativni model za sigurno reagiranje na nasilje u obitelji, temeljen na okviru PREPOZNAJ – PITAJ – SASLUŠAJ – PODRŽI – INFORMIRAJ – UPUTI, uz jasno definirane granice uloge građana, sigurnosne smjernice te primjenu rodno osjetljivog i trauma-informiranog pristupa.
3. Uspostaviti i ojačati lokalne međusektorske mreže podrške koje povezuju Hrvatski zavod za socijalni rad, Obiteljski centar, policiju, pravosudna tijela, zdravstvene i odgojno-obrazovne ustanove, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te organizacije civilnog društva, uz jasno definirane uloge i načine međusobne suradnje.
4. Izraditi lokalne mape dostupnih usluga i jasne putove upućivanja kako bi osobe izložene nasilju, građani i stručnjaci jednostavno i pravodobno mogli doći do provjerenih informacija o dostupnim pravima, uslugama i načinima ostvarivanja stručne pomoći.
5. Osigurati dostupnost podrške u ruralnim, prometno slabije povezanim i drugim područjima s ograničenom dostupnošću usluga, uključujući razvoj lokalnih i digitalnih točaka informiranja te korištenje postojećih kapaciteta institucija i organizacija u zajednici.

6. Sustavno uključiti organizacije civilnog društva u razvoj, provedbu i praćenje modela, osobito u području specijaliziranih usluga, savjetovanja, edukacije, informiranja i neposrednog rada u zajednici, uz uključivanje njihovih iskustava u razvoj standarda i lokalnih modela podrške.
7. Kontinuirano djelovati na promjenu društvenih normi koje omogućuju toleriranje, opravdavanje ili prešućivanje nasilja, uz jasne poruke da nasilje nije privatna stvar, da odgovornost za nasilje pripada počinitelju, da nasilje nema opravdanje te da podrška okoline može predstavljati prvi korak prema sigurnosti.
8. Razvijati programe primarne prevencije među mladima, usmjerene na zdrave i ravnopravne partnerske odnose, osobne granice, prepoznavanje kontrolirajućih ponašanja i digitalnog nasilja, ravnopravnost te nenasilno rješavanje sukoba.
9. Povezati zaštitu od nasilja s dugoročnim socijalnim i ekonomskim osnaživanjem osoba koje izlaze iz nasilnih odnosa, uključujući pristup zapošljavanju, stanovanju, psihosocijalnoj i pravnoj pomoći, obrazovanju, socijalnom uključivanju i skrbi za djecu.
10. Osigurati da sigurnost, dostojanstvo, prava i potrebe osobe izložene nasilju budu temelj svih aktivnosti, uz dosljednu primjenu načela nečinjenja štete, povjerljivosti i zaštite osobnih podataka, rodno osjetljivog pristupa te sprječavanja sekundarne viktimizacije.
11. Uspostaviti sustav praćenja s unaprijed definiranim i mjerljivim pokazateljima uspješnosti, uključujući promjene u znanju građana, sposobnosti prepoznavanja nasilja i sigurnog reagiranja, društvenim stavovima, dostupnosti podrške, kvaliteti međusektorske suradnje te socijalnim i ekonomskim ishodima korisnika. Broj prijavljenih slučajeva nasilja ne treba koristiti kao samostalan pokazatelj uspješnosti jer povećanje prijavljivanja može biti posljedica bolje vidljivosti problema, boljeg prepoznavanja nasilja i većeg povjerenja u sustav.
12. Provesti neovisnu evaluaciju pilot-programa prije donošenja odluke o nacionalnom širenju, koja će obuhvatiti učinke modela na znanje i stavove, dostupnost informacija i podrške, kvalitetu međusektorske suradnje, iskustva korisnika, sigurnost provedbe, troškove te moguće neželjene posljedice.
13. Osigurati održivost i institucionalizaciju modela kroz jasno definiranje nositelja, odgovornosti za koordinaciju i provedbu, kontinuiranu edukaciju uključenih dionika te stabilne i višegodišnje izvore financiranja. Financiranje treba, gdje je moguće, povezati s postojećim institucionalnim kapacitetima te kombinirati sredstva državnog proračuna, raspoloživa sredstva Europske unije i sufinanciranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.
14. Na temelju rezultata pilot-provedbe i neovisne evaluacije razmotriti postupno nacionalno širenje i integraciju uspješnih elemenata modela „Zajednica koja reagira“ u postojeće politike i sustave. Integracija treba biti usklađena s postojećim zakonodavstvom, protokolima i nadležnostima institucija te, prema rezultatima evaluacije, uključiti dokazane elemente modela u buduće akcijske i strateške dokumente Republike Hrvatske. Time bi se osiguralo da model ne postane paralelan sustav zaštite, nego održiva nadogradnja postojećeg nacionalnog sustava prevencije i zaštite od nasilja u obitelji.

Zaključak

Dostupni podaci pokazuju da nasilje u intimnim odnosima i obitelji predstavlja značajan društveni problem koji nije moguće rješavati samo intervencijom nakon što je nasilje prijavljeno. Anketni podaci ukazuju na širu rasprostranjenost iskustva partnerskog nasilja, dok policijske, pravosudne i druge službene evidencije potvrđuju kontinuiranu potrebu za institucionalnim djelovanjem.

Predloženi model ne zahtijeva stvaranje novog sustava. Njegova je svrha povezati postojeće institucije i specijalizirane usluge s resursima neposredne zajednice. Zajednica ne zamjenjuje policiju, sustav socijalne skrbi, zdravstvo, pravosuđe ili specijalizirane organizacije; njezina je uloga povećati vjerojatnost da će nasilje biti prepoznato, da osoba neće ostati socijalno izolirana i da će pravodobno doći do stručne pomoći.

Na temelju prikazanih dokaza preporučuje se pilotiranje integriranog modela „Zajednica koja reagira“, uz jasno definirane standarde sigurnosti, mjerljive pokazatelje, neovisnu evaluaciju i procjenu troškova. Ako evaluacija potvrdi učinkovitost i sigurnost modela, preporučuje se njegovo postupno širenje i integracija u postojeći nacionalni sustav prevencije i zaštite od nasilja u obitelji.

Popis ključnih propisa i literature

- Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji, NN 70/17, 126/19, 84/21, 114/22 i 36/24.
- Zakon o potvrđivanju Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, NN – Međunarodni ugovori 3/18.
- Nacionalni plan zaštite od nasilja nad ženama i nasilja u obitelji za razdoblje do 2029. godine.
- Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za razdoblje do kraja 2026. godine.
- Protokol o postupanju u slučaju nasilja u obitelji.
- Državni zavod za statistiku, Rezultati Ankete o sigurnosti, 2024.
- Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, Izvješće o radu za 2024. godinu.
- Pravobraniteljica za djecu, Izvješće o radu za 2024. godinu.
- GREVIO, Baseline Evaluation Report – Croatia, Council of Europe, 2023.