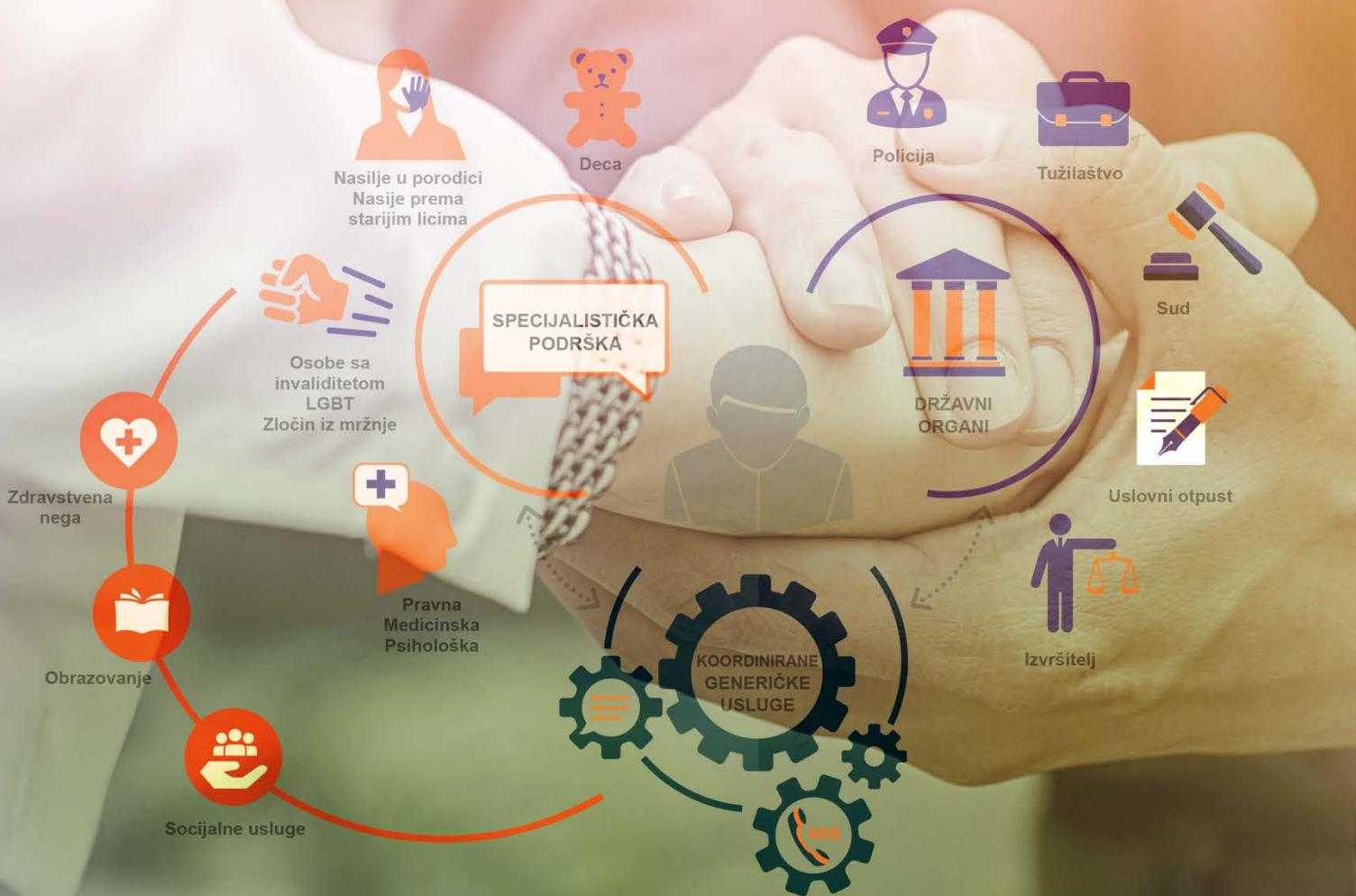


Uloga civilnog društva u razvijanju prava žrtava i pružanju usluga podrške žrtvama

Multidonatorski fond za podršku sektoru pravde u Srbiji u partnerstvu sa

Victim Support Europe



Izrazi zahvalnosti

Ovaj izveštaj su zajednički pripremili tim Svetske banke koji je angažovan na MDTF JSS i Victim Support Europe. Tim Victim Support Europe koji su činili Aleksandra Ivanković, zamenik direktora, Levent Altan, izvršni director, uz podršku Shirley Remonato i Léa Meindre-Chautrand, asistenti za politike, je pružao podršku timu Svetske banke koji su činili g-din Srđan Svirčev, viši stručnjak za javni sektor i vođa radnog tima i g-đa Marina Marina Matić Bošković, stručnjak za reformu pravosuđa.

Timovi izražavaju zahvalnost srpskim akterima, a naročito NVO koje se bave pružanjem podrške žrtvama, na njihovom angažovanju u konsultacijama.

Posebnu zahvalnost želimo da uputimo koordinatorima Evropske mreže za prava žrtava (ENVR) koji su pomogli timu u distribuciji ankete, kao i interesnim stranama u 18 zemalja koji su odgovorili na našu anketu. Zahvalni smo svim hrvatskim, mađarskim i portugalskim stručnjacima koji su izdvojili vreme da odgovore na naša mnogobrojna pitanja koja se tiču sistema podrške žrtvama u njihovim zemljama. Izuzetnu zahvalnost dugujemo Matei Anić i Liviji Plančić iz udruženja Bijeli krug i Nikici Hamer Vidmar iz Ministarstva pravde (Hrvatska), Gaboru Veiszu iz Fehér Gyűrű (Mađarska) i Ani Ferreira i Carmen Rasquete (APAV) Portugal.

Pripremanje ovog izveštaja ne bi bilo moguće bez posvećenosti Viktimološkog društva Srbije – VDS i svih uključenih organizacija, profesionalaca i pojedinaca koji pružaju podršku žrtvama krivičnih dela u Srbiji svaki dan.

Sadržaj

Kratak pregled	1
1. Uvod	4
1.1. Rani razvoj nacionalnih sistema podrške žrtvama u Evropi	5
1.2. Rastuća zabrinutost evropskih zemljama za prava žrtava	7
1.3. Šta je potrebno za sistem podrške žrtvama.....	8
2. Usporedno evropsko iskustvo u pružanju podrške žrtvama.....	13
2.1. Ko pruža usluge žrtvama krivičnih dela	13
2.2. Saradnja između različitih aktera	15
2.3. Kako NVO funkcionišu u usporednim praksama.....	19
2.4. Kako NVO i države pružaju usluge žrtvama	20
2.5. Dostupnost usluga NVO.....	25
3. Uloga civilnog društva u pružanju usluga podrške žrtvama u Srbiji.....	33
4. Podrška žrtvama – zajednička odgovornost.....	35
5. Zaključci i preporuke.....	37
ANEKS I – UPITNIK ISTRAŽIVANJA	44

Kratak pregled

U mnogim evropskim zemljama, usluge za podršku žrtvama potiču iz nevladinog sektora (NVO) i akteri koji ne pripadaju državnom sektoru pružaju ove usluge decenijama. Međutim, u drugim zemljama usluge podrške žrtvama se i dalje razvijaju, a NVO imaju različite uloge.

Uporedna praksa, kao i zakonodavstvo EU ukazuju da je za pružanje sveobuhvatnih usluga podrške žrtvama potrebno obezbediti uključivanje čitavog niza različitih aktera iz državnog i nevladinog sektora. Štaviše, da bi bile efikasne i delotvorne, usluge takođe treba da budu: pristupačne i lako dostupne žrtvama; sveobuhvatne i prilagodljive na promenljive potrebe žrtava; i ekonomične. Ovaj izveštaj vrši procenu specifičnih uloga koje NVO imaju u pružanju podrške žrtvama i istražuje vrednost koju NVO dodaju u procesu pružanja usluga podrške žrtvama. U tom smislu, studija slučaja uloge koju vladini i nevladini akteri imaju u različitim sistemima podrške žrtvama u Evropi je sprovedena kroz: anketiranje NVO koje se bave pravima žrtava i državnih institucija odgovornih za pitanja žrtava; i detaljnije istraživanje u Hrvatskoj, Mađarskoj i Portugalu.

Sve analizirane strukture imaju različite zahteve za uključivanje NVO. U Hrvatskoj, Mađarskoj i Portugalu, organizacije pristupaju različitim aranžmanima kako bi obezbedile kvalitet usluga i ulagale u nastavak institucionalnog razvoja.

Iako vladini i nevladini akteri učestvuju u pružanju usluga, čini se da NVO dominiraju sektorom. Anketa ukazuje da većinu uopštenih i specijalizovanih usluga širom Evrope pružaju NVO.

Hrvatska, Mađarska i Portugal pružaju generičke usluge žrtvama krivičnih dela na sebi svojstven način. Hrvatska ima šarenolike okruge gde je država glavni pružalac usluga, dok u drugim okruzima usluge žrtvama pružaju isključivo NVO. Mađarska ima dva nacionalna pružaoca usluga žrtvama – jednog državnog i drugog koji nije iz državnog sektora. U Portugalu samo APAV, koji je NVO, pruža sveobuhvatne generičke usluge podrške žrtvama krivičnih dela.

U Hrvatskoj, Ministarstvo pravde ima važnu ulogu u unapređenju pružanja usluga od strane NVO, tako što obezbeđuje ograničeno finansiranje njihovih operativnih troškova. Iako je ova inicijativa ograničena i potrebno je unaprediti je, ona podstiče organizacije da unaprede svoj rad u pružanju usluga koje ispunjavaju potrebe žrtava.

U Mađarskoj je vlada uvela državni sistem, pored već uspostavljene podrške NVO. Ovakvo rešenje je nedavno dovelo do ugrožavanja finansiranja NVO, a istovremeno je pružilo vrlo malo žrtvama. Državne usluge su ograničene administrativnim zahtevima, strukturnim nedostatkom posvećenog osoblja i sistematskim neuspehom u pružanju važnih usluga koje treba da budu dostupne žrtvama.

Očigledno je da je za najadekvatniju podršku žrtvama krivičnih dela, vladini i nevladini akteri moraju biti uključeni u zadovoljavanje njihovih potreba. To se najbolje sprovodi na koordiniran i planiran način, koji obezbeđuje saradnju i upućivanje između različitih aktera. U tom smislu, organizacije mogu sklopiti različite aranžmane, memorandume razumevanja i protokole o saradnji.

APAV, portugalski nacionalni pružalac usluga, je sklopila brojne aranžmane sa različitim akterima kako bi se obezbedilo upućivanje i saradnja. Ovi aranžmani obezbeđuju da zaposleni imaju dovoljno znanja i poverenja kako bi na najbolji način odgovorili na potrebe žrtava.

Izveštaj ukazuje da su nevladini akteri u boljoj poziciji za pružanje podrške žrtvama krivičnih dela. U konsultacijama sa interesnim stranama, koje su uključivale više od 40 procenata državnih aktera, je zaključeno da su u svim aspektima pružanja usluga žrtvama NVO u daleko boljoj poziciji za pružanje bolje nege, u poređenju sa državnim akterima.

NVO su, stoga, bolje u obezbeđivanju pristupa uslugama za žrtve kojima je podrška potrebna i u prilagođavanju načina na koji pružaju usluge kako bi odgovorile na potrebe žrtava. Pružaoci usluga u NVO sektoru su sposobni, kroz smanjene administrativne prepreke i zbog činjenice da mogu da pružaju mobilnu podršku nakon radnog vremena, da obezbede usluge kada god je to potrebno i sve dok su te usluge potrebne žrtvama. Nvladini akteri takođe mogu da pružaju usluge koje su adekvatnije prilagođene promenljivim potrebama žrtava i koje su ekonomičnije od usluga koje pružaju državne institucije.

Čini se takođe da su NVO u boljoj poziciji pružanja usluga uz pomoć opredeljenog osoblja i kroz angažovanje volontera. NVO su u boljoj poziciji da privuku i angažuju volontere, a takođe se čini da su se bolje pokazale u pružanju odgovarajuće obuke za zaposlene i volontere.

U uporednim praksama, NVO pružaju veliki broj različitih usluga žrtvama krivičnih dela. Većina žrtava obično zahteva neke od tih usluga, kao što su emocionalna ili praktična podrška ili pravna pomoć, dok su druge vrste usluga – kao što su nega deteta ili hitan smeštaj, potrebne manjem broju žrtava.

Iako su NVO možda u boljoj situaciji da pružaju većinu ovih usluga žrtvama na dostupniji, fleksibilniji i ekonomičniji način, država je i dalje odgovorna za stvaranje okruženja u kome NVO mogu delotvorno da funkcionišu. Da bi se osigurala održivost i stabilnost rada NVO, važno je obezbediti stabilne i dovoljne izvore finansiranja. Iskustvo pokazuje da mnogo toga može biti postignuto čak i sa relativno skromnim ulaganjima; međutim, stabilniji izvori finansiranja mogu obezbediti sveobuhvatnije aranžmane usluga za podršku žrtvama krivičnih dela.

Preporučuje se uvođenje sistema standarda za pružanje usluga podrške žrtvama, uključujući i NVO, kako bi se osigurao kvalitet. Ovaj pristup može obezbediti garancije kada je reč o kvalitetu i doslednosti usluga, a takođe može olakšati umrežavanje od strane organizacija.

Izveštaj iznosi nekoliko preporuka za interesne strane u Srbiji koje treba da prate u svom nastojanju ka uvođenju usluga podrške žrtvama. Naime, kako bi se osiguralo da buduće usluge podrške žrtvama iskoriste ono što je prethodno postignuto, ekspertizu i posvećenost sektora civilnog društva, neophodno je sledeće:

- Osigurati da celokupan okvir za pružanje usluga podrške žrtvama širom zemlje uključuje usluge koje pružaju kako NVO tako i državne institucije, uz delotvornu koordinaciju;
- Izdvojiti obezbeđeni izvor finansiranja rezervisan za podršku žrtvama;
- Ohrabriti saradnju između državnih i nevladinih aktera, uključujući aktivno uključivanje u oblasti politika i obećanje stabilnog finansiranja, kako bi sarađivali u pružanju usluga žrtvama krivičnih dela;
- Obezbediti pružanje generičkih usluga koje će koristiti svim žrtvama svih krivičnih dela u Srbiji; stavljanje prioriteta na regione Pirota, Zaječara, Subotice i Srema, kao i na Pomoravski i Moravički administrativni okrug, uz pružanje istog nivoa usluga u različitim delovima zemlje;

- Pobriniti se da specijalističke usluge budu dostupne žrtvama; posebno osetljivim žrtvama, kao što su deca ili žrtve sa invaliditetom, žrtve nasilja u porodici, siromašni ili starija lica;
- Uspostavljanje kanala komunikacije i saradnje sa drugim pružaocima usluga, državnim organima, policijom, pravosuđem i drugim akterima, kako bi se obezbedilo ispunjavanje potreba žrtava;
- Pružanje transparentnosti i obezbeđivanje uključivanja aktera i društveno uključivanje u pripremu buduće strategije i akcionog plana o pravima žrtava u Srbiji.

1. Uvod

1. Ovaj izveštaj analizira interakciju između državnih i nevladinih (NVO) organizacija u pružanju podrške žrtvama krivičnih dela. Kako Srbija napreduje u svom angažmanu za sprovođenje Direktive 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 25. oktobra 2012. godine o uspostavljanju minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela (Direktiva, Direktiva o pravima žrtava), postavlja se pitanje ko će pružati usluge podrške žrtvama.

2. Ova studija je deo opsežnijeg angažovanja Svetske banke i Višedonatorskog povereničkog fonda za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji (MDTF) koje traje od 2016. godine – koje sveukupno predstavlja sveobuhvatno istraživanje usmereno ka pružanju podrške akterima u Srbiji u donošenju informisanih odluka o budućnosti podrške žrtvama u zemlji.¹

3. Ovaj izveštaj je zasnovan na podacima prikupljenim kroz analizu postojećih istraživanja, ankete i uporednu studiju kako bi se obezbedila kombinacija zakonodavnog i praktičnog uvida.

4. Istraživanje je sprovedeno kroz analizu iskustava NVO i državnih aktera koji rade u oblasti pružanja podrške žrtvama². Ukupno 32 aktera iz 18 evropskih zemalja je odgovorilo na pitanja iz ankete, a NVO čine 58 procenata ispitanika, dok su preostalih 42 procenata druga tela, uglavnom iz državnog sektora³.

5. Praktična iskustva evropskih zemalja pružaju mogućnost srpskim vlastima da uče od drugih zemalja koje su se već suočile sa izazovima uvođenja sistema podrške žrtvama. Uporedna studija analizira ove tri zemlje – Hrvatsku, Mađarsku i Portugal.⁴ Ove tri zemlje su izabrane zato što je svaka od njih na drugačiji način uvela sistem podrške žrtvama: Portugal pruža generičku podršku koju gotovo jedinstveno pruža jedna nacionalna NVO; u Hrvatskoj su prisutne NVO i državne strukture koje pružaju podršku u različitim regionima i saraduju na različite načine; dok Mađarska ima dve paralelne organizacije na nacionalnom nivou koje pružaju generičke usluge podrške žrtvama – jedna je državna, a druga NVO. Intervjuisani su brojni eksperti za podršku žrtvama, kako bi se bolje razumela specifična uloga koju NVO imaju i igraju u pružanju usluga podrške žrtvama.

6. Izveštaj posmatra određene aspekte pružanja usluga podrške žrtvama, sa ciljem utvrđivanja relevantnosti i uticaja uključivanja države i NVO u odgovaranje na različite potrebe žrtava. Cilj je da se utvrde neki ključni principi pružanja usluga koji čine te usluge orijentisanim ka

¹ Detaljne informacije su dostupne na www.mdtfjss.org.rs

² Upitnik je prosleđen među članicama Victim Support Europe – evropske mreže pružalaca usluga podrške žrtvama, uglavnom NVO, kao i među članovima Evropske mreže za prava žrtava (ENVR), mreže donosilaca politika i profesionalaca koji rade u oblasti prava žrtava u državama članicama EU – za više informacija vidi: <http://envr.eu/index.php/about-us/>.

³ Sa ukupno 32 učesnika iz: Austrije, Belgije, Hrvatske, Češke Republike, Finske, Francuske, Mađarske, Irske, Italije, Luksemburga, Malte, Holandije, Poljske, Portugala, Rumunije, Rusije i Ujedinjenog Kraljevstva (Engleska i Severna Irska).

⁴ **Hrvatska** je izabrana zbog teritorijalne blizine sa Srbijom: ove dve zemlje dele slične političke stavove, kulturu, vrednosti i pravnu istoriju. Hrvatska se pridružila Evropskoj uniji 2013. godine, što ukazuje da njeno iskustvo u sprovođenju Direktive o pravima žrtava, kao najnovije države članice EU, može biti relevantno za Srbiju. **Mađarska** je pristupila EU 2004. godine i izabrana je za ovaj izveštaj zbog prisustva državnog sistema za podršku žrtvama na nivou cele teritorije, koji je uspostavljen kao odgovor na direktivu, i koji paralelno postoji sa iskusnom nacionalnom NVO koja pokriva čitavu teritoriju zemlje. **Portugal** je izabran zbog svoje istorije pružanja usluga podrške žrtvama u okviru NVO na nivou cele zemlje i dokazane saradnje između NVO i države u pružanju usluga podrške žrtvama.

žrtvama i što delotvornijim i efikasnijim. Ti faktori proizilaze iz kombinacije obaveza i propisa u okviru Direktive EU o pravima žrtava, standarda kvaliteta koju su identifikovani u drugim izveštajima Svetske banke i razgovora sa organizacijama za podršku žrtvama i samim žrtvama o tome šta čini usluge podrške žrtvama uspešnim.

7. Analiza se fokusirala na nekoliko aspekata podrške žrtvama: dostupnost različitih najčešće traženih usluga; fleksibilnost različitih aktera u odgovaranju na različite potrebe žrtava i, samim tim, efektivna dostupnost usluga žrtvama (npr. Odgovaranje u različito doba dana i nedelje ili na različitim lokacijama, kao i mogućnost prilagođavanja na promenljive potrebe žrtava); sposobnost motivisanja zaposlenih i angažovanih volontera; uključivanje u obuke zaposlenih i volontera; kao i ekonomičnost različitih vrsta usluga, u zavisnosti od toga da li ih pruža država ili NVO.

1.1. Rani razvoj nacionalnih sistema podrške žrtvama u Evropi

8. Istorijski gledano, podrška žrtvama je proistekla iz kombinacije početnih inicijativa, naučnog razvoja viktimologije⁵ i podizanja svesti države o posledicama koje krivična dela imaju na žrtvu. Krivično-pravni sistemi, koji su prethodno uglavnom bili usmereni na optužene, prepoznali su da krivična dela na različite načine utiču na žrtve. Vremenom su neke države počele da uvažavaju vrednost i značaj podrške žrtvama i otpočele su pružanje određenih oblika podrške, i kroz direktne akcije i kroz rad sa posvećenim nevladinim akterima.

9. U Evropi su inicijative za prava i podršku žrtvama počele da se menjaju 1950-ih i '60-ih godina. Povećan broj krivičnih dela, uspostavljanje šema za nadoknadu štete žrtvama na državnom nivou, razvoj viktimologije i rast ženskih pokreta, uticali su na povećanje pažnje usmerene na prava žrtava, što je dovelo do kreiranja politika za zaštitu žrtava. Među prvim zemljama koje su počele sa uvođenjem struktura za podršku žrtvama su bile Francuska, Nemačka, Holandija i Ujedinjeno Kraljevstvo. Sveobuhvatnih nacionalnih sistema podrške žrtvama nastavili su da se razvijaju unutar i izvan državnih struktura (ili oba) sve do kraja '90-ih godina⁶.

10. U Ujedinjenom Kraljevstvu je, na primer, prva organizacija za podršku žrtvama potekla iz međuinstitucionalnog dijaloga. Nadzornici za uslovnu slobodu, koji su u velikoj meri koristili zajednicu i volontere, uspostavili su prvu službu podrške žrtvama. Ova organizacija za podršku žrtvama je uspostavljena 1974. godine u Bristolu. Iako je nastala kao rezultat brige državnih službenika, organizacija je uspostavljena kao nezavisna, nevladina struktura. Vremenom je ova inicijativa proširena i kasnije je pretvorena u federaciju koja obuhvata sve zajednice u Engleskoj, Severnoj Irskoj i Velsu⁷. Danas je ova organizacija poznata pod nazivom Victim Support (VS) i predstavlja vodeću nevladinu organizaciju (NVO) koja se bavi potrebama žrtava u Ujedinjenom Kraljevstvu⁸.

⁵ Viktimologija je prvi put spomenuta 1947. Vidi npr. https://us.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/83271_Chapter_1.pdf

⁶ FRA – Agencija Evropske unije za osnovna prava (2014). Žrtve krivičnih dela u EU: obim i priroda podrške žrtvama. Luksemburg: Kancelarija za publikacije Evropske unije, 2014.

⁷ Posebne dobrotvorne organizacije su uspostavljene u Škotskoj, Normanskim ostrvima i Ostrvu Man.

⁸ Vidi takođe: <https://www.victimsupport.org.uk/more-us/about-us>

11. U Francuskoj su tokom 1970-ih godina žrtve počele da dobijaju više pažnje što je posledično dovelo do uvođenja šeme za naknadu štete žrtvama. Međutim, nikakva podrška žrtvama niti politika o pravima žrtava nije uvedena sve do 1981. godine kada je ministar pravde predložio stvaranje mreže za podršku žrtvama, sa težnjom da te usluge budu: prisutne, dostupne, pravične i pristupačne svim žrtvama⁹. Kako bi se ostvarili navedeni ciljevi, Ministarstvo je formiralo kancelariju za prevenciju i zaštitu žrtava¹⁰. Ta kancelarija i dalje postoji, uz neke funkcionalne izmene. Ova prva inicijativa je osnažena tako što je Ministarstvo opredelilo određena finansijska sredstva, i usmerila ih ka NVO, koje su zatim mogle da organizuju održivo pružanje usluga žrtvama. Tokom godina se broj organizacija za podršku žrtvama proširio u svim administrativnim okruzima Francuske, a formirana je nacionalna organizacija¹¹ koja obuhvata mrežu postojećih NVO. Ta organizacija je kasnije prerasla u današnju organizaciju France Victimes, renomirani izvor podrške za žrtve i važnog državnog partnera, koji pruža usluge podrške i odgovor u kriznim situacijama na dnevnom nivou¹². France Victimes ima 130 članica, koje pružaju usluge podrške žrtvama na svim francuskim teritorijama, uključujući udaljena ostrva Francuske Polinezije, i pomažu oko 342,000 žrtava svake godine¹³.

12. Finska je, sa druge strane, išla drugačijom putanjom kako bi stigla do istog rezultata. Država je razvila svoju organizaciju za podršku žrtvama (Rikosuhripäivystys-RIKU¹⁴) nešto kasnije, 1991. godine, kada je „odeljak za nasilje“ Parlamentarnog Savetodavnog odbora za rodnu ravnopravnost, naglasio potrebu za uslugama podrške koje su orijentisane na žrtve. RIKU je zasnovan na švedskoj organizaciji za opštu podršku žrtvama i uključivao je mnoge nevladine aktere i organizacije u svom stvaranju. Fokus je tokom godina preusmeren na žrtava nasilja u porodici kako bi postao organizacija na nacionalnom nivou koja pruža generičku podršku žrtvama. Ovaj nordijski pružalac usluga podrške žrtvama je jedinstven, jer ne predstavlja posebno pravno lice, ali uz administrativnu pomoć i posvećenost oko 30 drugih pravnih lica, ostaje prepoznatljiv kao poznato ime i pruža važne usluge žrtvama. RIKU funkcionise kao krovna organizacija sa nekoliko partnera i uglavnom ovu organizaciju finansira finsko Ministarstvo pravde¹⁵.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Služba za pristup pravu i pravdi i podrška žrtvama, SADJAV Vidi takođe: <http://www.justice.gouv.fr/actualite-du-ministere-10030/les-editions-11230/sadjav-quest-ce-quun-espace-de-rencontre-parents-enfants-17364.html>

¹¹ Nacionalni institute za podršku žrtvama i medijaciju, INAVEM. Vidi takođe: <http://www.bdsp.ehesp.fr/reseau/inavem/>

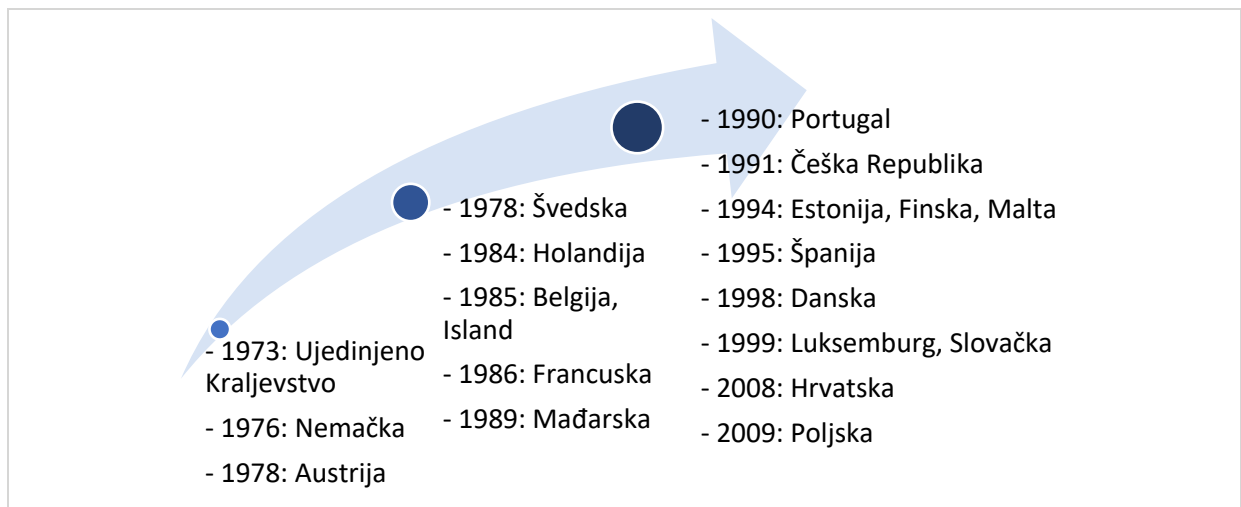
¹² Novi naziv za novi concept: profesionalna mreža opšte podrške žrtvama koja predstavlja usluge koje njene članice pružaju žrtvama. Danas se mreža sastoji od 130 organizacija za pružanje usluga podrške žrtvama širom i van zemlje. Vidi takođe: <http://www.france-victimes.fr/>

¹³ U 2016. god. Vidi takođe: <http://www.france-victimes.fr/index.php/categories-inavem/122-federation-inavem/organisation>

¹⁴ Vidi takođe: <https://www.riku.fi/en/victim+support+finland/>

¹⁵ Izveštaj Victim Support Europe (2017). Operativne mreže za usluge podrške žrtvama, 2017.

Grafikon 1 Poreklo usluga za generičku podršku žrtvama.¹⁶



1.2. Rastuća zabrinutost evropskih zemljama za prava žrtava

13. Sa podizanjem svesti o pitanjima žrtava, povezani regulatorni sistemi Evropske unije počeli su da se razvijaju kao odgovor na navedenu potrebu. Kada je marginalizovana uloga žrtava u krivičnim postupcima prepoznata, svest o potrebama, kao i pravima žrtava je takođe prepoznata. Zaštita žrtava je postao zakonodavni prioritet u svetlu sve češćih debata, pogotovo kao posledica zabrinutosti o mogućoj neravnoteži između prava optuženih i brige za žrtvom.

14. Lisabonski sporazum¹⁷ i Stokholmski program¹⁸ su zvanično obezbedili kompetencije EU za propisuje, integriše i razvija koordinirane pristupe o pravima žrtava, unutar Evropske unije. Evropski savet je 2011. godine usvojio mapu puta za jačanje zaštite prava žrtava¹⁹, a sledeće godine je usvojena Direktiva 2012/29/EU²⁰ o uspostavljanju minimalnih standarda o pravima žrtava (Direktiva o pravima žrtava, Direktiva). Direktiva predstavlja korak napred, jer zahteva od zemalja članica da uspostave sistem zaštite svih žrtava (direktnih i indirektnih) svih krivičnih dela, kao i integrisani sistem emocionalne, psihološke, ekonomske, medicinske, pravde i lingvističke pomoći kroz obezbeđivanje mreže usluga podrške žrtvama na nacionalnom nivou za sve žrtve.

15. Direktiva državama članicama ne nameće jedinstveni model za pružanje usluga i prepušta država da same uspostave službe za podršku ili kroz javne službe ili kroz NVO²¹. Međutim, Direktiva ohrabruje pružanje usluga kroz saradnju državnog i nevladinog sektora. Ona otvara prostor za

¹⁶ FRA – NVO kao i sve državne inicijative, vidi Evropska agencija za osnovna prava (2014), Žrtve krivičnih dela u EU: obi mi priroda podrške žrtvama. Luksemburg: Kancelarija Evropske unije za publikacije, 2014.

¹⁷ Lisabonski sporazum predstavlja izmene i dopune Ugovora o stvaranju Evropske unije i Ugovora o stvaranju Evropske ekonomske zajednice, potpisan je u Lisabonu 13. decembra 2007.

¹⁸ Stokholmski program – Otvorena i bezbedna Evropa, u službi i zaštiti građana [Službeni glasnik C 115 od 4.5.2010].

¹⁹ Rezolucija Saveta od 10. juna 2011. godine o mapi puta za jačanje prava i zaštite žrtava, pogotovo u krivičnim postupcima.

²⁰ Direktiva 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 25. oktobra 2012. godine kojom se uspostavlja minimalni standardi o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela, a koja zamenjuje Okvirnu odluku Saveta 2001/220/JHA.

²¹ Član 8(4) Direktive navodi jasnu referencu u tom smislu, propisujući da: Službe za podršku žrtvama i bilo kakve službe specijalizovane podrške mogu biti uspostavljene kao javne ili nevladine organizacije i mogu biti organizovane na profesionalnoj ili volonterskoj osnovi.

sinergiju između javnog i privatnog sektora, a pogotovo kroz ohrabrivanje i 'blisku saradnju sa organizacijama civilnog društva, uključujući priznate i aktivne nevladine organizacije koje rade sa žrtvama krivičnih dela, naročito u inicijativama donošenja politika, informacionim kampanjama i kampanjama za podizanje svesti, programima istraživanja i edukacije i obukama, kao i kroz praćenje i evaluaciju uticaja mera za podršku i zaštitu žrtava krivičnih dela'²².

16. Direktiva propisuje obavezu država da obezbede uspostavljanje sveobuhvatne podrške žrtvama koja će funkcionisati. Tradicionalno su nevladini akteri lideri u pružanju mnogih usluga podrške žrtvama, iako neke vrste podrške (kao što je zaštita, na primer) neminovno spadaju u nadležnost državnih aktera. Ipak, celokupna podrška ne mora da bude obezbeđena samo kroz državne kanale. Neke zemlje su uspešno sprovele zajedničke napore NVO i državnih organa u pružanju usluga žrtvama. U Francuskoj, Finskoj i Holandiji, na primer, vlasti su posvećene radu sa NVO koje pružaju podršku žrtvama, a plodovi ove zdrave saradnje su sazreli u najdinamičnije oblike podrške žrtvama.

17. Uprkos rastućoj zabrinutosti za prava žrtava i usvajanju Direktive, određeni broj evropskih zemalja tek treba da razviju sveobuhvatne usluge za podršku žrtvama. 27 država članica EU su uvele usluge podrške žrtvama na drugačiji način, u smislu realizacije, perspektiva i organizacionih modela²³. Ovi različiti načini sprovođenja Direktive²⁴ utvrđuju prirodu i obim usluga koje se nude. Za neke zemlje, ispunjavanje minimalnih standarda Direktive je bilo problematično, pogotovo kada je reč o garantovanju da sve žrtve svih krivičnih dela imaju pristup podršci. Slovenija, Bugarska, Grčka, Litvanija, Rumunija i Letonija uopšte nemaju generičku nacionalnu službu za podršku²⁵, a malobrojne generičke usluge koje su dostupne su ograničenog obima, vrsta usluge i/ili geografskog obuhvata²⁶.

1.3. Šta je potrebno za sistem podrške žrtvama

18. Manje je važno da li usluge pruža država ili NVO, sve dok te usluge ispunjavaju određene kriterijume. Iako je država obično u boljoj poziciji da pruža određenu vrstu usluga, kao što su zdravstvena zaštita ili zaštita dece, a NVO su možda bolje pozicionirane za pružanje emocionalne podrške ili pratnje tokom suđenja, ko god da pruža usluge podrške treba da obezbedi ispunjenje određenih ključnih kriterijuma. Prvi kriterijum koji treba uzeti u obzir je da usluge treba da budu pristupačne i lako dostupne žrtvama; i sveobuhvatne i prilagodljive promenljivim potrebama žrtava²⁷. Štaviše, iz aspekta implikacija dodatnih usluga na državni budžet, usluge takođe treba da budu ekonomične.

²² Direktiva o pravima žrtava, recital (62)

²³ FRA, 2015. Žrtve krivičnih dela u EU: obi mi priroda podrške žrtvama. Objavila FRA.

²⁴ Direktiva 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 25. oktobra 2012. godine o uspostavljanju minimalnih standard o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela, koja zamenjuje Okvirnu odluku Saveta 2001/220/JHA.

²⁵ Veb stranica FRA: Podaci i mape. Modeli organizacija za generičku podršku žrtvama. Vidi takođe: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services/models>

²⁶ U Italiji je više toga urađeno nedavnim uspostavljanjem nacionalne mreže za podršku žrtvama - Rete Dafne, u julu 2018²⁶. Ova inicijativa predstavlja važan prvi korak, ali kao i u mnogim drugim zemljama, Italiju čeka dug put kako bi obezbedila sveobuhvatnu podršku svim žrtvama svih krivičnih dela na nacionalnom nivou. Vidi npr. *Nasce RETE DAFNE ITALIA*, dostupno na: <http://www.retedafne.it/nasce-rete-dafne-italia/>

²⁷ Iako ne postoji jedna određena odredba Direktive koja ukazuje na ove kriterijume, upravo je duh Direktive taj koji ih odražava. Na primer, u recital 9 se navodi sledeće: "Bilo koja služba koja dolazi u kontakt sa žrtvom, kao što je podrška žrtvama [...], treba da uzme u obzir ličnu situaciju i neposredne potrebe, starost, pol, moguće invaliditete i zrelost žrtve

19. Usluge treba da budu pristupačne i lako dostupne svim žrtvama. Pristupačnost treba shvatiti u najširem mogućem smislu te reči i to znači da usluge podrške žrtvama treba da budu jednostavne za pristupanje, jednostavne za dobijanje ili korišćenje; i jednostavne za razumevanje ili shvatanje²⁸.

20. Usluge treba da budu dostupne za sve žrtve, bez obzira na to da li su žrtve prijavile krivično delo ili ne, bez obzira na vrstu krivičnog dela i bez obzira na lične karakteristike ili situaciju žrtve. Faktori koji mogu sprečavati žrtve ili grupe žrtava da traže podršku u određenim kontekstima treba da budu identifikovani kako bi se obezbedilo da usluge budu prilagođene svim žrtvama koliko je to moguće.

21. Usluge treba da budu jednostavne za pronalaženje i razumevanje kako bi žrtvama zaista ponudile podršku. Ukoliko su usluge podrške deo velike organizacije koja nudi usluge drugim grupama klijenata, vidljivost može biti smanjena, a organizacija mora da uspostavi mere koje će osigurati da žrtve lako mogu da identifikuju usluge podrške koje su namenjene njima. To takođe znači da podrška treba da bude dostupna širom zemlje, u ruralnim sredinama i gradovima i da se do ovih službi može lako doći javnim prevozom.²⁹

22. Službe treba da budu otvorene sa očekivanom učestalošću i trajanjem. Stoga je potrebno poštovati istaknuto radno vreme, a bilo kakvo odstupanje od redovnog radnog vremena treba da bude najavljeno na transparentan i pravovremen način. Važno je napomenuti da treba da postoji određeni nivo fleksibilnosti u dostupnosti ovih usluga kako bi se izašlo u susret žrtvama koje možda ne mogu da dođu do službe tokom redovnog radnog vremena.

23. Štaviše, svaka komunikacija sa žrtvama treba da se sprovodi s poštovanjem, na razumljivom i jednostavnom jeziku. Administrativni i birokratski zahtevi koji se nameću žrtvi treba da budu svedeni na apsolutni minimum, istovremeno omogućavajući organizaciji da funkcioniše delotvorno i pruža usluge adekvatnog kvaliteta, da smanji rizik od obeshrabrivanja žrtava i sekundarne viktimizacije. Konačno, pristupačnost za osobe sa invaliditetom takođe treba da bude obezbeđena, ili direktno kroz organizaciju podrške ili upućivanjem i saradnjom sa organizacijama i institucijama koje mogu da obezbede ovaj važan aspekt pružanja usluga.

24. Usluge treba da budu sveobuhvatne i da se lako prilagođavaju promenljivim potrebama žrtava. To znači da se širok spektar različitih usluga idealno pruža u okviru jedne organizacije za

krivičnog dela, uz istovremeno poštovanje njihovog fizičkog, mentalnog i moralnog integriteta. Žrtve krivičnih dela treba da budu zaštićene od sekundarne i ponovljene viktimizacije, od zastrašivanja i odmazde, treba da dobiju odgovarajuću podršku koja će im olakšati oporavak i treba da imaju adekvatan pristup pravdi." Recital 21 garantuje sledeće: "Informacije i saveti koje pruža [...] služba za zaštitu žrtava [...] koliko je to moguće treba da budu obezbeđeni kroz različita medijska sredstva i na način koji će žrtva razumeti, [i] treba da budu navedene na jednostavnom i pristupačnom jeziku", dok recital 37 navodi da "Podrška treba da bude dostupna od trenutka kada nadležni organi identifikuju žrtvu i tokom čitavog krivičnog postupka, tokom odgovarajućeg vremenskog perioda nakon krivičnog postupka, u skladu sa potrebama žrtve".

²⁸ Vidi Cambridge Dictionary definiciju pristupačnosti, dostupno na: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/accessibility>

²⁹ Ove službe pored toga treba da budu stalno prisutne na lokacijama gde obično nisu dostupne (npr. redovne terenske posete udaljenim područjima) ili tamo gde su potrebne žrtvama za pružanje adekvatne podrške (npr. da napuste kancelariju i prisustvuju sastanku ili ročištu sa žrtvom).

podršku.³⁰ Što je veći broj organizacija sa kojima žrtva kontaktira, to je veći stepen sekundarne viktimizacije. To je potrebno izbalansirati kako bi se osigurala dovoljna ekspertiza za pružanje usluga. Na primer, upućivanje je možda neophodno ukoliko organizacija ne zapošljava advokate ili psihologe.

25. Sa smanjenjem potreba žrtava, službe podrške treba da budu u poziciji da identifikuju te promenljive potrebe i prilagode usluge kao odgovor na tu promenu ili upute žrtve na odgovarajuću organizaciju.³¹

26. Ukupno gledano, organizacija treba da bude sposobna da proceni pojedinačne potrebe žrtve i da ih ispunji, kao i da unapredi usluge celokupne organizacije tokom vremena, kako bi se ispunile promenljive potrebe populacije žrtava.³² Da bi bolje prilagodili usluge u skladu sa potrebama, organizacija i službenici koji pružaju podršku treba da razumeju lokalni kontekst u kome se žrtva nalazi kako bi mogli da pruže najrelevantniju podršku.

27. Usluge treba da budu dosledno pružane uz visok nivo kvaliteta širom zemlje. Ove usluge treba da se suočavaju sa 'lutrijom poštanskog broja' gde mogu dobiti bolju ili lošiju uslugu u zavisnosti od mesta stanovanja³³. Da bi podržale pružanje podrške na dosledan način, potrebna je adekvatna koordinacija organizacija i delotvoran mehanizam upućivanja između organizacija.

28. Standardi kvaliteta treba da budu jasno definisani, a njihovo poštovanje praćeno. Kvalitet usluge ne primenjuje se samo na način pružanja usluge, već uključuje i odgovarajuće obuke za sve službenike koji rade u službi sa specifičnim obukama za one koji su u direktnom kontaktu sa žrtvom. Konačno, organizacije treba da budu u poziciji da stalno unapređuju svoj učinak kroz razmenu najboljih praksi sa drugim službama u zemlji i inostranstvu.

29. Usluge podrške je potrebno pružati na najefikasniji način. Sa ograničenim finansiranjem i resursima za pružanje podrške velikom delu populacije, potrebno je koristiti efikasna sredstva za pružanje usluga. Dupliranje usluga treba izbegavati, a potrebno je težiti sinergiji između različitih institucija i besplatnim ili pristupačnim rešenjima, kao i alternativnim izvorima finansiranja. Treba izbegavati nepotrebnu administraciju koja uvećava troškove, a veliki deo budžeta organizacije treba da bude posvećen direktnom pružanju usluga podrške žrtvama.

30. Okvir za pružanje nacionalnih usluga podrške svim žrtvama krivičnih dela uključuje mnogobrojne aktere koji rade u različitim sferama. Neki od tih aktera će se fokusirati samo na

³⁰ Na primer, jedna organizacija nudi informacije, emocionalnu podršku, pomoć oko pravnih pitanja, praktičnu podršku, itd., jer jedna služba bolje ispunjava potrebe nego u slučaju kada različite organizacije pružaju različite usluge.

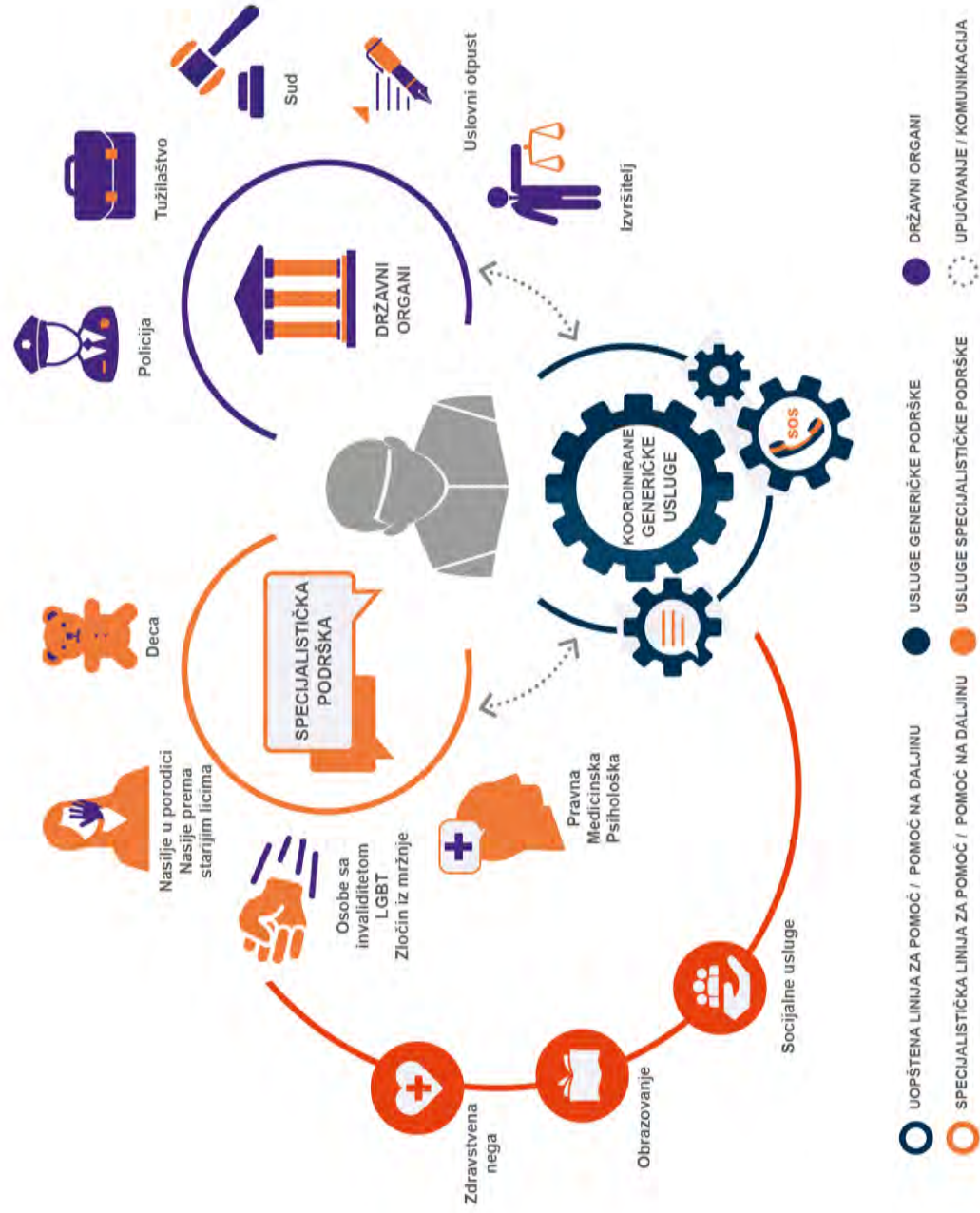
³¹ Na primer, nakon otpuštanja iz bolnice, organizacija podrške može da kontaktira žrtvu kako bi se uverila da su zdravstvene, praktične i emocionalne potrebe žrtve ispunjene. Slično tome, vrsta podrške koja je žrtvi potrebna tokom krivičnog postupka će se menjati u zavisnosti od faze postupka, vrste odluke koja je doneta i učešća žrtve. Pre ispitivanja ili svedočenja žrtve, potrebe će verovatno biti veće nego tokom istražnog perioda što za žrtvu može biti relativno tih period. Ali, ukoliko je počinitelj pušten iz pritvora ili zatvora, ne samo da žrtva ima parvo da bude obavestena o tome, ukoliko to želi, već takođe može da ima pristup podršci, jer bi otpust mogao da izazove trauma ili, u nekim slučajevima, dodatni rizik od štete.

³² Na primer, neke organizacije podrške sada pružaju *online* usluge putem tekstualnih poruka, opcija za časkanje, telefonskih linija pomoći i mobilnih aplikacija kako bi se uzeli u obzir novi načini na koje ljudi traže usluge. Ovo naročito povećava njihovu dostupnost mladim ljudima i vrlo često muškarcima.

³³ Gore naveden izveštaj o Obezbeđivanju kvaliteta u uslugama podrške žrtvama u Srbiji navodi detalje o tome kako obezbediti da se usluge žrtvama pružaju uz doslednu garanciju kvaliteta u različitim službama i regionima.

podršku žrtvama, dok drugi treba da uključe usluge žrtvama i politike tako da ispunjavaju potrebe žrtava sa kojima su u kontaktu. Prikaz koji je naveden u daljem tekstu prikazuje neke od ključnih aspekata nacionalnog sistema podrške.

Grafikon 2: Šema za sveobuhvatne usluge podrške žrtvama



2. Uporedno evropsko iskustvo u pružanju podrške žrtvama

31. Direktiva prepušta državama članicama da utvrde najbolje mehanizme pomoću kojih će obezbediti podršku žrtvama u svojim zemljama, uključujući načine na koje će akteri iz vladinog i nevladinog sektora biti uključeni u pružanje usluga žrtvama. Uključivanje NVO će zavisiti od mnogo faktora, kao što su njihova veličina i reputacija, geografska i demografska slika zemlje, struktura krivičnih dela i viktimizacije, kao i od zvaničnih politika koje regulišu uključivanje nevladinih aktera u pružanje usluga.

32. Važno je razumeti ulogu vladinih i nevladinih aktera u uporednim sistemima i posmatrati specifične prednosti koje njihove usluge mogu da donesu žrtvama krivičnih dela. Za srpske aktere će biti važno da znaju na koji način različiti akteri utiču na pružanje ključnih usluga, kako bi se pokrenuli sa trenutne situacije, u kojoj je dostupan mali broj ograničenih usluga – ka sveobuhvatnom sistemu podrške za žrtve krivičnih dela koji propisuje Direktiva.

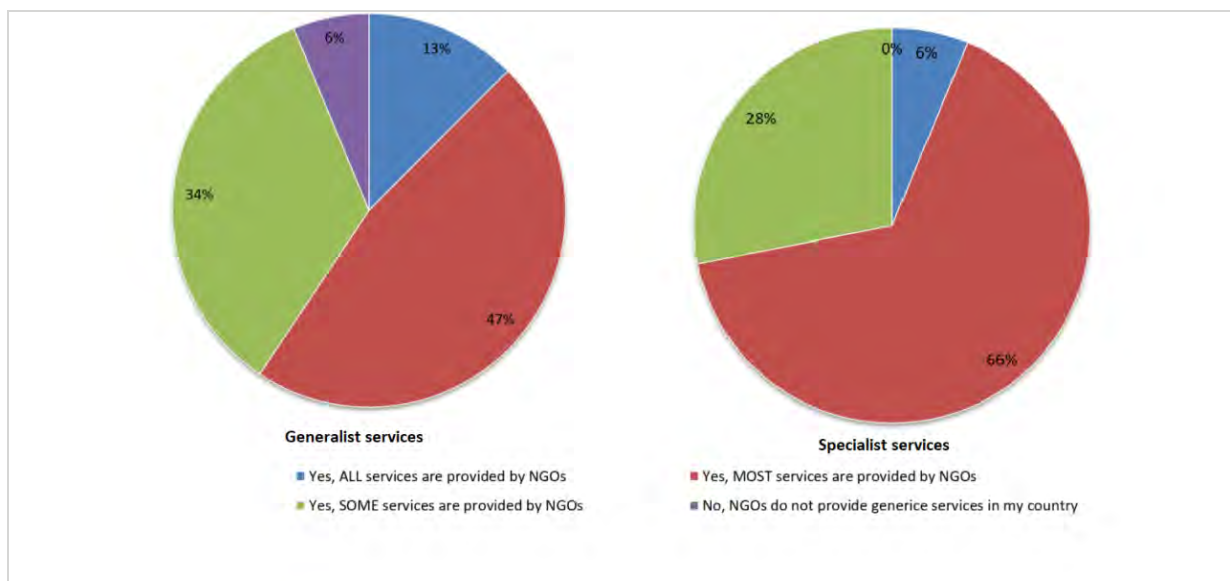
2.1. Ko pruža usluge žrtvama krivičnih dela

33. Neke vrste usluga podrške žrtvama delimično ili u potpunosti pruža država. Zaštitu žrtava, na primer, obezbeđuje država: u vidu naloga za zabranu prilaska i naloga za zaštitu. Pristup pravdi delotvorno može da pruži državni aparat – koji je predstavljen mrežom sudova, tužilaštava i institucija za sprovođenje zakona. I pored toga, čak i ovde NVO imaju važnu ulogu: zaštitu može da propiše država, ali je sprovode NVO koje vode skloništa za žrtve; NVO mogu da obezbede pristup pravdi tako što će obezbediti pravnu pomoć ili tako što će pratiti žrtvu tokom suđenja.

34. U drugim sferama, usluge podrške žrtve u većoj ili manjoj meri pružaju nevladine organizacije. Takav je slučaj sa različitim vrstama telefonskih linija za pomoć žrtvama, na primer, gde su takve usluge dominantno, ako ne i isključivo u rukama NVO.

35. Podrška žrtvama se smatra poduhvatom koji se najbolje ostvaruje saradnjom između vladinih i nevladinih aktera, i čini se da ovaj sistem upravo tako funkcioniše u uporednoj praksi. Preovlađujuća većina ispitanika, čak 81 procenata, u okviru ankete veruje da se podrška žrtvama najbolje ostvaruje kada države i NVO sarađuju u pružanju usluga žrtvama – što je tvrdnja koja se pokazala tačnom i u praksi. I uopšteno i specijalističku podršku pruža čitav niz različitih aktera u svim zemljama gde je sprovedena anketa: uopšteno podršku isključivo ili dominantno pružaju NVO u 60 procenata slučajeva. Prisustvo NVO u pružanju specijalističkih usluga je još važnije – sa 72 procenata tih usluga koje pružaju uglavnom ili isključivo NVO.

Grafikon 3: Ko pruža usluge u Evropi?



36. Iskustva Hrvatske, Mađarske i Portugala potvrđuju nalaze ankete, jer su u ovim zemljama usluge podrške žrtvama obezbeđene kroz kombinaciju državnih i nevladinih usluga podrške žrtvama. U Hrvatskoj i Mađarskoj, pružanje usluga podrške žrtvama reguliše država na nacionalnom nivou, iako same usluge pruža kombinacija državnih i nevladinih aktera³⁴. U Portugalu, opšte usluge podrške žrtvama u velikoj meri pruža Portugalska asocijacija za podršku žrtvama (Associação Portuguesa de Apoio à Vítima, APAV), nacionalna, privatna, humanitarna neprofitna organizacija i jedini pružalac generičkih usluga podrške žrtvama na celokupnoj teritoriji.

37. Mađarska je jedinstveni primer gde postoje dva glavna pružaoca opštih usluga podrške žrtvama na nacionalnom nivou –jedan državni i drugi NVO. Od 1989. godine NVO Fehér Gyűrű je pionir podrške žrtvama u Mađarskoj. Danas oni i dalje pružaju usluge nezavisno od i pored onih usluga koje pruža država. Do usvajanja Direktive, ova organizacija je bila jedini pružalac generičkih usluga podrške u Mađarskoj. Vlada je 2001. godine usvojila neke rane oblike zaštite žrtava, ograničene na nadoknadu štete, ali su tek 2006. godine uspostavljeni osnovni administrativni zadaci koji se odnose na nadoknadu štete. Tek sa usvajanjem i sprovođenjem Direktive o pravima žrtava su uspostavljene usluge podrške žrtvama, kao odgovor na zahteve člana 8.

38. Za razliku od Mađarske i Portugala, Hrvatska nema jedinstvenu organizaciju niti instituciju podrške žrtvama na nacionalnom nivou. Postoji centralizovana kancelarija zadužena za obezbeđivanje podrške za žrtve u okviru Ministarstva pravde – Služba za podršku žrtavama i svedocima, ali ona pruža samo ograničene usluge. Umesto toga, Služba se brine o pružanju usluga kroz kombinaciju državnih i nevladinih pružalaca usluga.

³⁴ FRA (2014). FRANET: Služba podrške žrtvama u EU: Pregled i analiza prava žrtava u praksi u Mađarskoj, 2014 i FRA (2014). FRANET: Služba podrške žrtvama u EU: Pregled i analiza prava žrtava u praksi u Hrvatskoj, 2014.

Dualni sistem podrške žrtvama u Mađarskoj (studija slučaja)

Upravljanje državnom podrškom u Mađarskoj je složeno i podeljeno između tri državna organa. Kancelarija premijera upravlja regionalnim Vladinim kancelarijama (ljudski resursi, lokalna koordinacija, žalba, slučajevi nadoknade štete, itd.), dok Ministarstvo pravde radi na donošenju politika, obukama i nadzoru. U praksi su usluge podrške žrtvama u nadležnosti centralne i regionalnih vladinih kancelarija (*Kormányhivatal*), uz nadzor i rukovođenje Ministarstva javne uprave i pravde (*Közgazgatási és Igazságügyi Minisztérium*). Ministarstvo javne uprave i pravde može da konsultuje Ministarstvo unutrašnjih poslova (*Belügyminisztérium*), na temu zadataka ili uloga policije u podršci žrtvama. Ministarstvo pravde je takođe zaduženo za nacionalnu telefonsku liniju za pomoć 116 006 i za funkcionisanje centara za podršku žrtvama. Konačno, Ministarstvo za ljudske resurse vodi specijalizovane usluge podrške žrtvama koje pruža država.

Državne usluge i Fehér Gyűrű imaju iste obaveze u smislu pružanja usluga, međutim, u praksi postoje značajne razlike u vrstama i kvalitetu pruženih usluga. Samo državne službe su ovlašćene da pružaju 'sertifikat žrtve' – dokument koji je potreban za pristupanje određenim pravima. Obe organizacije pružaju **finansijsku podršku**, doduše na različite načine. Državna služba može da isplaćuje žrtvama direktnu finansijsku pomoć za otklanjanje posledica viktimizacije. Fehér Gyűrű takođe pruža finansijsku podršku, ali uglavnom pokriva troškove sahrane. **Emocionalna podrška** je usluga kojoj su posvećene obe organizacije. Ipak, u praksi, državne usluge beleže slabiji učinak u tom smislu. **Praktična pomoć** i **psihološka podrška** su primetno odsutne ili manje delotvorne ukoliko ih pruža državni sektor. Slično tome, iako i država i NVO mogu da pružaju usluge **pratnje tokom suđenja**, samo Fehér Gyűrű zaista pruža te usluge u praksi.

U Mađarskoj nije sprovedena anketa zadovoljstva klijenata sa uslugama podrške i pružaocima usluga. Međutim, primetan je pad u broju klijenata državne službe za podršku žrtvama.

Generalno gledano, usluge državne podrške se smatraju nefunkcionalnim. Nedavno objavljen izveštaj o sprovođenju Direktive u Mađarskoj utvrdio je sledeće:

„Većina službenika koji rade u državnim službama za podršku žrtvama rade kao kancelarijski službenici. Oni su više administratori nego aktivni pružaoci podrške. Njihov stav i pristup je zasnovan na administraciji umesto da budu orijentisani ka žrtvama, a mnogi nemaju potrebne kvalifikacije. Pošto je podrška žrtvama integrisana u Kancelariji za nadzor, žrtve se ustručavaju da traže pomoć od njih, jer se plaše da „idu u socijalnu službu“. Pored podrške žrtvama, zaposleni obično imaju druga zaduženja (od većine se dodatno ili najčešće zahteva pružanje pravne pomoći), te često nemaju dovoljno vremena i njihovi nadređeni ih ne podstiču da budu produktivni kako bi povećali broj klijenata. Ne bi pogrešili ako bi zaključili da je interes zaposlenih čak i da preokrenu taj broj, jer ne bi mogli da izađu na kraj sa većim brojem žrtava sa tako malim brojem službenika.

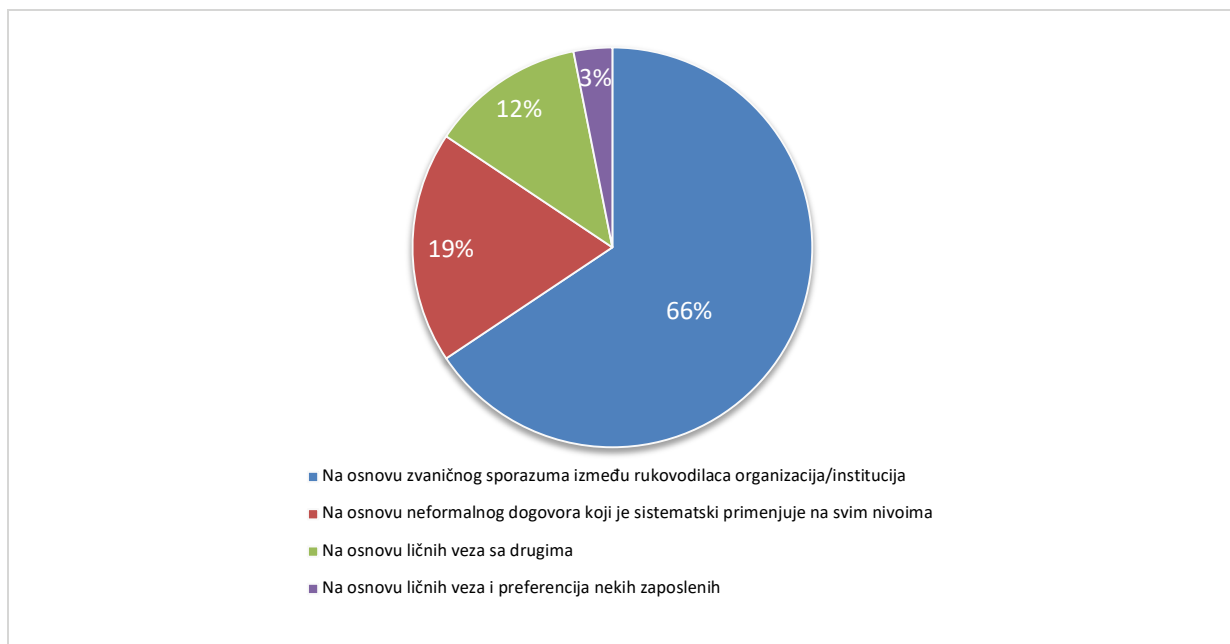
Zbog stalnih promena, za policiju je teško da prati sa kime treba da budu u kontaktu kada je reč o pitanjima žrtava. Policija često ne dobija nikakve informacione letke od državne organizacije za podršku žrtvama, te stoga sami pripremaju svoje kako bi imali bar nešto što mogu da daju žrtvama. Generalno mišljenje među policijskim službenicima je da je podrška žrtvama trenutno nefunkcionalna, što je izazvano stalnim promenama i nedostatkom profesionalaca u državnoj službi za podršku žrtvama, dok podrška žrtvama u okviru NVO nije dostupna svima zbog ograničenog finansiranja.” [Victim Support Europe, Žrtve krivičnih dela, Analiza implementacije prava u Evropi (VOCIARE) – Nacionalni izveštaj za Mađarsku, 2018. god. (očekuje se objavljivanje)]

2.2. Saradnja između različitih aktera

39. Da bi se osigurale najbolje usluge žrtvama i uspostavio efikasan sistem, važno je definisati kako pružaoci usluga podrške žrtvama treba da rade zajedno i uporedo jedni sa drugima. Ovo je naročito važno kada je reč o saradnji između državnih i nevladinih aktera. Ova saradnja je važna za

lakšu proceduru upućivanja, ali ide i dalje od toga. U mnogim zemljama se NVO koje pružaju podršku žrtvama pozivaju, putem različitih mehanizama saradnje, da pružaju obuke pravosuđu, policiji ili službenicima javne administracije. Oni se konsultuju kako bi doprineli razvoju zakonodavstva ili učestvuju u pružanju odgovora na krizne situacije.

Grafikon 4: Na koji način sarađuju NVO i državne organizacije



40. Sa mnogim različitim akterima koji su uključeni u osetljivu i važnu aktivnost podrške žrtvama, neophodno je uspostavljanje protokola za upućivanje i saradnju. Ovaj ishod nalaza istraživanja navodi da u 66 procenata slučajeva organizacije sarađuju kroz formalne sporazume ili kroz neformalnu, ali sistematski primenjenu saradnju.

41. Hrvatska, Mađarska i Portugal navode posvećenost podršci žrtvama i saradnji sa civilnim subjektima. Hrvatska je usvojila strategiju za razvoj sistema podrške žrtvama i svedocima, koji eksplicitno prepoznaje potrebu za uslugama koje nudi nevladin sektor³⁵. U Mađarskoj se nedavno navodi opšte pogoršanje odnosa između državnog i nedržavnog sektora. Bez obzira na ove okolnosti i uprkos tome što je država dominantna u pružanju usluga podrške žrtvama, država i dalje navodi posvećenost angažovanju sa Fehér Gyűrű i drugim specijalizovanim organizacijama kao važnim pružaocima usluga podrške žrtvama. Međutim, ova posvećenost nije odražena u obezbeđivanju dovoljnog nivoa finansiranja za podršku NVO. U Portugalu postoje brojni sporazumi i protokoli sa državnim organima, drugim NVO i privatnim sektorom, što omogućava upućivanje i saradnju.

42. Na lokalnom nivou u Portugalu, opštine su sve više uključene u stvaranje i finansiranje usluga podrške. Pored toga, policija i javna tužilaštva su veoma uključena u diskurs pomoći. Posebne jedinice policije i specijalizovani timovi su formirani i obučeni, kako bi bolje istraživali i upravljali

³⁵ UNDP Regionalni centar za Evropu i Komonvelst nezavisnih država (2014). Razvoj sistema za podršku žrtvama i svedocima, Hrvatsko iskustvo: dobre prakse i naučene lekcije

specifičnim krivičnim delima i specifičnim žrtvama. Pored toga, takođe treba napomenuti prisustvo multidisciplinarnih timova, kojima se pridružuju socijalni radnici. Javna tužilaštva sada podržava tim psihologa i specijalizovani su za pitanje nasilja u porodici i osetljive grupe.

43. U Hrvatskoj su i generičke i specijalizovane usluge podrške fragmentirane između brojnih državnih i NVO pružalaca usluga. Važno je napomenuti da i dalje nedostaje generalizovana služba za podršku žrtvama. Umesto toga, zbog sukoba tokom '90-ih godina, podrška žrtvama se uglavnom razvijala oko žrtava ratnih dejstava, kao i oko usluga za žrtve nasilja u porodici i trgovine ljudima. Kao deo procesa pristupanja EU i implementacije Direktive o pravima žrtava, formirana je Služba za podršku žrtvama i svedocima u okviru Ministarstva pravde. Međutim, sama služba pruža ograničene oblike podrške – informacije o otpustu okrivljenog, određenu podršku u prekograničnim predmetima, kao i administrativnu podršku u dobijanju nadoknade štete.

44. Glavni pružaoci usluga, koji pružaju pomoć žrtvama u Hrvatskoj, su NVO koje su preduzele korake za organizovanje strukturirane pomoći i generičke podrške žrtvama. Kao što je prethodno navedeno, generička podrška žrtvama se u Hrvatskoj pruža na regionalnom nivou, ili kroz državne službe koje su povezane sa regionalnim sudovima (u sedam regiona) ili kroz NVO koje finansira Ministarstvo pravde (u preostalih 14 regiona). Ministarstvo pravde ne finansira podršku žrtvama koje NVO pružaju u regionima gde se podrška pruža preko sudova; međutim, potrebna je dodatna podrška, imajući u vidu da Kancelarije za podršku žrtvama i svedocima nisu ovlašćene da pružaju pravnu pomoć niti stručnu psihološku, psihijatrijsku i/ili psihoterapeutsku pomoć žrtvama. I pored toga, NVO koje imaju za cilj premošćavanje jaza u pružanju podrške žrtvama u regionima u kojima su ove usluge uspostavljene (tačnije, to su sledeći regiona: Zagreb, Vukovar, Osijek, Sisak, Rijeka, Zadar i Split) se suočavaju sa problemima finansiranja i problemima sa održivošću, i u najvećoj meri zavise od donatora i projekata, uz ograničenu stalnu posvećenost kako bi obezbedili kontinuirani rad. Na primer, Bijeli krug Hrvatske, iz Splita, zavisi od finansiranja lokalnih vlasti i projekata, iako oni vredno rade kako bi premostili jaz koji je nastao zbog postojećeg neuravnoteženog sistema podrške žrtvama u Hrvatskoj.³⁶

³⁶ Bijeli krug je 2018. godine izgubio bespovratna sredstva koja je dobijao od grada Splita, tokom prethodnih šest godina, uz objašnjenje da njihov "projekat" nije dovoljno inovativan za finansiranje: bez obzira na činjenicu da se tekuće usluge oslanjaju na stabilno operativno finansiranje kako bi mogli da sprovedu svoje aktivnosti – a to je ispunjavanje potreba žrtava.

Fragmentirani sistem podrške žrtvama u Hrvatskoj (studija slučaja)

Pre nego što je Ministarstvo pravde Hrvatske (preko SI) Before the Ministry of Justice of Croatia (through the hrvatske Službe za podršku žrtvama i svedocima) počelo da opredeljuje sredstva za finansiranje usluga podrške žrtvama, podrška u mnogim regionima je bila veoma ograničena, ukoliko je uopšte postojala. Ministarstvo je 2016. godine po prvi put opredelilo sredstva za generičku podršku žrtvama. Služba je objavila poziv za podnošenje predloga za finansiranje pružanja usluga podrške žrtvama u 13 regiona: samo sedam organizacija se prijavilo, a samo pet se kvalifikovalo za finansiranje. Iako ograničeno, ovo finansiranje je ohrabrilo brojne NVO da prošire svoje usluge na nove profesionalne i geografske oblasti i obezbedilo je njihovu direktnu održivost.

** * **

Da bi se ohrabrilo umrežavanje organizacija za podršku žrtvama i dalje proširile usluge podrške žrtvama, Služba za podršku žrtvama i svedocima je 2017. godine promenila svoj pristup i objavila poziv za podnošenje predloga za finansiranje mreže organizacija, umesto ranijeg sistema kada je obezbeđivala finansiranje brojnim pojedinačnim primaocima. To je povećalo saradnju između različitih NVO i uspostavljena je mreža sa jednim

koordinatorom i deset drugih partnerskih organizacija, koje sada formalno vrše koordinaciju svojih aktivnosti u 13 regiona.

Hrvatsko Ministarstvo pravde je 2017. godine opredelilo oko 1,5 miliona HRK (200.000 EUR) kako bi obezbedilo podršku žrtvama kroz izabrane NVO. Ovaj iznos u 2018. godini je povećan na preko 2 miliona HRK (270.000 EUR), a za 2019. godinu je planirano dalje povećanje na 2,2 miliona HRK (skoro 300.000 EUR).

** * **

Prema rečima organizacija koje dobijaju sredstva od MP, opredeljeni iznos je daleko od dovoljnog i oni moraju da se oslanjaju na dodatna sredstva iz drugih (državnih) izvora, kao i na sredstva koja opredeljuju lokalne samouprave, kao i na projektni rad, kako bi mogli da pružaju usluge žrtvama.

** * **

Glavni nedostatak postojećeg hrvatskog sistema je taj što u regionima gde sudovima pružaju (veoma ograničene) usluge podrške, nije opredeljeno finansiranje za NVO kako bi se premostio postojeći jaz. NVO istovremeno ističu zabrinutost da će budući razvoj situacije dovesti do povećanja državne pomoći, uz ukidanje finansiranja za podršku koju žrtvama pruža civilno društvo.

45. Formalni sporazumi o saradnji između NVO i državnih aktera na svim nivoima su se pokazali kao dobra praksa. Fehér Gyűrű je potpisala brojne memorandume o razumevanju³⁷ sa nacionalnom policijom, drugim organima reda, univerzitetima, itd. U Hrvatskoj je zvanična saradnja ograničena na okvirne ugovore koje Ministarstvo pravde ima sa dobitnicima granta. Ministarstvo

³⁷ Akt CXXXV iz 2005. godine o Podrsci žrtvama krivičnih dela i nadoknadi štete od države. Poglavlje IV, Odeljak 9, (3).

pravde ohrabruje ove primaoce i druge hrvatske organizacije podrške žrtvama da uspostave formalniju mrežu podrške žrtvama, kako bi obezbedili obuhvat na nacionalnom nivou i lakše upućivanje. Pored saradnje sa ministarstvima, postoje dokazi barem o ograničenoj saradnji sa lokalnim vlastima u Hrvatskoj, Mađarskoj i Portugalu.

46. Uspešna saradnja i delotvorno upućivanje nisu uvek utvrđeni postojanjem protokola i sporazuma između državnih službi i NVO, ali su i pored toga saradnja i protokoli upućivanja neophodan preduslov. U Portugalu nema adekvatnih protokola za upućivanje žrtava na usluge podrške. Profesionalci koji pružaju podršku žrtvama posmatraju to kao prepreku za efektivno upućivanje i saradnju između državnog i nevladinog sektora. U Hrvatskoj su aktivnosti i koordinacija državnih institucija, javnih institucija i NVO regulisani velikim brojem protokola³⁸. Međutim, ovi protokoli ne dovode do jednostavnog upućivanja i pružanja usluga, zbog gore navedenog fragmentiranog sistema i ograničenih kapaciteta organizacija za podršku žrtvama.

2.3. Kako NVO funkcionišu u uporednim praksama

47. Nacionalno zakonodavstvo definiše način na koji su uspostavljene NVO i kako one funkcionišu. U sve tri analizirane zemlje, pravo na udruživanje je garantovano ustavom, dok su specifični mehanizmi za udruživanje i funkcionisanje udruženja (NVO) dodatno definisani kroz zakone i podzakonske akte³⁹. Generalno gledano, NVO uvek moraju da prođu kroz formalnu registraciju za uspostavljanje i raspuštanje udruženja⁴⁰. Da bi bili angažovani na određenim aktivnosti, moguće je da nadležni državni organi treba da odobre, prate i nadgledaju rad NVO⁴¹.

48. Uopšteno gledano, registracija za pružanje generičkih usluga podrške žrtvama ne zahteva da NVO prođe kroz posebne procese licenciranja u Hrvatskoj, Mađarskoj i Portugalu⁴². Ipak, neki elementi podrške mogu da podležu specifičnih zahtevima – npr. za pružanje psihološke podrške, organizacije treba da zapošljavaju sertifikovanog psihologa. Međutim, stepen specifičnosti licenci se razlikuje u različitim zemljama. U Portugalu na primer, nema potrebe za licenciranim psiholozima koji

³⁸ Protokol o tretiranju nasilja u porodici, Protokol o seksualnom nasilju, Protokol o tretiranju zlostrebe i zanemarivanja deteta i Protokol o identifikovanju, pomoći i zaštiti žrtava trgovine ljudima.

³⁹ Mađarska: AKT CLXXV iz 2011. godine, Odeljak 3 pod-odeljak (1) o slobodi udruživanja, status javnosti i koristi i o aktivnostima i podršci organizacija civilnog društva.

Hrvatska: Najnoviji **Zakon o udruženjima** je usvojen 6. juna 2014. godine, a stupio je na snagu 1. oktobra 2014.

Portugal: NVO su glavni pružaoci usluga podrške žrtvama, a većina (ne sve) organizacija imaju status IPSS³⁹ (Instituições Privadas de Solidariedade Social – *Privatne institucije društvene solidarnosti*). IPSS su regulisane Uredbom n°119/83 od 25. februara.

⁴⁰ Mađarski registar za NVO se čuva u sudovima. U Hrvatskoj ova nadležnost pripada regionalno odeljenju Državne administrativne kancelarije za saradnju, koje je dostupno na: <http://www.usig.org/countryinfo/laws/Croatia/Croatia%20Law%20on%20Associations%20in%20English.pdf>. U Portugalu ova nadležnost pripada Institutu registara i beležnika, IP (IRN, IP) (*Instituto dos Registos e do Notariado*), javnom institutu koji ima administrativnu autonomiju koja je integrisana u indirektnoj državnoj administraciji.

⁴¹ Prema rečima interesnih strana i profesionalaca u oblasti podrške žrtvama. Na primer, ukoliko NVO u Mađarskoj prekrši zakon, to udruženje može biti zatvoreno.

⁴² Licenciranje za određene profesije ne treba mešati sa procesom akreditacije za usluge podrške žrtvama. Mnoga zanimanja zahtevaju specifične oblike obrazovanja, stručne kvalifikacije ili članstvo u stručnim udruženjima. To se razlikuje od zemlje do zemlje i može biti detaljno regulisano uz prilično zahtevne uslove pristupanja. Ukoliko je potrebna licenca za pružanje određene vrste usluga (npr. članstvo u advokatskoj komori za zastupanje klijenta/žrtve pred sudom) ili za pružanje određenih vrsta specifične podrške (npr. psihoterapeuti u pružanju određenih vrsta psihološke podrške ili vozačka dozvola za dovoženje žrtve u sud), takvi zahtevi treba da budu ispunjeni kako bi se pružale ne samo najkvalitetnije usluge, već i usluge u skladu sa zahtevima domaćeg zakonodavstva.

treba da budu posebno obučeni za viktimizaciju⁴³, dok u Republici Hrvatskoj ne postoji sistem standardizacije i verifikacije za eksperte koji rade u organizacijama civilnog društva⁴⁴.

49. Organizacije podrške žrtvama su predmet standarda kvaliteta, čak i kada se od njih ne očekuje da prolaze proceduru licenciranja⁴⁵. U sve tri zemlje, glavne organizacije za podršku žrtvama su članice VSE⁴⁶ i podležu standardima VSE za akreditaciju. U Hrvatskoj postoji pravilnik o pružanju socijalnih usluga⁴⁷, koji preporučuje minimalne uslove koje udruženja koja rade sa žrtvama i svedocima treba da uspostave⁴⁸. Istovremeno se NVO koje pružaju podršku žrtvama i svedocima samoregulišu –usvajanjem brojnim politika i drugih internih dokumenata kako bi obezbedili kvalitet svojih usluga ili su predmet strogih eksterno razvijenih standarda kvaliteta. Na primer, APAV je implementirao kodeks ponašanja i tehničke procedure kako bi obezbedio da volonteri i zaposleni tretiraju žrtve sa dostojanstvom i poštovanjem. Organizacija je takođe prošla ISO 9001 standardizaciju za kvalitet upravljanja.

50. Neki specifični oblici podrške mogu biti predmet veće kontrole i detaljnijih kriterijuma. Jedna takva usluga su, na primer, skloništa za žrtve nasilja, što je detaljno regulisano u sva tri sistema. Mnoge profesionalne usluge koje se često pružaju žrtvama krivičnih dela (npr. pravna pomoć ili psihološka podrška) su pod detaljnim nadzorom državnih propisa i profesionalnih udruženja.

2.4. Kako NVO i države pružaju usluge žrtvama

51. Da bi se pružila podrška što većem broju žrtava kojima je to potrebno, usluge podrške žrtvama moraju da budu pristupačne⁴⁹. Ova pristupačnost se odražava na više načina: dostupnost u urbanim i ruralnim sredinama; smešteno u umirujućim i prijatnim kancelarijama; obezbeđivanje privatnosti i anonimnosti žrtvama. 80 procenata ispitanika smatra da su NVO u potpunosti ili uglavnom sposobne da pružaju usluge žrtvama na pristupačan način, dok 56,6 procenata ispitanika smatra da se isto može reći za državne usluge.

⁴³ Uredba br. 747/2016, član 1.

⁴⁴ Prema rečima interesnih strana i profesionalaca u oblasti pružanja podrške žrtvama, neispunjavanje standard navedenih u Uredbi o minimalnim uslovima za pružanje socijalnih usluga, ne dovodi do zabrane poslovanja.

⁴⁵ Za potrebe analize mehanizama za obezbeđivanje standard kvaliteta i akreditacije usluga, vidi: MDTF JSS, VSE, *Obezbeđivanje kvaliteta u uslugama podrške žrtvama u Srbiji*, MDTF, 2018, dostupno na: http://www.mdtfjss.org.rs/en/mdtf_activities/2018/how-to-ensure-quality-of-victim-support-services-#.W_ODQ_ZFw2w

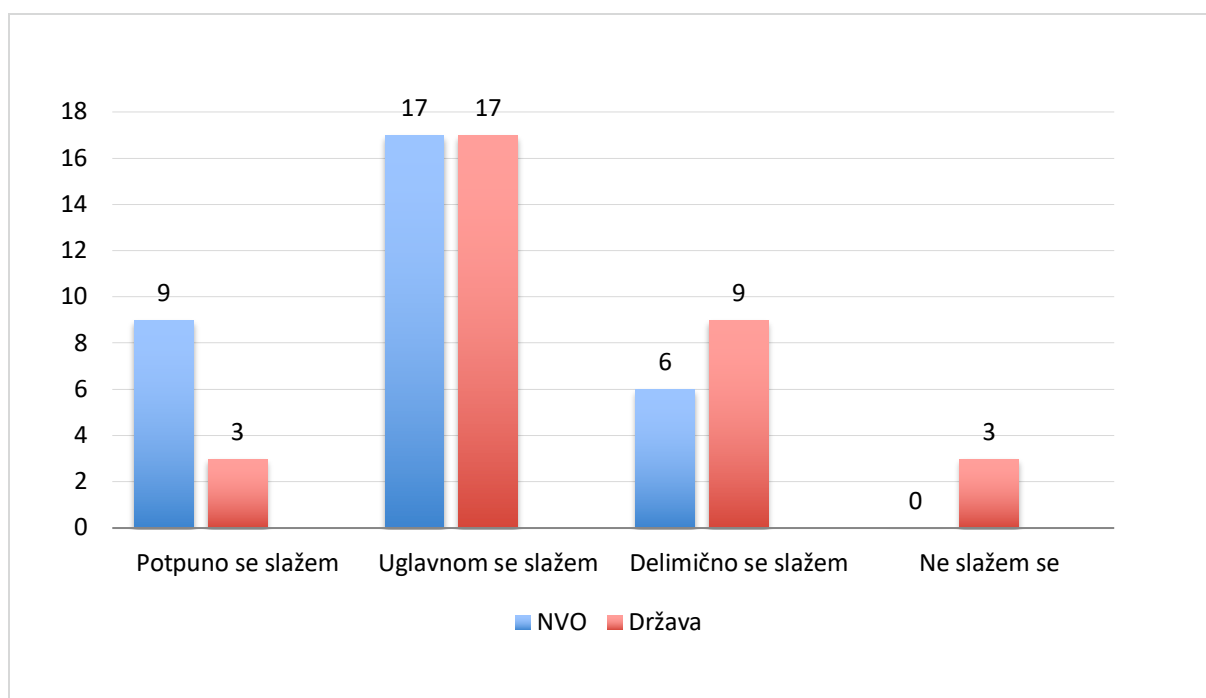
⁴⁶ Portugal; Portugalsko udruženje za podršku žrtvama (APAV) – Hrvatska; Bijeli Krug – Mađarska; Fehér Gyűrű Közhazsnú Egyesület/Udruženje beli krug

⁴⁷ *Pravilnik o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga*, Službeni glasnik br. 40/2014, 60/15

⁴⁸ Kao i druga udruženja.

⁴⁹ Za potrebe ovog izveštaja, pristupačnost se više tumači u smislu dostupnosti usluga, njihove generalne otvorenosti prema žrtvama, a ne u smislu pristupačnosti kada je reč o osobama sa invaliditetom, na primer.

Grafikon 5: Pristupačnost usluga, u zavisnosti od pružaoca usluga



52. Viktimizacija je jedinstveno, lično iskustvo sa potrebama žrtava koje se vremenom menjaju i zavisi od ličnih faktora i faktora iz neposrednog okruženja⁵⁰. Ove potrebe mogu biti uslovljene individualnim situacijama žrtava – pripadnost osetljivoj grupi, prethodna trauma ili specifične lične okolnosti. Pružanje adekvatne generičke, kao i specijalističke podrške je od suštinskog značaja za zaštitu osnovnih potreba žrtve: za poštovanje i priznavanje, podršku (uključujući informacije), zaštitu, pristup pravi i nadoknadu⁵¹.

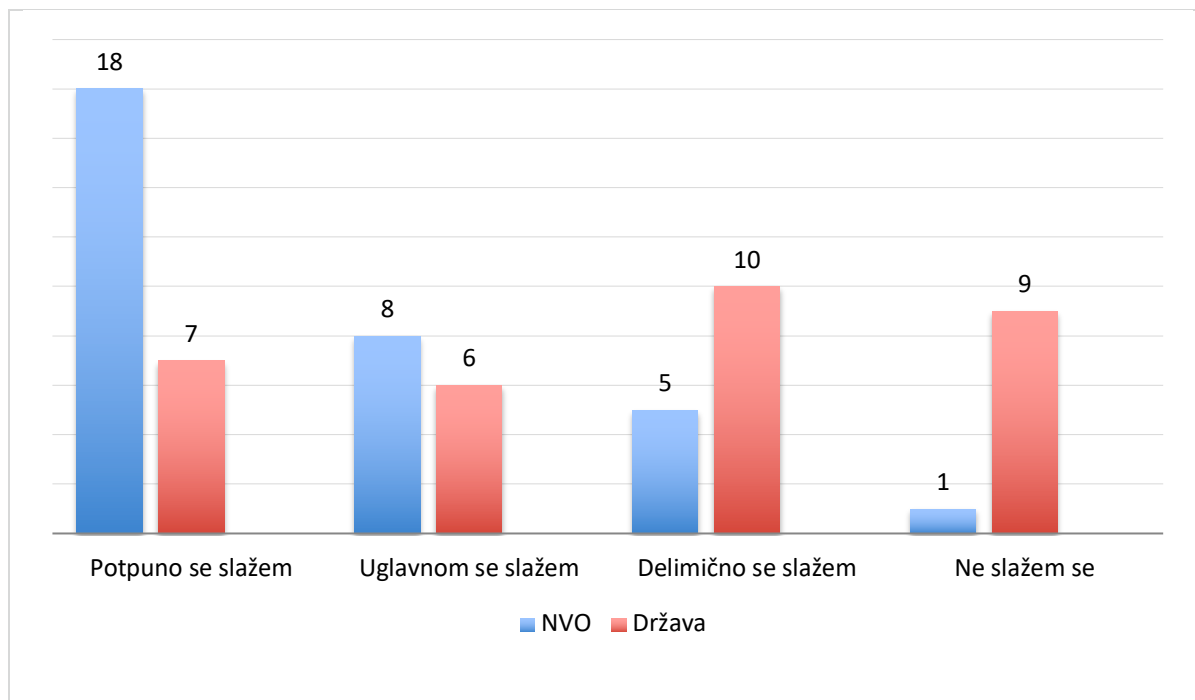
53. Sposobnost organizacija i institucija da odgovore na pojedinačne situacije žrtava je ključni zahtev, koji može da pomogne posebno osetljivim žrtvama koje traže i dobijaju podršku. Važno je da ove usluge budu odgovarajuće, tako što će: biti dostupne i van tradicionalnog radnog vremena; moći da pružaju usluge van kancelarija; moći da pružaju pomoć u zavisnosti od potreba žrtava. Anketa ukazuje da su NVO u poziciji da odgovore na potrebe žrtava na fleksibilan način, u nekoliko aspekata. NVO mogu da pružaju usluge u različito doba dana, uključujući vikende, a 72 procenata ispitanika smatra da NVO ponekad pružaju usluge van uobičajenog radnog vremena, dok 53 procenata smatra da državne institucije nemaju tu mogućnost. Iako se čini da NVO nisu preterano fleksibilne u smislu pružanja usluga van svoje lokacije, u skoro 90 posto slučajeva su ipak bile u mogućnosti da pruže pomoć van svoje stalne lokacije. U isto vreme, u 62,5 posto slučajeva, državne službe uopšte nisu mogle da pruže usluge žrtvama van svoje zvanične lokacije. Čini se da su NVO bolje pozicionirane da vremenom menjaju svoj pristup u skladu sa menjanjem potreba žrtava: 90 posto ispitanika smatra da su NVO u potpunosti ili uglavnom sposobne da se prilagode promenljivim okolnostima, dok samo 44 procenata smatra isto za državne pružaoce usluga podrške žrtvama.

⁵⁰ Generalni direktora za interne politike, 2017. Kako EU i države članice na najbolji način mogu da pomognu žrtvama terorizma? Studija za Libe odbor.

⁵¹ Ibid.

54. Generičke usluge u Hrvaskoj i Mađarskoj navode veću fleksibilnost usluga NVO u odnosu na usluge koje nudi država. Kao što je prethodno navedeno, državne usluge koje su dostupne u Hrvatskoj su ograničene samo na sudski postupak: ne nude mogućnosti kao što su pravna i psihološka podrška. U Mađarskoj se, međutim, uprkos zvanične posvećenosti, retko pružaju potpune usluge. U Portugalu država ne pruža nikakve generičke usluge.

Grafikon 6: Sposobnost dugoročnog pružanja usluga



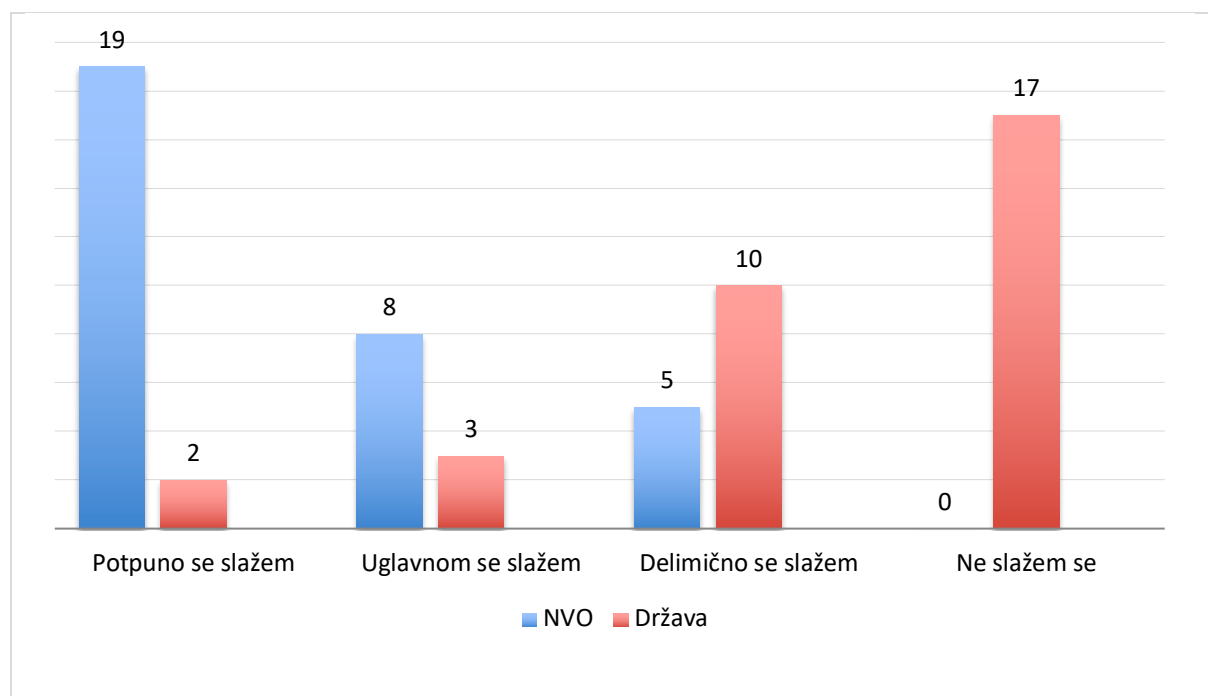
55. Da bi se obezbedile adekvatne usluge i odgovorilo na dugoročne potrebe žrtava, organizacije za pružanje podrške treba da obezbede dugoročno pružanje usluga koje nije vremenski ograničeno. Važno je napomenuti da nije neobično da se organizacije za podršku žrtvama suočavaju sa problemima u finansiranju, dok je, često pogrešan, stav finansijera da usluge podrške žrtvama mogu da se pružaju kroz projektno finansiranje, umesto dugoročnog rešenja. NVO imaju prednost u poređenju sa državnim uslugama podrške, kao bolje rešenje za pružanje usluga žrtvama kojima je potrebna dugoročna podrška – gde 69 procenata, odnosno 50 procenata ispitanika smatra da su NVO i država u potpunosti ili uglavnom sposobne da pružaju dugoročne usluge.

56. Dugoročno pružanje usluga se dovodi u pitanje ukoliko se usluge pružaju kroz i u vezi sa učešćem žrtve u krivičnom postupku. Mnogi oblici državne podrške, kao što je slučaj u Hrvatskoj, se oslanjaju na učestvovanje žrtve i svedočenje u krivičnom postupku: kada se završi suđenje, prestaje podrška. Sa druge strane, NVO mogu da pružaju безусловne usluge tokom neograničenog vremenskog perioda – sve dok je žrtvi podrška potrebna. To ne znači da specifične usluge vezane za suđenje nisu potrebne ili da državne usluge ne mogu biti pružene na bezuslovan način. Međutim, takav pristup državnim uslugama je manje uobičajen, a čak i kada se uspostavi, kao što je naizgled slučaj u Mađarskoj, mnoge usluge ostaju strukturno nedostupne, a njihovo pružanje je uslovljeno formalnim priznavanjem statusa žrtve i prebivalištem u zemlji.

57. Blisko povezana sa fleksibilnošću i mogućnošću angažovanja volontera je sposobnost organizacije za podršku žrtvama da pružaju usluge uz minimalno kašnjenje. Anketa je potvrdila da se smatra da su NVO bolje u davanju brzog odgovora na potrebe žrtava sa najmanjim mogućim kašnjenjem. 87,5 procenata ispitanika smatra da su NVO u potpunosti ili uglavnom sposobne da pružaju usluge uz minimalno kašnjenje, dok samo 34 procenata smatra isto za državne pružaoce usluga.

58. Konačno, važno je razumeti ekonomičnost NVO i državnih usluga. Detaljna analiza troškova i koristi usluga podrške žrtvama je deo posebnog izveštaja⁵², gde se procenjuje virtuelna vrednost novca za podršku žrtvama u Srbiji. Iako nije bilo moguće sprovesti takvu analizu za uporedne prakse, važno je znati mišljenje interesnih strana o ekonomičnosti ovih usluga. Izgleda da 81 procenata interesnih strana – profesionalaca za podršku žrtvama, donosilaca politika i drugih interesnih strana, smatra da NVO u potpunosti ili uglavnom pružaju ekonomične usluge. Samo polovina od toga – 40,5 procenata, smatra da su državne usluge takođe ekonomične.

Grafikon 7: Sposobnost službi da koriste pomoć volontera

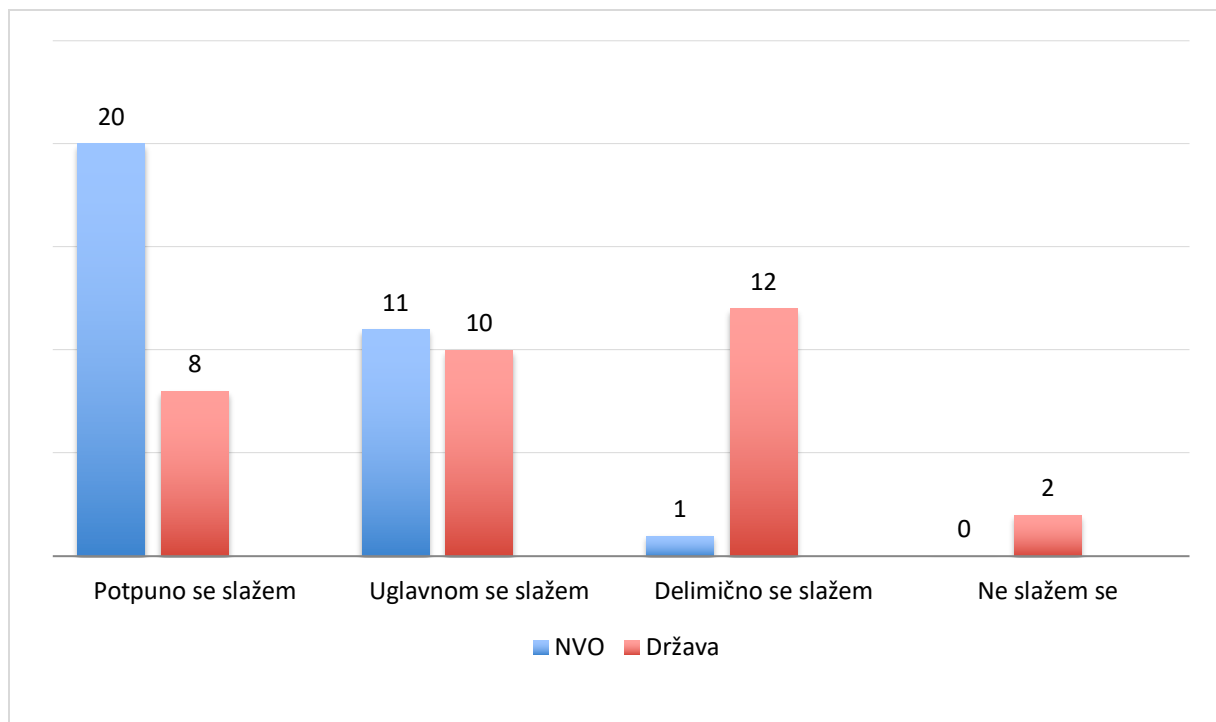


59. Da bi se adekvatno odgovorilo na potrebe žrtava, angažovanje volontera nije samo preporučeno, već je neophodno za pružanje usluga podrške žrtvama. Volonteri mogu da doprinesu radu organizacije ne samo tako što će posvetiti organizaciji svoje vreme i veštine, već i kroz pružanje podrške promenama i održivosti, a često će osim svoje posvećenosti nuditi i bogatu ekspertizu i iskustvo. Opet se čini da su NVO bolje pozicionirane za privlačenje i regrutovanje volontera u poređenju sa državnim službama, a skoro 85 procenata ispitanika smatra da su NVO u potpunosti ili uglavnom sposobne da uključe volontere u svoj rad, a više od 53 procenata ispitanika smatra da su državne službe za to nesposobne.

⁵² Full report is available at: www.mdtfjss.org.rs

60. Sposobnost angažovanja volontera i korišćenja njihove podrške u radu je takođe posmatrana u sistemima Hrvatske, Mađarske i Portugala. U Mađarskoj većinu osoblja u organizaciji Fehér Gyűrű čine volonteri, iako organizacija takođe saraduje sa velikim brojem advokata koji pružaju pravnu pomoć žrtvama na dobrovoljnoj bazi – što nije slučaj u državnim službama. U Hrvatskoj volontere takođe angažuju državne institucije, dok nevladine organizacije angažuju veći broj volontera u svom radu. U Portugalu takođe uključivanje volontera pomaže obezbeđivanje odgovarajućeg i efikasnog pružanja usluga žrtvama u NVO.

Grafikon 8: Posvećenost zaposlenih u službama za podršku žrtvama



61. Da bi pružali usluge najvišeg kvaliteta i adekvatno odgovorili na potrebe žrtava, neophodno je da zaposleni i volonteri budu ne samo dobro obučeni, već i da budu posvećeni potrebama žrtava i da poštuju njihova prava. Čini se da su nevladini pružaoci usluga podrške žrtvama daleko ispred svojih kolega u državnim službama kada je reč o percepciji njihove posvećenosti pružanja podrške žrtvama. Skoro 97 procenata ispitanika smatra da su NVO u potpunosti ili uglavnom posvećene svom radu sa žrtvama, dok 56 procenata smatra isto za profesionalce koji pružaju podršku žrtvama u javnom sektoru. Ovo se makar delimično može videti na primeru Mađarske, gde su zaposleni koji rade u državnim institucijama državni službenici, koji sebe više posmatraju kao službenike koji izdaju sertifikate svojim klijentima – žrtvama, a manje kao osobe od poverenja koji pružaju pomoć i podršku osetljivim osobama u trenutku potrebe.

62. Nastavak investicija u razvoj veština i znanja zaposlenih je neophodan kako bi pružaoci usluga žrtvama adekvatno odgovorili na potrebe žrtava. To se uglavnom radi kroz obuku i stručno usavršavanje plaćenih zaposlenih i volontera. Uprkos ograničenim resursima, NVO se i dalje posmatraju kao organizacije koje lakše mogu da garantuju obučene zaposlene i volontere. 87,5 procenata ispitanika smatraju da su NVO u potpunosti ili uglavnom sposobne da pružaju adekvatnu obuku njihovim zaposlenima i volonterima, dok 56 procenata smatra isto za državne usluge. Ovakvi

nalazi mogu biti naročito važni za Srbiju, imajući u vidu da se obučavanje zaposlenih i volontera smatra jednim od značajnih nedostataka u uslugama koje se trenutno pružaju⁵³.

63. U Hrvatskoj, Mađarskoj i Portugalu, NVO ulažu u pružanje obuka za njihove zaposlene, ali su takođe navedene inicijative koje se tiču obuke državnih zvaničnika. U Mađarskoj, Pravna akademija pravosudnih usluga (u okviru Ministarstva pravde)⁵⁴ aktivno organizuje obuke za zaposlene u okružnim kancelarijama za podršku žrtvama. U Portugalu je zakonski zahtev da profesionalci, državni ili nevladini zaposleni ili volonteri, koji pružaju specijalističke usluge moraju da prođu intenzivnu obuku: završetak takve obuke je preduslov za dobijanje javnih sredstava. Pored toga, javno tužilaštvo u Portugalu, u oblasti nasilja u porodici i zloupotrebe protiv osetljivih grupa (stariji, deca, u nekim slučajevima čak i potrebe osoba sa invaliditetom) postaje sve više specijalizovano, te stoga tužioci dobijaju odgovarajuću obuku kako bi radili sa osetljivim žrtvama. Od APAV i Fehér Gyűrű se redovno zahteva da pružaju obuke u javnim institucijama – policiji, pravosudnim institucijama i drugim.

64. Generalna percepcija širom Evrope je da nevladine organizacije za podršku žrtvama generalno pružaju ekonomičnije usluge u poređenju sa državom. To je možda slučaj zbog mogućnosti angažovanja više volontera, kao i zbog veće posvećenosti zaposlenih.

2.5. Dostupnost usluga NVO

65. Postoji čitav niz usluga, generičkih i specijalizovanih, koje treba razviti kako bi ispunjavale potrebe žrtava. Usluge koje često pružaju NVO uključuju: telefonske linije za pomoć; emocionalnu, praktičnu, administrativnu i psihološku podršku; pravnu pomoć; i pratnju. Zbog prirode ovih usluga, delotvorni ishodi će zavisiti od njihove dostupnosti i pristupačnosti, kao i od mogućnosti, spremnosti i stava zaposlenih koji su uključeni u rad sa žrtvama. Ekonomičnost je važan element svake organizacije. Odluke o načinu pružanja usluga i o tome ko će pružati usluge može često zavisiti od finansijskih implikacija.

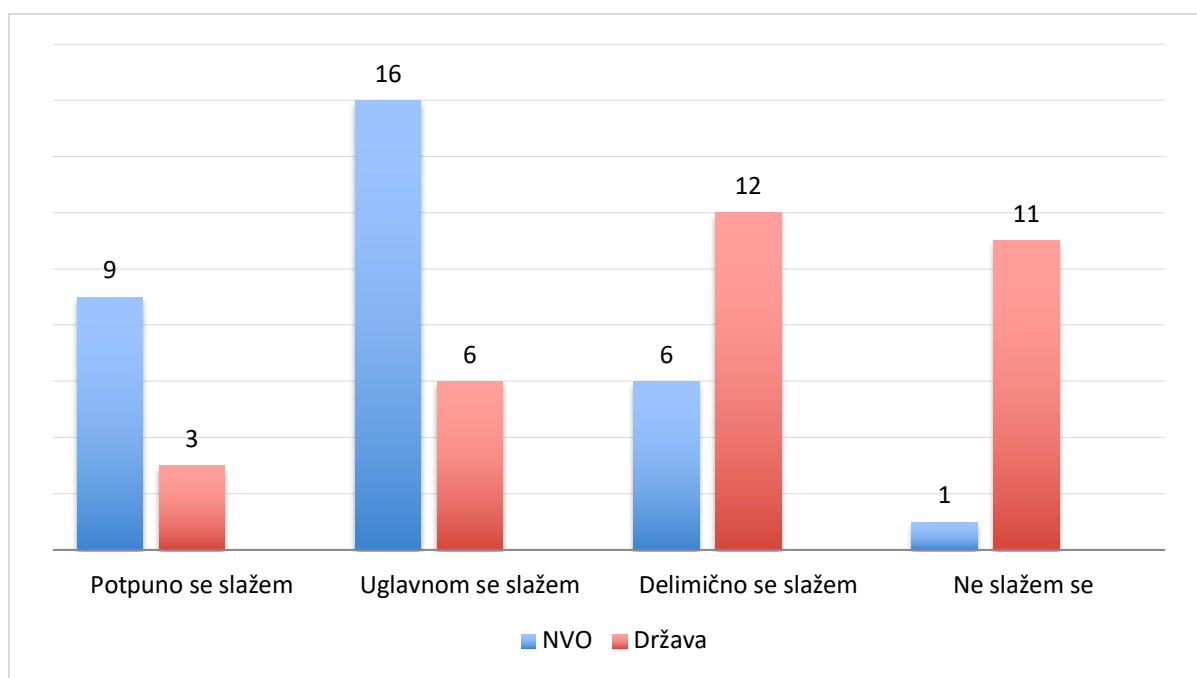
66. Rezultati ankete otkrivaju da usluge koje pruža nevladin sektor imaju 'dodatu vrednost'. Za razliku od državnih struktura, koje su veoma regulisane, NVO su prilagodljive i mogu da odgovore na promene. NVO su nezavisne od vlade, posvećene su podržavanju interesa žrtava i crpe svoju snagu iz zajednice tako što angažuju volontersku podršku. Ovo odvajanje od državne politike je važna karakteristika, jer NVO zbog svoje manje zvanične pozicije dobijaju veće poverenje od žrtava, koje često zahtevaju poverljivost i anonimnost. NVO za podršku žrtvama su stoga povezane sa većim brojem ljudi zbog svoje pouzdanosti i pristupačnosti.

⁵³ MDTF JSS, VSE, Pregled postojećih usluga podrške žrtvama u Srbiji, 2017, dostupno na:

http://www.mdtfjss.org.rs/en/mdtf_activities/2017/victims-access-to-support-services-in-serbia#.W_LRfZfw2w

⁵⁴ <http://jogakademia.gov.hu/>

Grafikon 9: Sposobnost pružanja usluga uz minimalne administrativne zahteve



67. Administrativno opterećenje često može obeshrabriti žrtve od traženja podrške ili mogu da rizikuju da ih preoptereće. Znajući da formalnosti sa dugotrajnim i komplikovanim procedurama ne samo da obeshrabruju žrtve da traže podršku, već mogu dovesti do sekundarne viktimizacije, od najveće je važnosti minimiziranje administrativnog opterećenja za žrtve. Kao što je očekivano, nalazi istraživanja ukazuju da nevladine organizacije koje pružaju podršku žrtvama imaju manje zahtevne administrativne uslove. 78 procenata ispitanika smatra da su NVO u potpunosti ili uglavnom sposobne da pružaju usluge na jednostavan i neposredan način, dok samo 28 procenata smatra isto za državne pružaoce usluga. Ista je situacija u Hrvatskoj i Portugalu, a naročito u Mađarskoj, gde državni pružaoci usluga nude podršku samo onim žrtvama koje su označene kao takve od strane državne službe.

68. Dostupnost različitih vrsta usluga utiče na oporavak žrtava i njihovu sposobnost da ponovo urede svoje živote. Stoga je važno uspostaviti različite vrste pomoći. Iako anketa nije mogla da obuhvati puni opseg, ona je imala za cilj da ispita uzorak najvažnijih usluga: posmatrajući njihovu dostupnosti širom Evrope; i ulogu koje NVO imaju u pružanju tih usluga.

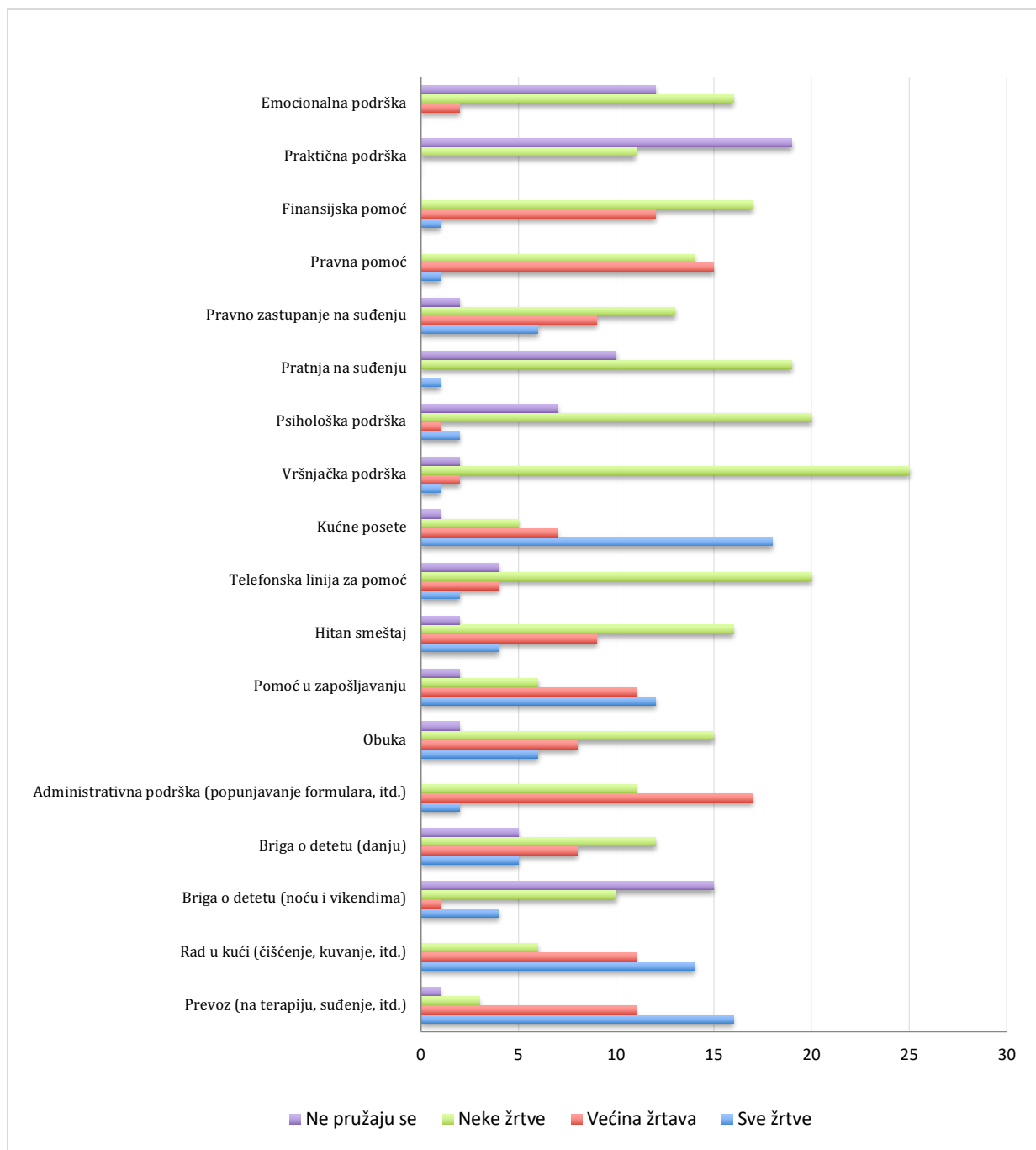
69. Određene specijalističke usluge su ograničene na žrtve sa specifičnim potrebama i njihova široka dostupnost se ne očekuje. Međutim, usluge moraju da postoje za one kojima su potrebne. Kao što istraživanje pokazuje, specijalistička pomoć, kao što je hitan smeštaj (skloništa za žrtve) ili vršnjačka podrška je dostupna žrtvama u ograničenoj meri – 50, odnosno 78 procenata. Ovakvi nalazi su očekivani, imajući u vidu prirodu ovih usluga: skloništa se obezbeđuju žrtvama nasilja, uglavnom ženama i deci koji su žrtve nasilja u porodici ili žrtvama trgovine ljudima; ali možda ne i žrtvama paljevine zbog koje su izgubili svoje kuće. Slično tome, vršnjačka podrška je uglavnom dostupna kroz grupe pomoći za žrtve specifičnih krivičnih dela (npr. silovanje ili terorizam).

70. Neke usluge, kao što je finansijska pomoć ili pomoć pri zapošljavanju, NVO pružaju retko, zbog specifičnih resursa koji su potrebni. Finansijska pomoć, u tom smislu, ne označava nadoknadu

štete za žrtvu, već hitnu finansijsku intervenciju kako bi se pomoglo žrtvi da se izbori sa direktnim efektima viktimizacije (npr. za plaćanje bolničkih računa ili kupovinu karte za povratak kući). Ova usluga je u mnogim sistemima ograničena na proveru imovnog stanja i očigledno predstavlja finansijsko opterećenje koje NVO ne mogu da priušte. Sa druge strane, pomoć pri zapošljavanju može zahtevati pristup opštim programima za lakše zapošljavanje, koji su u mnogim zemljama pod kontrolom države.

71. Neke specifične usluge kao što su obuke, rad u kući, nega deteta i prevoz su generalno retka pojava. Međutim, kada su ove usluge dostupne, njih često lakše obezbeđuju NVO iz brojnih razloga, uključujući sposobnost NVO da lakše angažuju volontere.

Grafikon 10: Vrste usluga koje pružaju NVO



72. Mnoge od ovih usluga su dostupne u Hrvatskoj, Mađarskoj i Portugalu. Emocionalna podrška se u sve tri zemlje smatra oblikom primarne podrške⁵⁵, međutim, pristup ovoj usluzi može biti ograničen ukoliko su sudovi pružaoci ove usluge. U Hrvatskoj i Portugalu, i državne institucije i NVO su uključeni u pružanje ove primarne usluge. Na primer, u Portugalu, specijalizovani multidisciplinarni timovi imaju pristup u radu koji je orijentisan ka žrtvi i opremljeni su tako da pružaju emocionalnu podršku žrtvama: obuke koje su fokusirane na žrtve i razvijanje specifičnih veština dovodi do bolje podrške žrtvama. U Mađarskoj, međutim, uprkos nekim pokušajima da se dostignu isti rezultati, državne institucije su i dalje neuspešne u sistematskom pružanju emocionalne podrške žrtvama: emocionalna podrška se uglavnom pruža žrtvama kroz telefonske linije za pomoć koje vode NVO. U Hrvatskoj će oni koji se obrate službama za podršku žrtvama dobiti emocionalnu podršku; međutim, postoji zabrinutost za pristup emocionalnoj (ili bilo kojoj drugoj vrsti) podršci za žrtve u regionima u kojima te usluge pružaju sudovi, jer je emocionalna podrška rezervisana samo za žrtve prijavljenih krivičnih dela tokom trajanja krivičnog postupka.

73. Slično tome, praktična podrška se pruža u sve tri zemlje, kroz NVO i državne institucije. Praktična podrška se, na primer, sastoji od pružanja pomoći žrtvama u popunjavanju zvaničnih formulara, podnošenju zahteva za psihološku ili pravnu pomoć, itd. U Mađarskoj država i generičke NVO pružaju pomoć oko praktičnih pitanja, dok specijalizovane NVO pomažu žrtvama da pristupe njihovim uslugama. U Portugalu su opštine direktno uključene u pružanje ove vrste usluga, međutim, NVO takođe pružaju pomoć na zahtev žrtve. Ukoliko se državni podsistemi bave specifičnim pitanjima vezanim za njihovu sferu nadležnosti (npr. socijalna služba, zahtev za pravnom pomoći), NVO pomažu žrtvama kroz administrativnu podršku. Ovaj zajednički pristup, uz odvojene i prethodno utvrđene funkcije, može obezbediti podelu zadataka, čime će se izbeći preopterećivanje službenika koji rade na predmetima. U Hrvatskoj je praktična podrška koju pružaju specijalizovane kancelarije za podršku žrtvama i svedocima u regionalnim sudovima ograničena samo na žrtve koje se pojavljuju u krivičnim postupcima: dostupna praktična podrška je organizovana na pomaganje žrtvama da se snađu u zgradi suda, itd.

74. Pravnu pomoć pružaju i NVO i državne institucije, ali se pružanje ovih usluga razlikuje među zemljama. U Mađarskoj pravnu pomoć pruža državna služba samo ukoliko su ispunjeni određeni uslovi, i ta pomoć je predmet provere imovinskog stanja; međutim, standardi podobnosti su relativno visoki u poređenju sa prosečnim platama. Žrtve koje su podobne za ovu vrstu pomoći imaju pravo da zahtevaju advokata, koga Ministarstvo pravde obezbeđuje bez naknade⁵⁶. Nasuprot tome, Feher Gyuru pruža pravnu pomoć, koristeći *pro bono* usluge ili angažuju advokate koji pomažu putem telefona, elektronske pošte ili tako što zastupaju žrtvu pred sudom. U Portugalu socijalne službe procenjuju zahteve i opredeljuju plaćanje naknade, dok država nudi pravno savetovanje, podršku za sudske troškove⁵⁷ ili pravno zastupanje⁵⁸. Ipak, za razliku od Mađarske, žrtva ne bira svog

⁵⁵ Primarna podrška uključuje emocionalnu podršku: u kontekstu podrške u komunikaciji sa pravosudnim institucijama, koja teži da ublaži intenzitet emocija koje utiču na telesne funkcije i kognitivne sposobnosti, i olakšava svedočenje, donošenje odluka i funkcionisanje i, pored razgovora, uključuje praćenje osobe i smeštaj u posebnim prostorijama tokom boravka u instituciji (čekaonice), dok kada je reč o drugoj vrsti pomoći i podrške to obuhvata osnaživanje žrtve da ponovo preuzme kontrolu nad sopstvenim životom.

⁵⁶ Ili uz smanjenu naknadu, u skladu sa procenom prihoda.

⁵⁷ Žrtve nasilja u porodici su izuzete.

⁵⁸ Nakon što su podnosioci zahteva podvrgnuti proveru imovinskog stanja.

advokata sa spiska, već socijalna služba kontaktira Advokatsku komoru, koja zatim imenuje pravnog zastupnika. U Hrvatskoj, u zavisnosti od potreba žrtava i svedoka, nadležni državni organi ili NVO nadgledaju pružanje pravne pomoći⁵⁹. Međutim, da bi zadržali nepristrasnost, Kancelarijama za podršku žrtvama i svedocima je zabranjeno da nude pravne savete klijentima. Hrvatske NVO zapošljavaju licencirane eksperte koji nude žrtvama ovu vrstu pomoći. Pravnu pomoć koja uključuje zastupanje pred sudom mora da odobri Državna administrativna kancelarija: to stvara izazove za mnoge korisnike, koji na kraju ostanu bez pravne pomoći i pravnog zastupanja. U cilju prevazilaženja ovog problema, Služba za podršku žrtvama i svedocima je uspostavila Nacionalnu pravosudnu kancelariju koja omogućava žrtvama da dobiju dodatnu pravnu podršku od kvalifikovanih pravnih savetnika. Ipak, profesionalci za podršku žrtvama su zabrinuti zbog nedavnog povećanja zahteva, što opterećuje ovu službu, a što je dovelo do situacije u kojoj mnoge žrtve gube pristup ovoj vrsti podrške⁶⁰.

75. U Hrvatskoj i Portugalu finansijsku pomoć pruža samo država, dok u Mađarskoj država i NVO dele teret finansijske podrške. Razlika u dva izvora finansijske podrške može se posmatrati kroz veću fleksibilnost NVO da pružaju podršku. Ukoliko su državne usluge formalne i ograničenog obima, sredstva koja obezbeđuju NVO, takođe skromna, mogu biti dodeljena uz manje formalnosti (npr. tako što će se podrška pružati uz fleksibilnije uslove, ukoliko postoji dokaz o viktimizaciji, umesto da se prate strogi rokovi⁶¹) u pružanju hitne pomoći žrtvama (pogotovo za troškove sahrane).

76. U Hrvatskoj i Portugalu, pratnju na suđenju obezbeđuju i država i NVO, dok u Mađarskoj taj zadatak sprovode isključivo NVO. Teoretski državni organi imaju pravo da prate žrtvu na suđenju, ali su u praksi NVO te koje ovu uslugu zaista i pružaju. U Hrvatskoj se logistička podrška sastoji od organizovanja smeštaja na lokaciji gde se održava postupak, organizovanje putovanja za žrtve/svedoke, pomoć sa zakonski priznatim troškovima, pomoć za dobijanje finansijske pomoći koja se dobija po zakonu, itd. U Portugalu ovu podršku gotovo uvek sprovode NVO: službe za uslovni otpust ponekad prate žrtve krivičnog dela na suđenjima⁶².

77. Glavni pružaoci psihološke podrške u Portugalu i Mađarskoj su NVO, dok su u Hrvatskoj podjednako uključene državne institucije i NVO. U Hrvatskoj nadležna državna institucija ili NVO nadgleda potrebu za bilo kakvim psihološkim tretmanom žrtava i svedoka. Međutim, Kancelarije i službe za podršku žrtvama i svedocima nisu ovlašćene da pružaju ovu ili druge vrste specijalističke podrške – i samo mogu da upute žrtve na adekvatne usluge. U praksi NVO ostaju jedine kompetentne da zaposle licencirane stručnjake iz različitih oblasti (ljudska prava, psihologija, socijalni rad, obrazovna rehabilitacija) kako bi ponudile ove vrste pomoći. U mnogim regionima Mađarske, NVO pružaju psihološku pomoć na terenu i zaposleni putuju ka onima koji su doživeli krivično delo u onim oblastima u kojima nedostaje podrška. U Portugalu, APAV pruža psihološku podršku žrtvama u okviru svojih centara za podršku i skloništa, dok se ostali procenjuju i upućuju u specijalističke službe.

⁵⁹ Važno je napomenuti da u ovoj zemlji nedostaje sistem standardizacije i verifikacije NVO.

⁶⁰ Prema rečima interesnih strana i profesionalaca u oblasti podrške žrtvama.

⁶¹ Npr. država pruža hitnu podršku samo ukoliko se zahtev podnese najkasnije 5 dana nakon događaja. Feher Gyuru prihvata ove zahteve čak i kasnije, na osnovu dokaza o potrebi.

⁶² Čini se da je ovo slučaj zbog njihove prethodne uloge u radu sa okrivljenima. Izgleda da RNAVVD ne razume u dovoljnoj meri potrebu da se razdvoje ove dve aktivnosti. Neke humanitarne organizacije i opštinske službe, koje pružaju usluge u centrima za podršku žrtvama, takođe pružaju podršku počiniocima krivičnog dela nasilja u porodici.

U sve tri zemlje, psiholozi koji pružaju podršku žrtvama treba da budu licencirani u skladu sa opštim pravilima koja se primenjuju na psihologe.

78. U Mađarskoj i Portugalu i državne institucije i NVO pružaju uslugu telefonskih linija za pomoć. Međutim, u Hrvatskoj ovu uslugu pružaju samo NVO. Hrvatska i Portugal nude usluge harmonizovane evropske linije za podršku žrtvama 116 006⁶³, a ovu uslugu u obe zemlje pružaju NVO. U Portugalu ovu uslugu pruža APAV, dok u Hrvatskoj tu uslugu pruža Udruženje za podršku žrtvama i svedocima. U Mađarskoj postoji besplatna nacionalna linija za pomoć, koja je dostupna 24 časa 7 dana u nedelji. Telefonske linije za pomoć obezbeđuje Ministarstvo pravde (Linija za podršku žrtvama) i specijalizovane NVO (za nestalu decu ili decu i mlade kojima je potrebna pomoć, nega i zaštita, žene i deca žrtve seksualnog nasilja i maltretiranja). Dodatne telefonske linije za pomoć su dostupne u sve tri zemlje – i to je pomoć za određene vrste žrtava (npr. u Portugalu, Komisija za stanovništvo i rodnu ravnopravnost pruža pomoć putem linije za pomoć 24 sata 7 dana u nedelji za žrtve nasilja u porodici) ili za žrtve iz određenih regiona⁶⁴.

79. I državne strukture i NVO pružaju obuku za profesionalce koji se bave potrebama žrtava kako bi osigurali kvalitet usluga. U Mađarskoj je glavni fokus stavljen na obučavanje policajaca i tu obuku pruža državna služba za podršku žrtvama. Međutim, ta obuka nije obavezna, već policija treba da zatraži od službe za podršku da im organizuje specifične obuke. Sa druge strane, Feher Gyuru redovno organizuje obuke za studente policijske akademije. U Portugalu se obuka o nasilju u porodici i drugim vrstama rodnog nasilja primarno organizuje u okviru Komisije za stanovništvo i rodnu ravnopravnost. Za druge vrste krivičnih dela i druge oblike viktimizacije, APAV ima centar za obuku koji pruža specijalizovane obuke za podršku žrtvama za različite grupe profesionalaca, uključujući pravosuđe i policiju. Slično tome, Hrvatska pruža stalnu obuku za pojedince koji rade sa žrtvama, u cilju jačanja organizacionih kapaciteta, efikasnosti i vidljivosti. Značajne aktivnosti su vezane za sprovođenje specijalizovanih edukacija za predstavnike nadležnih organa i institucija koje rade sa žrtvama seksualnog nasilja, nasilja u porodici i žrtvama trgovine ljudima.

80. Opšte informacije, koje obuhvataju sve potrebe žrtava – priznavanje, podršku, zaštitu, pristup pravdi i nadoknadu štete, pružaju državni organi i NVO. Iako je u Mađarskoj većina usluga dostupna žrtvama bez obzira na zvanično prijavljivanje krivičnog dela, većina žrtava dobija informacije o državnoj podršci žrtvama od policije, prilikom podnošenja zvanične prijave. U sve tri analizirane zemlje, policija ima obavezu da obavesti sve žrtve krivičnih dela o organizacijama i službama u kojima mogu da traže podršku. U Portugalu Komisija za stanovništvo i rodnu ravnopravnost pruža neku vrstu direktne pomoći, kroz informacionu telefonsku liniju za pomoć, koja je ograničena na krivično dela nasilja u porodici. Na primer, ukoliko žrtva u Portugalu dobije potvrdu o statusu žrtve, oni takođe dobijaju dodatni papir na kome su navedene sve relevantne organizacija za podršku žrtvama: automatski nacionalni sistem upućivanja za sve žrtve krivičnih dela ne postoji⁶⁵. U Hrvatskoj, Mreža podrške žrtvama, NVO koju je Ministarstvo pravde ovlástilo da pruža podršku žrtvama u regionima gde takve usluge nisu dostupne u sudovima, rutinski daje žrtvama tehničke i praktične informacije. Odeljenje za podršku žrtvama i svedocima ima ovlašćenje da pruža praktične informacije, informacije o pravima žrtava i emocionalnoj podršci. Prema proceduralnim protokolima:















⁶³ Vidi takođe: <https://victimsupport.eu/news/workshop-on-116006-helplines-for-victims-of-crime/>

⁶⁴ Npr. Bijeli krug obezbeđuje telefonsku liniju za pomoć žrtvama iz regiona Splita i Dalmacije.

profesionalac i policija, socijalna služba, zdravstvena ustanova, javni pravobranilac i regionalni operativni timovi u sudovima moraju da pružaju podršku žrtvama i svedocima, koja obuhvata pružanje informacija. NVO pružaju informacije o pravima i procedurama na svojim internet prezentacijama.

81. Dostupnost različitih usluga koje pružaju različiti akteri je navedena u sledećoj tabeli:

Grafikon 11: Vrste podrške po zemljama

USLUGE	Pružaju ih NVO	Pružaju ih država	Pružaju ih zajednički
Emocionalna podrška			
Praktična podrška			
Finansijska pomoć			
Pravna pomoć			
Pratnja na suđenju			
Psihološka podrška			
Telefonske linije za pomoć			
Hitan smeštaj			
Obuka			
Informacije			

82. U sve tri zemlje se pružanje generičkih i specijalističkih usluga podrške žrtvama u velikoj meri oslanja na kratkoročne inicijative, što dovodi u rizik održivost i kvalitet usluga. Čak i kod službi koje dobro funkcionišu, kao što je slučaj u Portugalu, organizacije za podršku žrtvama se suočavaju sa problemima u smislu održivosti njihovog finansiranja. To je naročito očigledno u slučajevima Hrvatske i Mađarske.

83. Sa šarenolikim organizacijama za podršku žrtvama u Hrvatskoj, postoji bojazan da neki ljudi neće dobiti pomoć koja im je potrebna. Ministarstvo pravde ne finansira NVO koje pružaju podršku u sredinama gde država radi sa žrtvama kroz kancelarije u regionalnim sudovima. Ove kancelarije pružaju ograničen obim usluga (npr. ne pružaju pravne savete niti psihološku pomoć) i rade samo sa žrtvama koje učestvuju u krivičnom postupku: žrtve koje ne žele da prijave krivično delo su izuzete iz ove podrške.

84. Iako se usluge države i NVO pružaju na nacionalnom nivou u Mađarskoj, postoji zabrinutost oko dostupnosti usluga svim žrtvama. Da bi bili podobni za podršku, žrtve moraju da dobiju status žrtve, koji treba da bude povezan sa pokretanjem krivičnog postupka. Zakon jasno propisuje da će se podrška obezbediti legalnim državljanima: strani državljani koji legalno borave u zemlji ili turisti koji posećuju zemlju uz važeću vizu (ili bez vize, ukoliko nije potrebna) će dobiti podršku. Međutim, ova podrška se ne pruža migrantima bez dokumenata koji su žrtve krivičnih dela, na primer.

⁶⁵ U Lisabonu takođe postoji tim psihologa koji pružaju podršku i rade sa javnim tužilaštvima, kako bi pomogli tužiocima u proceni rizika, kao i da bi pružili informacije i emocionalnu podršku žrtvama, kada je to potrebno.

85. U Portugalu, gde organizacije civilnog društva pružaju generičke usluge podrške na nacionalnom nivou su zabeleženi slični problemi. Iako je APAV organizacija kojoj se žrtve obraćaju i glavni generički pružalac usluga za žrtve krivičnih dela, neka vrsta podrške je dostupna kroz krivično-pravni sistem. Policija je 2006. godine uvela operativnu grupu za podršku žrtvama koja dopunjuje rad APAV tako što uključuje pitanja žrtava u rad portugalske policije⁶⁶.

86. Iz istraživanja proizilazi da su NVO naizgled više sposobne da pružaju niz usluga. NVO su takođe u jedinstvenom položaju da se zalažu za interese žrtava u javnoj areni, rade naporno na obezbeđivanju politika koje imaju pristup orijentisan ka žrtvama, omogućavaju umnožavanje glasova žrtava. To nije uvek lako postići sa državnim institucijama, koje su deo zvaničnog diskursa. Druga prednost neprofitnih organizacija je da one izgleda nude delotvorne usluge po manjoj ceni. I zaista, njihovo angažovanje volontera, pored manjih administrativnih zahteva, unapređuje ljudske resurse organizacije i smanjuje ukupne troškove⁶⁷.

Grafikon 12: Dobre strane NVO u pružanju usluga podrške žrtvama.



⁶⁶ Equipas de Proximidade e Apoio à Vítima – EPAV, uvedeno kroz Stratešku direktivu n^o 10/2006 Policije za javnu bezbednost. Takođe, Polícia de Segurança Pública, PSP.

⁶⁷ Podaci od 12 država članica EU o troškovima generičkih usluga podrške – iako je teško porediti sisteme podrške koji se razlikuju, načine budžetiranja i nivo BDP-a – ukazuju na prosek od nekih € 3,000,000 godišnje (2012. god. ili u nekim slučajevima podaci iz 2011. god. - *FRA izveštaj o podršci žrtvama*).

3. Uloga civilnog društva u pružanju usluga podrške žrtvama u Srbiji

87. Izveštaj iz 2017. godine o uslugama podrške žrtvama⁶⁸ navodi da u Srbiji, iako postoje neki državni programi koji nude ograničene usluge, veći deo podrške pružaju NVO. Prisutni su značajni nedostaci u pružanju generičkih usluga, a nekoliko regiona u Srbiji je lišeno većine usluga. Noviji izveštaj – o analizi troškova i koristi usluga podrške žrtvama u Srbiji – ukazuje da država ne koristi dostupnost NVO, iako bi relativno skromno finansiranje omogućilo geografsko širenje i povećanje kvaliteta usluga koje se pružaju žrtvama krivičnih dela. Takva investicija bi bila korisna ne samo za žrtve, već i za državu⁶⁹.

88. Sveobuhvatni sistem podrške žrtvama krivičnih dela u Srbiji trenutno ne postoji, a da bi se uspostavio takav sistem, potrebno je da čitav niz pružalaca usluga, državnih i nevladinih, zajedno deluju. Međutim, da bi se to postiglo, potrebno je ojačati postojeće usluge i uvesti nove – generičke i specijalizovane. Štaviše, kvalitet takvih usluga treba da bude obezbeđen kroz sistem standarda i potencijalno kroz proces akreditacije usluga. To će dalje zahtevati sistem koordinacije između različitih pružalaca usluga, upravljanje predmetima, praćenje i evaluaciju, kao i dobro razvijen sistem obučavanja profesionalaca i njihov nadzor.

89. Relativno skromna investicija bi omogućila geografsko širenje i unapređenje kvaliteta usluga koje se pružaju žrtvama krivičnih dela. Takva investicija bi bila korisna ne samo za žrtve, već i za državu⁷⁰. Kao što istraživanje ukazuje, trošenje sredstava na podršku žrtvama ima višestruke koristi za celo društvo. U lančanoj reakciji između države, organizacija za podršku žrtvama i samih žrtava, organizacije za podršku žrtvama postaju punopravni partneri u krivično-pravno sistemu. Ulaganje u usluge podrške žrtvama dovodi do povećanog zadovoljstva žrtava i smanjuje sekundarnu viktimizaciju, dok istovremeno ohrabruje žrtvu da traži podršku i prijavljuje krivična dela. Štaviše, postoje indicije o višestrukim finansijskim koristima usluga podrške žrtvama.

90. Određena sistemska pitanja su identifikovana kao prepreke za uspostavljanje adekvatnog, generičkog sistema podrške žrtvama u Srbiji na nacionalnom nivou. Mehanizmi upućivanja koj ibi obezbedili da žrtva bude usmerena na odgovarajući izvor podrške ne postoje. Bez obzira na određene instance saradnje između države i aktera iz NVO sektora, postojeća klima generalnog nepoverenja između civilnog i državnog sektora ugrožava pružanje usluga podrške žrtvama. Žrtve ne dobijaju adekvatne informacije o njihovim pravima i dostupnim uslugama, što dodatno smanjuje mogućnosti za podrškom. Najznačajnija prepreka je činjenica da su državne usluge podrške ograničenog obima i resursa, dok se dostupan sektor NVO ne ograđuje da se uključi u ovo pitanje na održiv i sistematičan način.

⁶⁸ MDTF-JSS, VSE, *Pregled postojećih usluga podrške žrtvama u Srbiji*, Victim Support Europe, 2017

⁶⁹ MDTF-JSS, VSE, *Troškovi i koristi usluga podrške žrtvama u Srbiji*, 2018, dostupno na: www.mdtfjss.org.rs

⁷⁰ *Ibid.*

Grafikon 13: Glavna utvrđena pitanja u vezi sa pružanjem usluga podrške žrtvama u Srbiji⁷¹

Nedostaci u pružanju usluga podrške žrtvama u Srbiji	Sistematski nedostatak generičke podrške žrtvama
	Nepostojanje mehanizma upućivanja
	Nedovoljna saradnja između države i NVO
	Kvalitet i dostupnost informacija za žrtve
	Odsustvo usluga u mnogim delovima teritorije
	Nedovoljno finansiranje za NVO
	Nedostatak obuka za zaposlene i volontere

91. Opšta zabrana zapošljavanja u javnom sektoru u Srbiji, koja je na snazi od 2015. godine, dodatno ugrožava zaštitu i podršku za najosetljivije žrtve. Ova zabrana, iako je inicijalno trebala da zadrži potreban minimalni nivo zaposlenih u javnim službama, često dovodi do nevoljnosti javnih institucija da zaposle nove ljude na upražnjena radna mesta nakon odlaska prethodnih zaposlenih. Prema nedavnom izveštaju Ombudsmana, to je dovelo do značajnog manjka zaposlenih u centrima za socijalni rad i njihove nemogućnosti da pružaju zakonsku podršku najosetljivijima – deci žrtvama nasilja⁷². Iako jaz u važnom poslu koji obavljaju centri za socijalni rad ne može biti jednostavno prevaziđen tako što će se odgovornost prebaciti na civilno društvo, jaz u pružanju usluga od strane NVO postaje očigledniji u takvim okolnostima.

92. Nema sumnje da bi generičke usluge žrtvama, zajedno sa daljim razvojem specijalističke podrške za neke osetljive kategorije, omogućilo pristup uslugama podrške za više žrtava. Pored toga, to bi dovelo Republiku Srbiju bliže usaglašenosti sa Direktivom o pravima žrtava. Potrebna je značajna koordinacija između državnih organa i usluga NVO kako bi se maksimalno omogućila usklađenost sa evropskom Direktivom o žrtvama. Upućivanje, koje je trenutno sporadično, a ne rezultat koordiniranog napora, mora da bude uređeno na sistematičan način i organizovano tako da obezbedi da svaka žrtva ima pristup odgovarajućoj podršci⁷³.

93. Vlada Republike Srbije trenutno predvodi napore ka razvijanju sveobuhvatne strategije o pravima žrtava i pratećeg akcionog plana. Ograničen broj srpskih NVO je pozvan da učestvuje u ovoj aktivnosti, na osnovu otvorenog poziva za učešće⁷⁴. Od ključnog je značaja da radna grupa, nakon pripremnog rada, obezbedi šire uključivanje profesionalaca koji se bave pitanjem podrške žrtvama iz različitih sektora i sprovede sveobuhvatne javne konsultacije pre usvajanja strategije i akcionog plana.

⁷¹ MDTF-JSS, VSE, *Analiza prava žrtava i usluga u Srbiji i njihova usaglašenost sa Direktivom EU 2012/29/EU*, 2016.

⁷² Vidi Poseban izveštaj zaštitnika građana – Stanje prava deteta u Republici Srbiji, novembar 2018, str. 85, dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5937/IZVESTAJ.docx>

⁷³ MDTF-JSS, VSE, *Pregled postojećih usluga podrške žrtvama u Srbiji*, 2017.

⁷⁴ Samo tri organizacije su pozvane da učestvuju – jedna organizacija koja radi sa i za žrtve trgovine ljudima, jedna koja pruža generičke usluge pravne pomoći građanima i jedno profesionalno udruženje eksperata krivičnog prava. Poziv je predstavljao značajno administrativno opterećenje za organizacije koje su želele da se prijave, učešće se ne refundira i čini se da je u smislu resursa to angažovanje prilično intenzivno za organizacije koje učestvuju.

4. Podrška žrtvama – zajednička odgovornost

94. Saradnja je ključna karakteristika pružanja usluga podrške žrtvama u većini sistema: snaga sveobuhvatnih usluga podrške žrtvama leži u zajedničkoj saradnji između državnih i civilnih pružalaca usluga podrške. NVO su kamen temeljac funkcionalne, participativne demokratije⁷⁵, koji pomaže u održavanju vladavine prava i primeni osnovnih prava. One su sastavni deo podrške žrtvama, jer omogućavaju ostvarivanje prava žrtava, bez obzira na političke ciljeve države. NVO igraju važnu ulogu u nadzoru, sprovođenju važnog posla zagovaranja, donose strateške predmete pred sudove i obezbeđuju da nacionalne i međunarodne presude stvaraju pravni okvir za prava žrtava. NVO su bolje pozicionirane da omoguće zastupanje i uključivanje osetljivih žrtava, dece, žena ili osoba sa invaliditetom, i rade na tome da donosioci odluka uzimaju u obzir sve žrtve svih krivičnih dela kada pripremaju i usvajaju zakone i politike. U suštini, NVO donose važnu perspektivu i dodaju vrednost sprovođenju Direktive o pravima žrtava za koje je zadužena država.

95. Trebalo bi imati u vidu da podrška žrtvama nije jednokratni projekat, već stalna usluga koju treba pružati na tekućoj, održivoj osnovi. Za nevladine organizacije je potrebno dodeliti namenski tok državnih sredstava: finansiranje ne treba da bude povezano sa preduslovima kao što su 'inovacije', jer je to kontraproduktivno i može ugroziti budućnost usluga koje se pružaju žrtvama.

96. Pravosudni sistemi imaju obavezu pružanja podrške žrtvama⁷⁶. Ministarstva pravde, posvećena sveobuhvatnoj, brznoj, održivoj i cenjenoj podršci žrtvama predvode promene u mnogim zemljama. U Finskoj i Francuskoj, naprimer, postoji snažna posvećenost države (Ministarstva pravde) sa saradnje i podržava rad organizacija za podršku žrtvama. U Hrvatskoj, Ministarstvo pravde je bilo važno u podizanju mreže organizacija za podršku žrtvama. Ova posvećenost zapravo dolazi od dubokog shvatanja da se moral društva može videti i odraziti u načinu na koji društvo tretira svoje žrtve.

97. Odgovornost države je da obezbedi dostupnost nacionalnih službi za podršku: to mogu biti sistemi unutar institucija ili finansiranje može biti opredeljeno za NVO koje pružaju takvu podršku. Države su ključne u sprovođenju ovih inicijativa: uključujući koordinaciju postojećih usluga, podsticaje za stvaranje dodatnih usluga i definisanje standarda za pomoć žrtvama. Kada država prepozna da NVO ne samo da pružaju usluga žrtvama, već takođe pomažu državama da ispune svoje obaveze, podrška žrtvama pronalazi plodno tle za rast i pružanje najboljih usluga žrtvama.

98. Saradnja u pružanju podrške žrtvama između država i NVO može biti ugrožena internim okolnostima. Na primer, u Hrvatskoj Ministarstvo pravde igra važnu ulogu u mreži podrške žrtvama; međutim, ovaj kriterijum za finansiranje je samo ograničen na organizacije koje su izabrane za pružanje podrške u 13 regiona u kojima država ne pruža podršku. Vrlo je mali stepen institucionalne saradnje između ministarstva i NVO izvan ovih regiona. U Mađarskoj postoji sistem prijavljivanja, što znači da žrtva koja prijavi krivično delo dobija informacije od policije o tome gde može da dobije

⁷⁵ Israel Butler, 2017. Participatory democracy under threat: Growing restrictions on the freedoms of NGOs in the EU. Civil Liberties Union for Europe, avgust 2017.

⁷⁶ Npr. Victim Support Europe, 2013. *Priručnik za sprovođenje zakona i najboljih praksi za žrtve krivičnih dela u Evropi*. Izdavač: Victim Support Europe (2013). Vidi takođe, MDTF JSS, Victim Support Europe, *Obezbeđivanje finansiranja za usluge podrške žrtvama*, Izdavač MDTF (2017).

podršku. Ova odredba je ključna iz dva razloga: prvo, policija mora da bude obučena i da odgovara na potrebe žrtava i njihov tretman; drugo, pošto je ovo povezano sa zvaničnim prijavljivanjem krivičnog dela, od žrtve zavisi da li će zahtevati ikakvu naknadu pomoć. U tom smislu, sistemi isključivanja, gde se žrtve automatski upućuju na usluge pomoći, sa pravom da odbiju podršku, smatraju se mnogo delotvornijim⁷⁷.

99. NVO su u boljoj poziciji da pružaju određene usluge podrške žrtvama, dok druge može da pruža država. Iz tog razloga je možda najadekvatnija sinergična intervencija NVO i državnih institucija, jer na taj način se najbolje može odgovoriti na potrebe žrtava.

100. Određeni oblici saradnje su već identifikovani i treba da budu revidirani. U Mađarskoj, državna podrška žrtvama ima strateški i specifični memorandum o razumevanju sa nacionalnom policijom, sa Fehér Gyűrű i sa drugim organizacijama za podršku žrtvama koje su indirektno povezane. Ovaj pristup u saradnji je doveo do nekoliko koristi za žrtve krivičnih dela. Memorandum o razumevanju sa policijom i Fehér Gyűrű, na primer, doveli su do upućivanja, razmene najboljih praksi i saradnje na inicijativama. Saradnja sa univerzitetima doprinela je razvoju i ohrabivanju volonterizma, kroz stručne prakse za studente, kao i razvoj i interakciju između teorije i prakse. Takvi memorandum i takođe postoje u Srbiji. Viktimološko društvo Srbije (VDS), na primer, ima nekoliko protokola o saradnji sa različitim institucijama. Međutim, više toga može i treba da se uradi kako bi se obezbedio koordinirani pristup pitanjima koja se tiču žrtava i kako bi svi akteri uključeni u pružanje različitih oblika podrške žrtvama bili adekvatno koordinirani kako bi zaštitili upućivanje i druge oblike saradnje.

101. Potrebno je uložiti napore kako bi se svim žrtvama garantovao barem pristup minimalnim uslugama, što trenutno nije slučaj. Istraživanje ukazuje na nekoliko nefunkcionalnosti identifikovanih kod NVO, kao posledica nepostojanja saradnje. U Hrvatskoj se čini da nema dovoljno napora za proširenje usluga podrške žrtvama izvan osnovnog minimuma, što Ministarstvo pravde opravdava nedostatkom sredstava – i prioritetom obezbeđivanja makar minimalne podrške u svim pravosudnim regionima.

102. Portugal predstavlja dobar primer kako sektor države i NVO mogu da sarađuju u korist portugalskih žrtava krivičnih dela. Glavni pružaoci usluga podrške žrtvama su NVO, ali njih podržava država i mogu da rastu i unapređuju svoje usluge. Ipak, u studiji CIES-IUL⁷⁸ su identifikovani neki nedostaci u artikulisanju/saradnji između usluga ili između usluga i institucija.

⁷⁷ Victim Support Europe, 2013. Priručnik za implementaciju zakona i najboljih praksi za žrtve krivičnih dela u Evropi . Izdavač: Victim Support Europe (2013).

⁷⁸ Guerreiro, M. et al. (2016), *op. cit.*

5. Zaključci i preporuke

103. Većina organizacija koje su odgovorile na anketu potvrdile su da se, po njihovom mišljenju, pružanje usluga podrške žrtvama najbolje sprovodi kroz zajedničke napore državnog i nevladinog sektora. Primarno razmatranje kada se razvija sistem usluga žrtvama je da se potrebe žrtava prepoznaju i ispune, kao i da žrtve dobijaju usluge koje će im pomoći da se oporave od viktimizacije.

104. Prilikom utvrđivanja koje su to institucije u najboljoj poziciji da pružaju usluge podrške žrtvama, potrebno je te institucije analizirati u odnosu na određeni broj kriterijuma. Usluge koje ispunjavaju potrebe žrtava mogu pružati NVO ili državni akteri, ali treba uzeti u obzir faktore – uključujući prirodu same organizacije – prilikom utvrđivanja koja tela su u najboljoj poziciji da pružaju usluge. Dobro koordiniran napor saradnje između države i usluga koje pružaju NVO se čini kao najbolje rešenje za usluge podrške žrtvama. Od pojedinačnih zemalja zavisi, što ukazuje i Direktiva o pravima žrtava, da pronađu najbolji pristup, uzimajući u obzir ustavne norme, pravne strukture, praktične prednosti i potencijalne prepreke za svako rešenje.

105. Prilikom stvaranja bilo kakvog sistema podrške žrtvama, važno je učiti iz iskustava postojećih sistema. Direktiva zahteva da usluge podrške žrtvama budu pristupačne i lako dostupne za žrtve, kao i da budu sveobuhvatne i prilagodljive na promenljive potrebe žrtava, dok politike javnih rashoda takođe zahtevaju da ove usluge budu ekonomične. Istovremeno, dokazi neminovno pokazuju da su NVO u najboljoj poziciji da sprovode aktivnosti podrške žrtvama. To proizilazi iz nalaza uporednog istraživanja profesionalaca koji su uključeni u pitanja žrtava, kroz NVO ili u ime svojih država. Svi se slažu da žrtva dobija bolju, bržu uslugu sa manje prepreka, ukoliko dobija podršku koja joj je potrebna od NVO.

106. Da bi se obezbedila delotvorna, sistematska zaštita i pomoć žrtvama, veoma je važno da usluge ne budu povezane sa zvaničnim podnošenjem prijave i krivičnim postupkom. Ovo je direktni zahtev Direktive o pravima žrtava i u praksi je uveden iz dobrog razloga. Usluge podrške žrtvama treba da budu neposredne, kontinuirane i dostupne dokle god je to potrebno. Dokazi pokazuju da postoji značajna dodatna vrednost za NVO da pružaju usluge upravo prema ovom standardu.

107. Čini se da su NVO bolje pozicionirane za pružanje usluga koje zahtevaju fleksibilnost i prilagodljivost. U uporednim sistemima se čini da je bolje ako NVO pružaju većinu usluga, uključujući, ali ne ograničavajući se na: emocionalnu, psihološku i sve vrste praktične pomoći, praćenje žrtve na suđenju i makar neki oblici pravne pomoći i administrativne podrške. To proizilazi iz prethodnog izveštaja da uglavnom NVO pružaju takve usluge žrtvama u Srbiji⁷⁹, te se stoga slični rezultati mogu očekivati od šireg angažovanja sa NVO u pružanju šireg niza takvih usluga u Srbiji. Stoga se preporučuje dalje ohrabrivanje i finansiranje NVO koje pružaju takve usluge na održiv i odgovoran način, uključujući uspostavljanje sistema standarda i uvođenje potencijalnog uslova za akreditaciju takvih usluga⁸⁰.

⁷⁹ MDFT-JSS, VSE, *Pregled postojećih usluga podrške žrtvama u Srbiji*, Victim Support Europe, MDFT 2017, dostupno na: https://victimsupport.eu/activeapp/wp-content/files_mf/1506075470MDFT_Mappingreport.pdf

⁸⁰ MDFT-JSS, VSE, *Obezbeđivanje kvaliteta u uslugama podrške žrtvama u Srbiji*, 2018.

108. Mnoge NVO u Srbiji rade na pružanju potrebnih usluga žrtvama krivičnih dela. Ono što proizilazi iz istraživanja, u Srbiji i u uporednim sistemima, jeste da usluge koje pružaju NVO mogu da imaju važan doprinos ka prilagođenom odgovoru na potrebe žrtava krivičnih dela. Bilo kakvi budući sistemi podrške žrtvama u takvim okolnostima treba da predstavljaju nadogradnju na ovu važnu vrednost, kako bi se obezbedio najbolji odgovor na viktimizaciju od krivičnog dela, uz podršku NVO u važnom poslu koji ove organizacije obavljaju.

109. NVO bolje mogu da pruže usluge koje odgovaraju na potrebe žrtava na ekonomičan način, kroz angažovanje posvećenog profesionalnog osoblja i volontera. To ne znači da su zaposleni u državnim organizacijama manje kvalifikovani ili manje vredni, već okruženja u kojima različiti akteri funkcionišu svakako dovode do ishoda koji su povoljniji za NVO. Oslanjanje na NVO za pružanje usluga podrške žrtvama dodaje značajnu vrednost kvalitetu podrške, a država treba da nastavi da radi sa NVO u planiranju i razvijanju budućeg sistema podrške žrtvama u Srbiji. NVO su posebno u dobroj poziciji da angažuju volontere, što ne samo da unapređuje ekonomičnost usluga, već takođe predstavlja važno sredstvo za obezbeđivanje da usluge budu povezane sa lokalnom situacijom⁸¹. Preporučuje se prepoznavanje uloge NVO u budućoj strategiji o pravima žrtava i da određene mere budu definisane u budućem akcionom planu kako bi se zaštitilo delotvorno učestvovanje sektora civilnog društva: ubrzavanje potpune implementacije Direktive o pravima žrtava u Srbiji.

110. Budući zajednički naponi zahtevaju pouzdano tekuće finansiranje za delotvorno funkcionisanje; preporuke u ovom izveštaju su zasnovane na pretpostavci da će finansiranje biti obezbeđeno. Hrvatsko iskustvo ulaganja skromnog iznosa finansiranja dovelo je do prvih koraka u saradnji i koordinaciji rada NVO. Slični skromni prvi koraci u Fiskoj doveli su do uspostavljanja sveobuhvatnih usluga podrške žrtvama⁸². Očekuje se da bi sličan pristup u Srbiji mogao da značajno unapredi podršku žrtvama i da postojećim organizacijama preko potreban podsticaj za proširenje njihovih aktivnosti. To bi se najbolje uradilo obezbeđivanjem izvora prihoda za pružanje usluga podrške žrtvama i opredeljivanjem sredstava za NVO na transparentan održiv način. Potrebno je obezbediti dugoročno finansiranje (najmanje za tri godine) kako bi se omogućilo organizacijama da se razvijaju i rastu, a da istovremeno ne brinu o preživljavanju na dnevnom nivou.

111. Bliska saradnja i koordinacija između državnih institucija, državnih usluga i nevladinih organizacija je od suštinskog značaja i treba da bude obezbeđena u budućim naporima za uvođenje generičkih usluga podrške žrtvama u Srbiji. To znači da postojeće usluge, državne (usluge koje se pružaju kroz centre za socijalni rad, tužilaštva i sudove) i nevladine, treba da budu ohrabrene da suštinski sarađuju kako bi se obezbedila podrška svim žrtvama svih krivičnih dela u Srbiji.

112. Buduće finansiranje treba da učini postojeće usluge održivim i ohrabri razvoj usluga u novim oblastima. Bilo kakvo buduće finansiranje treba da ohrabri razvijanje novih usluga koje će se

⁸¹ Naime, uporedni primeri pokazuju da su NVO mogle da angažuju volontere koji pružaju direktnu podršku žrtvama u brojevima koji značajno prevazilaze broj plaćenog osoblja. Na primer, RIKU Finska zapošljava oko 50 zaposlenih i 500 volontera. Weisser Ring Nemačka radi sa oko 3,000 volontera u 400 kancelarija, dok France Victimes računa na podršku oko 1,300 volontera u 130 organizacija koje su članice njihove mreže.

⁸² Npr. RIKU je 1994. godine počela sa radom sa budžetom od 182 000 FIM (finska marka), oko €30 500 danas. FIM 82 000 (oko €13 700) je prikupljeno kroz kampanju prikupljanja sredstava koja je sponzorirana putem TV programa, dok je preostalih FIM 100 000 (€16 800) obezbedilo Ministarstvo unutrašnjih poslova. Vidi, Victim Support Europe, Rad mreža za usluge podrške žrtvama, MDTF, 2017, dostupno na:

pružati žrtvama. U regionima Pirota, Zaječara, Subotice i Srema, kao i u Pomoravskom i Moravičkom administrativnom regionu⁸³ je potrebno uložiti više napora, jer u ovim oblastima trenutno ne postoje nikakve usluge. Međutim, ostatak zemlje ne treba zaboraviti, jer su usluge u drugim delovima Srbije oskudne i čak i tamo gde postoje, njihova dostupnost je ograničena i nestabilna jer se u velikoj meri oslanjaju na projektno finansiranje. Stoga je potrebno uložiti napor da se izgrade nepostojeće usluge i osnaže postojeći kapaciteti.

113. Postoji rizik u strategiranju uvođenja ili jačanja usluga od regiona do regiona. Hrvatsko iskustvo je pokazalo da postepeno uvođenje pomoći po regionima, umesto po uslugama, dovodi do rizika da će žrtve u različitim delovima zemlje dobijati različit nivo usluga. Stoga je važno da bilo kakvo postepeno uvođenje usluga ne stavi određene grupe žrtava u nepovoljan položaj, bilo regionalno ili prema osetljivosti. Međutim, određena prioritizacija specifičnih grupa ili regiona može biti opravdana: u Srbiji, na primer, osim generičkih usluga podrške, uvođenje ili osnaživanje specijalističkih usluga za decu i osobe sa invaliditetom može biti prioritet.

114. Dovoljan broj generičnih usluga, kao i specijalističke nege, treba da bude dosupan na čitavoj teritoriji Srbije za sve kategorije žrtava, i ove usluge treba da budu obezbeđene kombinacijom državnih i nedržavnih aktera. Trebalo bi uspostaviti dovoljno specijalizovanih usluga i generičkih usluga podrške, a takođe treba uspostaviti protokole za koordinaciju i mehanizme međusobnog upućivanja. Kako se takve usluge najbolje pružaju u saradnji različitih aktera, neophodno je utvrditi ko može da pruži te usluge na najbolji način, uz razumevanje da će neke usluge država pružati na najbolji način (npr. zdravstvena nega ili zaštita deteta), dok će druge najbolje pružati NVO (na primer, emocionalna podrška ili podrška žrtvama neprijavljenih zločina).

115. Organizacije mogu biti podstaknute na saradnju, ili kroz uspostavljanje jedinstvenog hibridnog subjekta za podršku žrtvama ili kroz koordinaciju rada postojećih organizacija podrške. Ovaj prvi primer je korišćen u Finskoj, gde su brojni akteri, podržani finansiranjem Ministarstva pravde, uspostavili hibridni sistem, Victim Support Finland, koji sada postoji kao jedinstveno telo za pružanje generičke podrške žrtvama u zemlji. Drugi pristup je identifikovan u Francuskoj, gde je formirana mreža postojećih organizacija za podršku žrtvama, opet uz podršku Ministarstva pravde⁸⁴, koja spaja brojne organizacije, koje sve poštuju iste principe⁸⁵ u pružanju usluga podrške širom zemlje. U Hrvatskoj Ministarstvo pravde radi ka postizanju sličnog cilja. U svakom slučaju, neophodno je učešće postojećih resursa u Srbiji i pronalaženje načina za njihovo uključivanje u buduće napore kako bi se iskoristili njihovi resursi i iskustvo.

116. Praksa pokazuje da spajanje postojećih pružalaca usluga i podrška njihovom rastu jednostavan i efikasan način kako bi se obezbedilo pružanje usluga širom zemlje. Srbija već ima značajan broj aktera koji pružaju podršku žrtvama krivičnih dela i koji sarađuju na različite načine. Važno je iskoristiti postojeću podršku, ohrabriti rast i buduću saradnju ovih pružalaca usluga. Dok neformalna struktura Victim Support Finland ili snažna uloga France Victimes igraju ulogu u donošenju politika i odgovoru na krizu u Francuskoj, a to možda ne bi moglo da bude jednostavno

⁸³ Vidi MDTF-JSS, VSE, *Pregled postojećih usluga podrške žrtvama u Srbiji*, 2017.

⁸⁴ Umrežavanje organizacija za podršku žrtvama u Finskoj i Francuskoj je detaljno opisano u MDTF-JSS, VSE *Izveštaj o radu mreža za podršku žrtvama*, MDTF, 2017

⁸⁵ MDTF-JSS, VSE, *Obezbeđivanje kvaliteta u pružanju usluga podrške žrtvama u Srbiji*, 2018.

preneto u srpsku kulturu, država bi mogla da ima važnu ulogu u podsticanju saradnje, bez ograničavanja nezavisnosti koju NVO gaje.

117. Uz raznolike postojeće usluge podrške žrtvama i neravnotežu u postojećih uslugama, Srbija će morati da uloži napore kako bi obezbedila razvoj usluga podrške u oblastima gde one nisu pristupne i kako bi ih osnažila u oblastima u kojima usluge postoje. Ulaganje u podršku žrtvama treba da dođe uz svest da ponuda povećava potražnju i da će sa većom dostupnošću usluga više žrtava tražiti podršku. Imajući u vidu zabirnutost oko stope neprijavljenih krivičnih dela u Srbiji⁸⁶ očekuje se da potražnja za uslugama već postoji, ali žrtve trenutno nemaju kome da se obrate.

118. Da bi se osiguralo da buduće usluge podrške žrtvama u Srbiji iskoriste postojeći rad, ekspertizu i posvećenost sektora civilnog društva, neophodno je:

i) Osigurati da ukupan okvir za pružanje usluga podrške žrtvama širom zemlje uključuje NVO i državne usluge koje su efikasno koordinirane

Direktiva EU o žrtvama ukazuje da se ukupan okvir za pružanje podrške žrtvama zasniva na saradnji ova dva sektora. Štaviše, celokupno uporedno iskustvo i istraživanja ukazuju da je saradnja između države i NVO neophodna za pružanje usluga podrške žrtvama. Stoga je neophodno razviti plan kako će NVO i država pružati usluge podrške na nacionalnom nivou u budućem period. U tom nastojanju, neophodno je imati na umu da čitav ovaj proces treba da bude fleksibilan, kako bi se osiguralo prilagođavanje i unapređenje sistema vremenom, uz jasan plan za rast i širenje usluga u srednjem i dužem roku.

Prilikom uvođenja usluga, donosioci politika treba da imaju na umu potencijalne posledice uključivanja državnih i nedržavnih aktera i da budu svesni prednosti i mogućih negativnih strana uključivanja države i NVO u pružanje usluga za žrtve krivičnih dela.

ii) Izdvojiti obezbeđen izvor finansiranja, rezervisan za podršku žrtvama

Svaki budući napor saradnje će efikasno funkcionisati ukoliko je obezbeđen stabilan izvor finansiranja, a preporuke u ovom izveštaju su zasnovane na pretpostavkama da će finansiranje biti obezbeđeno. Hrvatsko iskustvo uključivanja skromnog finansiranja obezbedilo je neophodne prve korake u saradnji i koordinaciji rada NVO. Slični skromni prvi koraci u Finskoj doveli su do uspostavljanja sveobuhvatne usluge podrške žrtvama⁸⁷. Očekuje se da bi neka verzija istog pristupa u Srbiji mogla da značajno unapredi podršku žrtvama i da organizacijama koje su već prisutne na tom polju neophodan podsticaj za proširenje aktivnosti. To bi se najbolje moglo učiniti prvenstveno uspostavljanjem sigurnom izvora (ili dela izvora) prihoda za pružanje usluga podrške žrtvama i opredeljivanjem finansiranja za NVO na transparentan i održiv način. Finansiranje takođe treba da bude opredeljeno na dugoročan način (najmanje tri godine) kako bi se

⁸⁶ MDTF-JSS, VSE, *Troškovi i koristi podrške žrtvama u Srbiji*, 2018.

⁸⁷ Npr. prva godina akcije RIKU je bila 1994. god, uz budžet od FIM (finska marka) 182 000, što bi danas iznosilo oko €30 500. FIM 82 000 (oko €13 700) je prikupljeno kroz kampanju za prikupljanje sredstava koja je sponzorirana putem TV programa, dok je preostalih FIM 100 000 (€16 800) obezbedilo Ministarstvo unutrašnjih poslova. Vidi MDTF-JSS, *Victim Support Europe, Rad mreža za usluge podrške žrtvama*, MDTF, 2017.

organizacijama omogućilo da imaju vremena da se razvijaju i rastu, a da ne moraju da brinu o svakodnevnom preživljavanju.

Buduće finansiranje treba obezbediti kako bi se ohrabrilu razvijanje usluga u oblastima gde one nisu prisutne, kao i da bi postojeće usluge bile održive. U Srbiji gde svi sudski regioni pružaju podršku žrtvama i svedocima kroz usluge podrške žrtvama i svedocima u okviru viših sudova, postoji manja opasnost od različitih nivoa podrške žrtvama u različitim delovima zemlje. Bilo kakvo buduće finansiranje treba da ohrabri razvoj novih usluga koje će se pružati žrtvama. U regionima Pirota, Zaječara, Subotice i Srema, kao i u Pomoravskom i Moravičkom okrugu⁸⁸ je potrebno uložiti višenapora, jer u ovim okruzima nisu dostupne nikakve usluge. Međutim, ostatak zemlje ne treba zaboraviti, jer su usluge u drugim delovima Srbije oskudne, a tamo gde postoje su ograničenog kapaciteta i pružanje ovih usluga je obično nestabilno, jer se u velikoj meri oslanja na projektno finansiranje. Stoga su potrebni istovremeni napori za izgradnju nepostojećih usluga i osnaživanje postojećih kapaciteta.

iii) Ohrabrivanje saradnje između državnih i nevladinih aktera, uključujući kroz politike za aktivno uključivanje i obećanje stabilnog finansiranja, kako bi saradivali na pružanju usluga podrške žrtvama.

Jedan aspekt takve akcije može biti pružanje podrške NVO da se priključe mreži koja će biti posvećena pružanju podrške žrtvama krivičnih dela.

Organizacije mogu biti ohrabrene da sarađuju kroz uspostavljanje jednog hibridnog tela za podršku žrtvama ili kroz koordinaciju rada postojećih organizacija podrške. Prvi primer je istražen u Finskoj, gde su brojni akteri uz podršku finansiranja Ministarstva pravde uspostavili hibridni sistem, Victim Support Finland, koji sada postoji kao jedinstveno telo za generičku podršku žrtvama u zemlji. Slično iskustvo je imao i Portugal. Drugi pristup je viđen u Francuskoj, gde je stvorena mreža postojećih organizacija podrške žrtvama, opet uz podršku Ministarstva pravde⁸⁹, koja spaja brojne organizacije, a koje sve poštuju iste principe⁹⁰, kako bi pružala podršku žrtvama širom zemlje. U Hrvatskoj Ministarstvo pravde takođe radi ka postizanju sličnog cilja. U svakom slučaju, biće važno uključiti postojeće resurse u Srbiji i pronaći način za uključivanje ovih aktera u buduće napore kako bi se iskoristili njihovi resursi i iskustvo.

Praksa pokazuje da je umrežavanje postojećih usluga i podrška njihovom rastu jednostavan, ali efikasan način za obezbeđivanje pružanja usluga širom zemlje. Srbija već ima značajan broj aktera koji pružaju neke oblike podrške žrtvama krivičnih dela i već sarađuju na različite načine. Važno je iskoristiti ovu postojeću podršku i ohrabriti rast i dalju saradnju pružalaca usluga. Iako neformalna struktura Victim Support Finska ili snažna uloga koju France Victimes igra u donošenju politika i odgovoru na krizu u Francuskoj možda ne mogu biti preslikane u realnost u Srbiji, država može da ima važnu ulogu u podsticanju saradnje, bez ograničavanja nezavisnosti koju NVO gaje.

⁸⁸ Vidi MDTF-JSS Victim Support Europe, *Pregled postojećih usluga podrške žrtvama u Srbiji*, MDTF, 2017.

⁸⁹ Umrežavanje organizacija za podršku žrtvama u Finskoj i Francuskoj je detaljno opisano u MDTF-JSS, *VSE Rad mreža za usluge podrške žrtvama*, MDTF, 2017.

⁹⁰ MDTF-JSS, VSE, *Obezbeđivanje kvaliteta u uslugama podrške žrtvama u Srbiji*, 2018.

iv) Osigurati da se generičke usluge pružaju u korist svih žrtava svih krivičnih dela u Srbiji, definisanje prioriternih regiona gde su usluge trenutno nedostupne⁹¹, uz obezbeđivanje istog nivoa usluga u različitim delovima zemlje

Uz postojeće šarenolike usluge podrške žrtvama i velike nedostatke u postojećim uslugama, Srbija će morati da uloži napore kako bi obezbedila razvijanje usluga u nekim oblastima gde one sada nisu prisutne i osnažila oblasti u kojima postoje neke usluge. Ulaganje u podršku žrtvama treba da bude praćeno svešću da ponuda povećava potražnju i da će uz veću dostupnost usluga više žrtava tražiti podršku. Imajući u vidu zabrinutosti oko stope neprijavljenih krivičnih dela u Srbiji⁹² može se očekivati da ta tražnja za uslugama već postoji, ali žrtve nemaju kome da se obrate.

Dovoljan broj generičkih usluga, kao i specijalističkih treba da bude dovoljan na čitavoj teritoriji Srbije za sve kategorije žrtava.

Različito ili odloženo uvođenje ili jačanje usluga u regionima može biti rizično. Hrvatsko iskustvo pokazuje da postepeno uvođenje po regionima, umesto po uslugama, nosi određene rizike da će žrtve u različitim delovima zemlje uživati različiti nivo podrške i usluga. Stoga je važno da bilo kakvo postepeno uvođenje usluga ne stavlja određene grupe žrtava u nepovoljan položaj, bilo na regionalnom nivou ili u smislu osetljivosti. Uobičajeno je da određena prioritizacija specifičnih grupa ili regiona može biti opravdana. U Srbiji, na primer, osim generičkih usluga podrške, specijalističke usluge za decu ili osobe sa invaliditetom mogu biti prioritet.

v) Osigurati da su neophodne specijalističke usluge dostupne za sve žrtve kojima su potrebne, a pogotovo za osetljive žrtve, kao što su deca i žrtve sa invaliditetom, siromašni, starija lica ili žrtve nasilja u porodici, na primer.

Uopštene usluge su vredne u korist svih žrtava. Međutim, uspostavljanje specifičnih specijalističkih usluga je takođe neophodno. Takve usluge će pružati podršku žrtvama sa posebnim osetljivostima ili posebnim potrebama za podrškom. NVO su možda u najboljoj poziciji da pružaju neke ili većinu ovih usluga – što je pokazano istraživanjem. Na primer, njihova uloga može biti naročito važna kada je potreban specifičan tip ekspertize ili dodatna fleksibilnost. Izuzetno je važno uključiti organizacije osoba sa invaliditetom, na primer, u pružanje specijalističkih usluga žrtvama sa invaliditetom, ili organizacije za decu i mlade u razvijanju usluga podrške za decu žrtve.

vi) Uspostaviti kanale komunikacije i saradnje između pružalaca usluga, državnih institucija, policije, pravosuđa i drugih aktera, po potrebi, kako bi se osiguralo poštovanje potreba žrtava.

Bliska saradnja i koordinacija između državnih institucija, državnih usluga i nevladinih organizacija, je neophodna i treba da bude obezbeđena u svim budućim naporima za uvođenje generičkih usluga podrške žrtvama u Srbiji. To znači da postojeće usluge, državne (usluge koje pružaju centri za socijalni rad, tužilaštva i sudovi) i nevladine, treba da budu ohrabrene da značajnije sarađuju, kako bi se osigurala podrška svim žrtvama

⁹¹ Vidi: MDTF-JSS, VSE, *Pregled postojećih usluga podrške žrtvama u Srbiji*, 2017.

⁹² MDTF-JSS, VSE, *Troškovi i koristi usluga podrške žrtvama u Srbiji*, novembar 2018.

svih krivičnih dela širom Srbije na pravovremen način i uz izbegavanje sekundarne viktimizacije.

vii) Obezbediti transparentnost i osigurati šire uključivanje interesnih strana i socijalno uključivanje u budućoj strategiji i akcionom planu o pravima žrtava u Srbiji.

Vlada Republike Srbije trenutno predvodi napore za pripremanje nacrtu strategije i prateće akcionog plana o pravima žrtava. Ograničeni broj NVO je uključen u intenzivniji rad grupe kojoj je povereno pripremanje te strategije. Ipak, od suštinskog je značaja da taj proces bude inkluzivan što je više moguće i da uključuje širom spektar populacije koja radi sa žrtvama. U narednom periodu treba da budu uspostavljeni različiti mehanizmi kako bi se zabeležili stavovi šireg spektra predstavnika različitih delova civilnog društva i drugih aktera (profesionalaca koji pružaju podršku žrtvama, samih žrtava, pravosuđa i policije na različitim nivoima, predstavnika lokalnih samouprava, itd.) u finaliziranju strategije i akcionog plana. Ovo je efektivno ostvareno u mnogim zemljama kroz kombinaciju otvorenih javnih konsultacija i targetiranih konsultacija sa akterima. Od ključnog je značaja za legitimitet procesa da postoji potpuna transparentnost u odnosu na informacije koje mogu biti korišćene i načina na koji se te informacije koriste. Biće važno uložiti dodatni napor da se ishodi ovih konsultacija uključe u finalnu strategiju i akcioni plan na značajan način koji je orijentisan ka žrtvama.

Da bi se osigurala dugoročna međusektorska saradnja i angažovanje, stalnog telo – radna grupa, upravni odbor ili slično, treba da bude uspostavljeno, kako bi se obezbedilo uključivanje državnih i nevladinih aktera u koordinaciju i razvoj novih politika i usluga, kao i kako bi se obezbedila sistematska saradnja i komunikacija.

ANEKS I – UPITNIK ISTRAŽIVANJA

Anketa za doprinos NVO:

1. Šta znate o sistemu podrške žrtvama u Vašoj zemlji?
 - Radim za NVO koja pruža podršku žrtvama
 - Radim za organizaciju koja pruža podršku žrtvama i koju kontrolište vlada (republička, lokalna)
 - Radim za državnu instituciju koja je zadužena za politike koje su relevantne za žrtve
 - Ništa od navedenog

2. Koja je Vaša zemlja _____

3. Da li su NVO uključene u pružanje **generičkih usluga podrške žrtvama** u Vašoj zemlji?
 - Da, SVE usluge pružaju NVO
 - Da, VEĆINU usluga pružaju NVO
 - Da, NEKE usluge pružaju NVO
 - Ne
4. Da li su NVO uključene u pružanje **specijalističkih usluga podrške žrtvama** u Vašoj zemlji?
 - Da, SVE usluge pružaju NVO
 - Da, VEĆINU usluga pružaju NVO
 - Da, NEKE usluge pružaju NVO
 - Ne

5. Kakva vrsta podrške žrtvama se pruža u Vašoj zemlji?

	Svim žrtvama	Nekim žrtvama	Većini žrtava	Nije dostupno
Emocionalna podrška				
Praktična podrška				
Finansijska pomoć				
Pravna pomoć				
Pravno zastupanje na suđenju				
Pratnja na suđenju				
Psihološka podrška				
Vršnjačka podrška				
Kućne posete				
Telefonska linija za pomoć				
Hitan smeštaj				
Pomoć pri zapošljavanju				
Obuka				
Administrativna podrška (popunjavanje formulara, itd.)				
Briga o detetu (danju)				
Briga o detetu (noću i vikendima)				
Rad u kući (čišćenje, kuvanje, itd.)				
Prevoz (na terapiju, na suđenje, itd.)				

6. Koje vrste usluga pružaju NVO u Vašoj zemlji?

	Svim žrtvama	Nekim žrtvama	Većini žrtava	Nije dostupno
Emocionalna podrška				
Praktična podrška				
Finansijska pomoć				
Pravna pomoć				
Pravno zastupanje na suđenju				
Pratnja do suđenja				
Psihološka podrška				
Vršnjačka podrška				
Kućne posete				
Telefonska linija za pomoć				
Hitan smeštaj				
Pomoć pri zapošljavanju				
Obuka				
Administrativna podrška (popunjavanje formulara, itd.)				
Briga o detetu (danju)				
Briga o detetu (noću i vikendima)				
Rad u kući (čišćenje, kuvanje, itd.)				
Prevoz (na terapiju, na suđenje, itd.)				

7. Da li NVO i državne institucije saraduju u pružanju podrške žrtvama?

- Da, u SVIM uslugama
- Da, u VEĆINI slučajeva
- Da, u NEKIM slučajevima
- Ne

8. Kada država i NVO saraduju to se sprovodi:

- Na osnovu formalnog sporazuma između rukovodilaca organizacija/institucija
- Na osnovu neformalnog dogovora koji se sistematski primenjuje na svim nivoima
- Na osnovu ličnih veza nekih organizacija sa drugim organizacijama
- Nasumično, na osnovu ličnih poznanstava nekih zaposlenih

9. Po Vašem mišljenju, da li je trenutna saradnja između NVO i državnog sektora:

- U potpunosti zadovoljavajuća takva kakva jeste
- Generalno dobra, ali može biti unapređena u nekim oblastima
- Generalno loša i treba da bude sistematski unapređena
- Apsolutno nezadovoljavajuća

10. Žrtve bi bile bolje podržane ukoliko bi:

- Većinu usluga podrške žrtvama pružale NVO
- Većinu usluga pružala država
- Većinu usluga zajednički pružala država i NVO

11. Po Vašem mišljenju, šta je tačno za usluge NVO:

	Potpuno se slažem	Uglavnom se slažem	Delimično se slažem	Ne slažem se
Pristupačne				
Poverljive				
U blizini zajednica				
Fleksibilne u smislu mesta gde se pružaju (kancelarija, domaćinstvo, drugo okruženje)				
Fleksibilne u smislu vremena kada se pružaju (noću, vikendima)				
Fleksibilne u smislu odgovaranja na specifične potrebe žrtava				
Mogu da obezbede obuku zaposlenima				
Mogu da angažuju volontere				
Zaposleni su posvećeni				
Ekonomičnost usluga				
Mogu da pružaju usluge dugoročno				
Mogu da pružaju usluge uz minimalno kašnjenje				
Mogu da pružaju usluge uz minimalne administrativne zahteve				

12. Po Vašem mišljenju, šta je tačno za usluge koje pružaju državne institucije:

	Potpuno se slažem	Uglavnom se slažem	Delimično se slažem	Ne slažem se
Pristupačne				
Poverljive				
U blizini zajednica				
Fleksibilne u smislu mesta gde se pružaju (kancelarija, domaćinstvo, drugo okruženje)				
Fleksibilne u smislu vremena kada se pružaju (noću, vikendima)				
Fleksibilne u smislu odgovaranja na specifične potrebe žrtava				
Mogu da obezbede obuku zaposlenima				
Mogu da angažuju volontere				
Zaposleni su posvećeni				
Ekonomičnost usluga				
Mogu da pružaju usluge dugoročno				
Mogu da pružaju usluge uz minimalno kašnjenje				
Mogu da pružaju usluge uz minimalne administrativne zahteve				

