

# Kako pronaći rešenje?



Prihodi od osiguranja



Prihodi od organizovanja igara na sreću



Opređenje sredstava iz budžeta Ministarstva pravde



Prichod od učinilaca krivičnih dela



Prichod od zarade lica na izdržavanju kazne

FRANCUSKA

FINSKA

VELIKA BRITANIJA

SRBIJA

U 2015. godini - 124,3 miliona evra za žrtve saobraćajnih nesreća

U 2015. godini - miliona žrtava terorističkih napada i drugih katastrofa

Nije poznato

Nije poznato

U 2016. godini - 500,000 evra dodeljeno projektima za podršku žrtvama krivičnih dela

Nije poznato

Nije poznato

Nije poznato

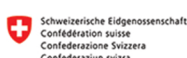
U 2016. godini:  
- 1,5 miliona evra ostvarena dobit Državne lutrije Srbije  
- 12,5 miliona evra od dozvola za priređivanje igara na sreću  
Nisu opredeljena sredstva za podršku žrtvama

€ 26 miliona

€ 3.5 miliona

## Obezbeđivanje sredstava za finansiranje službi za pružanje podrške žrtvama

Multi-Donor Trust Fund for Justice Sector Support in Serbia, World Bank



u partnerstvu sa



Avugst 2017



## Zahvalnost

Svetska banka i Višedonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji (MDTF-JSS), u partnerstvu sa Victim Support Europe (VSE), sprovodi brojne aktivnosti u cilju jačanja usluga za podršku žrtvama u Srbiji. Ovaj izveštaj analizira finansiranje usluga za pružanje podrške žrtvama u Francuskoj, Finskoj i Velikoj Britaniji i daje kratak pregled različitih opcija za politike koje su dostupne Srbiji.

Izveštaj je pripremila g-đa Aleksandra Ivanković (Victim Support Europe) i g-din Levent Altan (Victim Support Europe). Eksperti za zemlju Jérôme Bertin i Isabelle Sadowski, iz Francuskog udruženja za žrtve (*Federation France Victimes* (INAVEM)), Leena-Kaisa Åberg, iz Podrške žrtvama Finske (*Rikosuhripäivystys Suomessa* (RIKU)), i Podrške pravdi Velike Britanije, dali su informacije i naveli praksu koja se sprovodi u navedenim zemljama.

G-đa Georgia Harley (stručnjak za reformu pravosuđa i vođa radnog tima) i g-đa Marina Matić Bošković (stručnjak za reformu pravosuđa) dale su vredne smernice i savete.



# SADRŽAJ

KRATAK PREGLED .....	1
1. UVOD .....	5
2. PRISTUPI U OBEZBEĐIVANJU BUDŽETA ZA USLUGE PODRŠKE ŽRTVAMA 10	
2.1. DRŽAVNI MONOPOL NA KOCKU - FINSKA.....	12
SITUACIJA U SRBIJI .....	16
2.2. PRIHODI OD NAKNADA POČINILACA KRIVIČNIH DELA – ENGLSKA I VELS 17	
NADOKNADA ZA ŽRTVE.....	18
PRAĆENJE FIKSNIH MANDATNIH KAZNI I MANDATNIH KAZNI ZA REMEĆENJE JAVNOG REDA I MIRA .....	26
FIKSNE KAZNE U SRBIJI.....	27
NAMET NA ZARADU ZATVORENIKA .....	29
ZATVORSKE PLATE U SRBIJI .....	31
POSTOJEĆI PRIHODI OD POČINILACA KRIVIČNIH DELA U SRBIJI .....	32
2.3. PRIHODI OD OSIGURANJA - FRANCUSKA.....	38
POSTOJEĆE ŠEME OBAVEZNOG OSIGURANJA U SRBIJI.....	42
3. UPRAVLJANJE BUDŽETOM.....	43
3.1. FINANSIRANJE NA DRŽAVNOM NIVOU .....	49
DRŽAVNO FINANSIRANJE U SRBIJI .....	51
3.2. FINANSIRANJE NA LOKALNOM/REGIONALNOM NIVOU.....	51
LOKALNO/REGIONALNO FINANSIRANJE U SRBIJI.....	53
4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....	54

## KRATAK PREGLED

U obezbeđivanju finansiranja za njihovo funkcionisanje, države imaju na raspolaganju i redovno koriste brojne alate za prikupljanje sredstava. Od poreza i kredita do privatizacije i prikupljanja donacija od privatnih pojedinaca, države primenjuju različite pristupe za finansiranje različitih aspekata funkcionisanja ovih usluga. Izbor konkretnih alata koji će biti korišćeni u datoj situaciji je pitanje donošenja odluka o politikama koje samo države, u okvirima bilo kog nacionalnog pravnog poretka, mogu da donesu.

Ova analiza je pripremljena uzimajući u obzir nekoliko pitanja:

- Srbija je posvećena ispunjavanju uslova iz Direktive o pravima žrtava
- Jedan od glavnih zahteva Direktive je pružanje sveobuhvatnih usluga podrške žrtvama
- Usluge podrške žrtvama moraju da budu adekvatno finansirane
- Ovo finansiranje može doći iz postojećih izvora ili uvođenjem novih finansijskih tokova

Sredstva za obezbeđivanje prava žrtava mogu poteći iz različitih izvora, koji mogu da budu grupisani u **generičko ili specifično finansiranje podrške žrtvama**. Generičko finansiranje dolazi pravo iz državnog budžeta, bez pokušava uspostavljanja veze između izvora finansiranja sa svrhom za koju se koristi. Međutim, specifično finansiranje proističe iz tokova finansiranja koji se uspostavljaju u određene svrhe. Ovo finansiranje može da se koristi samo u korist žrtava ili za šire društvene potrebe.

Izveštaj u prvom delu analizira iskustva Finske, Francuske i Velike Britanije, kako bi opisao **kako se obezbeđuju sredstva za poštovanje, zaštitu i ostvarivanje prava žrtava**, bez obzira da li dolaze iz budžeta iz generičkih ili specifičnih izvora. Ove tri zemlje su izabrane zbog njihovog dugogodišnjeg iskustva u korišćenju različitih mehanizama finansiranja i

uspeha tih mehanizama u uspostavljanju stabilnih izvora finansiranja za usluge žrtvama.

Izveštaj opisuje primere: **državnog monopola nad kockanjem u Finskoj**; prihoda iz naknada za prestupnike – **naknada za žrtve**, različitih **kaznenih obaveštenja** i **naplatu zarada zatvorenika** u Velikoj Britaniji; i **doplate za ugovore o osiguranju** u Francuskoj. Osim toga, neki drugi izvori finansiranja su utvrđeni i spomenuti, kao što su prihodi od oduzete imovine proistekle iz krivičnih dela, ‘tampon porez’ u Velikoj Britaniji ili hitno finansiranje koje je dostupno u Francuskoj.

Svaka od šema finansiranja funkcioniše u specifičnom pravnom, političkom i društvenom okruženju, što ima snažan uticaj na njihov razvoj i funkcionisanje. Na primer, državni monopol nad kockarskim igrama u Finskoj postoji od 1930-ih. Taj monopol se razvio kada se razvila i sama kockarska industrija, da bi sada pokrивao sve oblike igara na sreću, od klađenja na trke konja i greb greb srećki, do kockanja na internetu i elektronskog binga. Slično tome, Slično tome, porez na ugovore o osiguranju postoji u Francuskoj od 1950-ih godina i od tada se razvijao. Ovaj porez sada uključuje naknade za milione ugovora o osiguranju za automobile i imovinu. Osnovno za uspeh ovih šema je da sredstva budu odvojeno čuvana od državnog budžeta i da budu korišćena samo za potrebe usluga žrtvama.

Dok se sredstva mogu preuzeti direktno iz državnog budžeta, moguće je primeniti nekoliko pristupa kako bi se obezbedilo da **učinioci krivičnih dela učestvuju u finansiranju usluga za podršku žrtvama**.

**Oni obuhvataju:** nadoknadu za žrtve (dodatno plaćanje nakon osuđujuće presude), mandatne kazne i naplatu zarade zatvorenika. Što se tiče **nadoknade za žrtve**, posebno je važno imati na umu nekoliko faktora: zakonitost nadoknade u skladu sa nacionalnim zakonom; pravne mehanizme za uspostavljanje sistema nadoknade; obim nadoknade – ko će biti predmet plaćanja nadoknade; nivo nadoknade, imajući u vidu različit nivo prihoda i okolnosti u predmetu; izvršenje nadoknade i

obezbeđivanje maksimalne efikasnosti; i isplatu i kontrolu sredstava i usluga.

Štaviše, sa **različitim fiksnim kaznama**, mora se obratiti pažnja kako bi se izbeglo isključivanje žrtava i interesa žrtava iz postupaka. Ukoliko je to slučaj, potrebno je obezbediti druge mogućnosti za njihovo učešće. Prilikom odlučivanja da li da se koristi kazneni sistem, potrebno je razmotriti troškove naplate i izvršenja. Da bi se obezbedio održivi sistem, oni moraju da budu što je niži moguće, a da istovremeno obezbeđuju visoku stopu naplate koja će opravdati održavanje sistema.

Što se tiče **naplata zarade zatvorenika**, potrebno je razmotriti činjenice koje se odnose na ljudska prava zatvorenika. Osim toga, treba uspostaviti ravnotežu između podsticaja osuđenika kroz rad, ka njihovoj rehabilitaciji, i smanjenja ovih naknada kroz nametanje naplate.

Kada je reč o prihodima iz **šema obaveznog osiguranja**, to se pokazalo kao važan izvor finansiranja nadoknada za žrtve krivičnih dela i drugih incidenata u Francuskoj.

Bez obzira na to da li finansiranje operativnih aktivnosti pružalaca usluga podrške žrtvama dolazi iz specifičnog ili generičkog izvora, mehanizmi treba da se pozabave nizom pitanja:

Ta pitanja uključuju: obezbeđivanje strogih pravila koja regulišu dodelu sredstava; uspostavljanje snažnog tela za donošenje odluka sa dovoljno stručnosti; prioritete za utvrđivanje i objavljivanje potreba za finansiranjem unapred, nakon konsultacija sa interesnim stranama; administrativni i formalni zahtevi treba da budu umanjeni i poznati unapred; razumni kriterijumi podobnosti treba da budu definisani sa preciznošću i sigurnošću; platforma za aplikacije za finansiranje treba da bude dostupna i prijateljski orijentisana prema korisniku; postojeći tokovi finansiranja treba da budu pravilno praćeni i procenjivani; treba uspostaviti kontrolu potrošnje; i potrebno je da postoji delotvorna odgovornost korisnika.

Budžeti se mogu obezbeđivati sa centralnog, regionalnog i/ili lokalnog nivoa ili u saradnji sa različitim telima na različitim nivoima, kao u

primeru Francuske, gde centralna vlada, regionalne vlasti i pravosuđe stupaju u specifične aranžmane. Koji god sistem da se usvoji, snažna saradnja između tokova finansiranja snažno podržava efikasnost finansiranja i ishode.

Izveštaj razmatra mehanizme finansiranja u tri posmatrane zemlje, **uzimajući u obzir situaciju u Srbiji**. Pri tome, izveštaj utvrđuje potencijalne probleme prilikom sprovođenja rešenja za finansiranje. Izveštaj takođe istražuje potencijal za izmenu nekih tokova finansiranja koji već postoje u Srbiji, kako bi bili usmereni ka podršci žrtvama.

U zaključku, kada se razvija šema za finansiranje usluga za podršku žrtvama, potrebno je uzeti čitav niz faktora u obzir, uključujući sledeće:

- poštovanje međunarodnog pravnog okruženja i unutrašnjeg pravnog sistema;
- obezbeđivanje izvršenja i kreiranje ekonomski efikasnih finansijskih tokova;
- prikupljanje podataka, u kombinaciji sa redovnim praćenjem i procenjivanjem tokova finansiranja treba da bude uspostavljeno;
- nivoi finansiranja dostupni u svakom regionu treba da budu srazmerni;
- potrebno je izbeći dupliranje i razviti alate koji mogu da se dele među različitim regionima;
- finansiranje treba da omogući određeni nivo stabilnosti i kontinuiteta usluga, na primer, kroz obezbeđivanje finansiranja za nekoliko godina, pružanje obaveštenja o prioritetima finansiranja unapred i ohrabrivanje partnerstva između vlade i organizacija civilnog društva;
- procedure za odlučivanje o aplikacijama za finansiranje treba da budu transparentne i efikasne;
- mehanizmi za finansiranje nepredviđenih troškova treba da budu dostupni i dovoljno fleksibilni kako bi zadovoljili različite scenarije;
- udruženja žrtava treba konsultovati kao deo procesa razvijanja politika.

## 1. UVOD

1. **Širom Evrope milioni ljudi postanu žrtve krivičnih dela svake godine.** Evropska unija procenjuje da oko 15% stanovništva postanu žrtve teških krivičnih dela na godišnjem nivou (taj procenat pokriva i prijavljena i neprijavljena krivična dela)<sup>1</sup>.

2. **Posledice za pojedince mogu biti razarajuće, a te posledice mogu dodatno uticati na naša društva i ekonomije.** Fizička i psihološka trauma od krivičnog dela, kao i finansijski gubici, mogu dovesti do čitavog niza zdravstvenih problema, uključujući depresiju i zloupotrebu psihoaktivnih supstanci. Žrtve mogu shvatiti da su njihovo obrazovanje ili rad ozbiljno ugroženi, zbog njihove smanjene sposobnosti da napreduju ili čak može doći do gubitka posla.

3. **Žrtve mogu zapasti u dugove kao direktan rezultat krivičnog dela ili kao dugoročna posledica krivičnog dela.** Sve to istovremeno može da utiče na porodični i društveni život, te može na primer dovesti do razvoda ili izolacije. Ovaj širok niz uticaja predstavlja značajno društveno i ekonomsko opterećenje za naše zemlje. Istraživanje sprovedeno u Americi procenilo je da godišnji troškovi nastali zbog krivičnih dela u Sjedinjenim Američkim Državama iznose oko \$1,7 biliona<sup>2</sup>. EU je razvila model troškova zasnovan na izveštaju iz Velike Britanije iz 2005. godine (koji je došao do iznosa od £32,6 milijarde, koliki su troškovi nastali zbog krivičnih dela), koji procenjuje da se troškovi u EU kreću između £201 milijarde i 233 milijarde evra na osnovu zvaničnih stopa EU u februaru 2011. godine.<sup>3</sup> Međutim, noviji izveštaj iz Velike

---

<sup>1</sup> Van Dijk, J., Manchin, J., van Kesteren, J., Nevala, S. & Hideg, G. Opterećenje krivičnim delima u EU: Istraživački izveštaj – Usporedna analiza Evropske ankete o kriminalu i bezbednosti (The Burden of Crime in the EU: Research Report – A Comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey) (EU ICS) 2005, str. 19

<sup>2</sup> Ekonomski i socijalni efekti kriminala – Rastući interes u troškove krivičnih dela, Utvrđivanje troškova, Visoka cena krivičnih dela, Napori zajednice da izbegne troškove krivičnih dela (Economic and Social Effects of Crime - Growing Interest In The Costs Of Crime, Determining Costs, The High Cost Of Crime, Community Efforts To Avoid Crime Costs) - JRank Articles, dostupno na: <http://law.jrank.org/pages/12125/Economic-Social-Effects-Crime.html#ixzz4jJaG0cx7>

<sup>3</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0580:FIN:EN:PDF>

Britanije iz 2012. godine procenjuje da troškovi krivičnih dela u Velikoj Britaniji iznose oko £124 milijarde<sup>4</sup>.

**4. Važno je napomenuti da ovi troškovi mogu da se smanje.** Država i civilno društvo imaju mogućnost da smanje šteti prema pojedincima, društvima i našim ekonomijama tako što će obezbediti ispunjavanje pet osnovnih potreba svim žrtava krivičnih dela. To znači ispunjavanje potreba žrtava za poštovanjem i priznavanjem, zaštitom od dalje štete, podrška, pristup pravdi i nadoknada.

**5. Priznajući to, Evropska unija je 2012. godine usvojila Direktivu EU (2012/29/EU) kojom se utvrđuju minimalni standardi podrške, prava i zaštite žrtava krivičnih dela (Direktiva o žrtvama).** Ovaj važan instrument, koji sadrži zahteve koje Srbija treba da ispuni kao deo procesa evropskih integracija, ima za cilj da obezbedi da u svim zemljama članicama EU potrebe žrtava budu ispunjene kroz koherentan set zakona, politika i prakse.

**6. Od posebnog značaja je zahtev za uspostavljanjem i održavanjem nacionalnih generičkih i specijalizovanih usluga podrške žrtvama na čitavoj teritoriji države (sa dovoljnom geografskom rasprostranjenošću).** Ove usluge pomažu ostvarivanje prava i pomažu žrtvama u procesu oporavka.

**7. Direktiva o žrtvama nameće državama niz obaveza, koje treba da ispune do novembra 2015. godine, ili u slučaju Srbije kao deo procesa pristupanja EU.** Ipak, ove obaveze će biti ispunjene samo na papiru – prava neće biti dostupna u realnosti – bez dovoljnih finansijskih resursa za sprovođenje tih promena.

**8. Istraživanje MDTF JSS o postojećim uslugama podrške žrtvama je pokazalo da je finansiranje usluga podrške žrtvama u Srbiji**

---

<sup>4</sup> Institut za ekonomiju i mir, Indeksa mira Velike Britanije (Institute for Economics and Peace, UK Peace Index) 2013, str. 28, dostupno na: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/03/UK-Peace-Index-report-2013.pdf>

**nedovoljno, loše strukturirano i u većini slučajeva, nepouzđano**<sup>5</sup>. Istraživanje pokazuje da su većinu usluga za žrtve krivičnih dela u Srbiji do sada pružale organizacije civilnog društva (OCD). Rad OCD na pružanju podrške žrtvama u Srbiji u velikoj meri zavisi od projekata i donacija, uglavnom iz inostranih izvora, bez stabilnih i održivih izvora finansiranja. Ovo može negativno da utiče na kvalitet i stalnost tih usluga.

**9. Veoma je teško napraviti tačne procene o troškovima krivičnih dela ili troškovima podrške žrtvama, u velikoj meri zbog nepostojanja podataka i velikog broja promenljivih.** Glavni pouzdani i verodostojni podaci dostupni za izračunavanje populacije žrtava je broj krivičnih presuda po teritorijalnoj jedinici. Međutim, krivične presude ne daju preciznu procenu populacije žrtava, jer ne uzimaju u obzir da li je lice okrivljeno samo za jedno krivično delo sa samo jednom žrtvom ili za više od jednog krivičnog dela sa više žrtava. Važno je napomenuti da neosuđivanje ne znači obavezno da osoba nije žrtva – već da počinitelj krivičnog dela nije utvrđen.

**10. Štaviše, ne uzima se u obzir stopa neprijavljenih krivičnih dela i ne postoji sveobuhvatno istraživanje koje bi ukazalo na stopu prijavljivanja.** Na kraju, ne podrazumevaju sva krivična dela iste troškove, pa bi bilo važno znati strukturu krivičnog dela u cilju procenjivanja troškova podrške za svaku žrtvu.

**11. Ipak, mnoge neophodne promene ne moraju da podrazumevaju velike troškove, i dugoročno bi svi troškovi za pružanje usluga podrške žrtvama trebalo da budu posmatrane kao ulaganje.** Vremenom, putem adekvatnih usluga podrške žrtvama, država bi trebala da vidi veliki povraćaj svoje investicije kroz smanjene troškove na zdravstvenu zaštitu, povećanu produktivnost i delotvorniji pravosudni sistem. S obzirom na

---

<sup>5</sup> Više informacija o ovoj temi možete pronaći u izveštaju "Pregled postojećih usluga podrške žrtvama u Srbiji", koji je deo partnerstva između Svetske banke, MDTF-JSS i VSE i treba da bude objavljen u toku 2017. godine. Izveštaj je dostupan ovde [http://www.mdtfjss.org.rs/en/mdtf\\_activities/2017/victims-access-to-support-services-in-serbia#.WXI42u4go2y](http://www.mdtfjss.org.rs/en/mdtf_activities/2017/victims-access-to-support-services-in-serbia#.WXI42u4go2y)

to, mora se pronaći finansiranje unapred kako bi se obezbedile delotvorne usluge i prava.

**12. Neka od ovih sredstava mogu se dobiti putem prioritizacije državnih budžeta.** Istorijski gledano, žrtve su u velikoj meri ignorisane i zaboravljene. Poslednjih godina je došlo do povećanja političkog priznavanja potrebe da se nešto preduzme, ali to nije praćeno dovoljnim i ekvivalentnim raspoređivanjem postojećih resursa. Preraspodela resursa bi stoga pomogla u ispunjavanju takvih potreba. Ipak, priznajući da oskudni resursi moraju da budu podeljeni između mnogih važnih prioriteta, ovaj izveštaj ima za cilj da utvrdi alternativne izvore ili načine za finansiranje ostvarivanja prava žrtava, pogotovo usluga podrške žrtvama.

**13. Da bi usluge u Srbiji bile adekvatne, odgovarajuće i održive, finansiranje usluga treba da bude zasnovano na tri osnovna principa.** Prvo, usluge podrške žrtvama treba da finansira država kako bi se garantovao pristup odgovarajućim uslugama za sve žrtve u svim delovima zemlje. Drugo, finansiranje treba da bude posebno posvećeno uslugama podrške žrtvama i pod pretnjom drugih prioriteta za finansiranje. Treće, finansiranje treba da bude zasnovano na stabilnim i pouzdanim izvorima finansiranja.

**14. Analiza prava žrtava i usluga žrtvama koja je 2016. godine sprovedena u Srbiji i njihovo usklađivanje sa Direktivom EU 2012/29/EU, pripremljena u partnerstvu MDTF JSS i Victim Support Europe bavila se dostupnošću usluga podrške žrtvama u Srbiji<sup>6</sup>.** Taj izveštaj između ostalog zaključuje da bi državno finansiranje moglo da bude iskorišćeno kako bi se pomoglo postojećim organizacijama da povećaju svoje usluge na specifičnim lokacijama ili ih prošire na dodatne lokacije ili za formiranje novih organizacija. Analiza ukazuje da bi organizacije civilnog društva (OCD) mogle da budu iskorišćene za

---

<sup>6</sup>Analiza prava i usluga žrtvama u Srbiji i njihova usklađenost sa Direktivom EU 2012/29/EU, dostupna na: <http://documents.worldbank.org/curated/en/141201473857309462/pdf/108242-V1-WP-P121377-PUBLIC-ABSTRACT-SENT-VictimSupportServices.pdf>.

delotvorno pružanje usluga na isplativ način. Štaviše, izveštaj ukazuje da bi mogao da bude uspostavljen fond kako bi se platilo pružanje usluga podrške žrtvama.

**15. Ovaj izveštaj razmatra različite primere finansiranja za usluge podrške žrtvama u Finskoj, Francuskoj i Velikoj Britaniji (Engleskoj i Velsu)<sup>7</sup>. Ove zemlje su izabrane za istraživanje jer imaju dugogodišnje iskustvo u sprovođenju različitih vrsta mehanizama finansiranja u svojim zemljama, a takođe su nastavile da razvijaju i unapređuju ove usluge tokom vremena.** Izveštaj istražuje različite pristupe, uključujući finski monopol na kockarske igre i korišćenje sredstava za unapređenje prava, između ostalog, žrtava krivičnih dela, britansku nadoknadu za žrtve i naplaćivanje plata zatvorenika i francuske prihode od šema obaveznog osiguranja.

**16. Izveštaj je predstavljen kroz tri glavna dela.** Prvi deo izveštaja istražuje načine na koji različite šeme prihoda funkcionišu i načine prikupljanja prihoda, dok drugi deo istražuje kako se sredstva raspoređuju različitim korisnicima i analizira zaštitne mere koje su uspostavljene u cilju obezbeđivanja transparentnosti, efikasnosti i delotvornosti u korišćenju sredstava. Poslednje poglavlje izvlači zaključke iz nalaza i navodi preporuke koje treba da usmeravaju kreatore politika u Srbiji prilikom istraživanja različitih mehanizama finansiranja. Izveštaj ističe glavne karakteristike mehanizama za finansiranje usluga podrške žrtvama i navodi detaljan niz preporuka koje su primenjive u zemljama koje žele da uvedu sveobuhvatni sistem podrške žrtvama.

---

<sup>7</sup> Izveštaj je zasnovan na nacionalnom istraživanju koje je sproveo udruženje RIKU, Finska, INAVEM u Francuskoj i Podrška pravdi u Velikoj Britaniji, a koji je dopunjen znanjem VSE o evropskom okruženju

## **2. PRISTUPI U OBEZBEĐIVANJU BUDŽETA ZA USLUGE PODRŠKE ŽRTVAMA**

### **17. Ne postoji najbolji pristup finansiranju usluga podrške žrtvama.**

To zavisi od pravnog sistema i prioriteta svake države. Međutim, postoje dva glavna pristupa u finansiranju. Prvi se odražava u jednostavnom budžetskom izdvajanju iz državnog budžeta, kao za bilo koje druge javne rashode. Drugi pristup teži da utvrdi i obezbedi specifične tokove finansiranja koji će biti korišćeni isključivo za finansiranje usluga podrške žrtvama. Drugi pristup može biti opredeljen isključivo za usluge podrške žrtvama ili može biti deo veće šeme finansiranja.

**18. Član 8(1) Direktive o pravima žrtava propisuje da će 'države članice obezbediti da žrtve, u skladu sa svojim potrebama, imaju pristup poverljivim uslugama podrške žrtvama, besplatno, delujući u interesu žrtava pre, tokom i za odgovarajuće vreme nakon krivičnog postupka.'** Dakle, direktna je obaveza države da obezbedi finansiranje za usluge podrške žrtvama, ali je prepušteno unutrašnjim aranžmanima svake države članice da utvrdi tokove finansiranja koji će obezbediti pružanje takvih usluga.

**19. U ovom izveštaju identifikujemo nekoliko potencijalnih tokova sredstava za usluge podrške žrtvama i/ili kompenzaciju žrtavam.** Od državnog monopola na kockarske igre u Finskoj, do naplate nadoknade za žrtve i plaćanje od zarada zatvorenika u Engleskoj i Velsu<sup>8</sup>, do naknade kroz osiguranje u Francuskoj, ovaj izveštaj ima za cilj da opiše na koji način svaki od navedenih mehanizama funkcioniše.

**20. Važno je napomenuti da se finansiranje podrške žrtvama vremenom razvijalo, kako su se države trudile da obezbede najdelotvorniji sistem finansiranja najboljih mogućih usluga.** Sistemi koji su predstavljeni su razvijeni vremenom, u specifičnim političkim i

---

<sup>8</sup> Složen pravni i politički sistem u Velikoj Britaniji znači da postoje različite šeme u Škotskoj i Severnoj Irskoj. Ovaj izveštaj analizira samo situaciju u Engleskoj i Velsu, jer se u ovim dvema zemljama primenjuju ista pravila.

kulturnim okruženjima u svakoj od zemalja. Na primer, Velika Britanija je 2014. godine prebacila finansiranje usluga podrške žrtvama sa centralizovanog finansiranja kroz Ministarstvo pravde na lokalno finansiranje kroz komesare za policiju i kriminal<sup>9</sup>. Nedugo zatim je u Finskoj uvedena velika promena 2016. godine kako bi se finansiranje preusmerilo sa specifične šeme ka direktnom finansiranju iz državnog budžeta kroz Ministarstvo pravde. Stoga se ne očekuje da bilo koji od ovih primera može jednostavno da bude prenet u srpsko okruženje. Međutim, ovi primeri nude inspiraciju za izvore finansiranja, kao i godine iskustva u razvijanju ovih šema.

**21. Prva šema podrazumeva monopolizaciju određene aktivnosti od strane države i korišćenje sredstava iz monopola u korist društva.** Iako u finskom primeru država ima monopol nad kockanjem, čitav niz drugih primera uključuje državno kontrolisanu prodaju određenih proizvoda, na primer alkohola (Švedska) ili duvana (Mađarska).

**22. Drugi niz primera razmatra uspostavljanje uzročne veze između izvršioca krivičnog dela i prihoda za službe podrške žrtvama.** Stoga su istražene nadoknade za žrtve u Velikoj Britaniji, Francuskoj i Finskoj, kao i kazne i naplaćivanje zarada zatvorenika u Velikoj Britaniji.

**23. Na kraju, francuski pristup naplaćivanja fiksnog iznosa na ugovore o osiguranju je primer prikupljanja sredstava kroz specifičan oblik društvene solidarnosti.** Ova solidarnost je takođe blisko povezana sa povraćajem sredstava od stvarnih prestupnika kad god je to moguće.

---

<sup>9</sup> Ministarstvo pravde i dalje zadržava sprovođenje i upravljanje malim brojem ključnih usluga na nacionalnom nivou (specijalističke usluge malog obima, ali velikog uticaja) koje uključuju podršku za: žrtve trgovine ljudima; ubistva; žrtve silovanja i seksualne zloupotrebe dece (kroz centre za podršku žrtvama silovanja); usluge za svedoke; žrtve terorizma; žrtve i lica oštećena krivičnim delima u saobraćaju. Međutim, trenutno se vode razgovori vezani za prenošenje gore navedenih usluga na nacionalnom nivou u skladu sa agendom vlade vezanom za davanje veće kontrole lokalnim ljudima u donošenju odluka koje utiču na njih.

## 2.1. DRŽAVNI MONOPOL NA KOCKU - FINSKA

24. U Finskoj značajan deo finansiranja za usluge podrške žrtvama, kao i za većinu drugih socijalnih usluga za osetljive kategorije, obezbeđuje se iz prihoda od kockarskih igara. Ovo je moguće, jer se finski pristup kockanju zasniva na principu isključivog prava. To znači da Finska drži monopol nad kockarskim igrama u zemlji u cilju odgovornog funkcionisanja igara i ublažavanja mogućeg rizika koji kockanje podrazumeva. Sistem ima za cilj da obezbedi pravnu zaštitu onih koji se bave kockanjem i sprečavanje prevara vezanih za kockarske igre<sup>10</sup>.

25. Finska je još 1933. godine intervenisala u poslovima kockanja i uvela ograničenja koja dozvoljavaju samo dobrovoljne dozvole za rad slot mašina. Međutim, 1938. godine država je preuzela i uspostavila Raha-automaattiyhdisty (Finsko udruženje slot mašina, RAY). Finska država zadržala je monopol na slot mašine i proširila ga na druge delove kockarske industrije, uključujući, od nedavno, na online kockanje<sup>11</sup>. Danas, finska kockarska industrija zapošljava oko 2,000 ljudi.

26. Državni monopol na kockanje je uspostavljen kako bi se obezbedilo da se prihodi od društveno spornih aktivnosti vraćaju društvu u korist svima. Prihodi su stoga korišćeni za finansiranje aktivnosti i usluga za osetljive delove društva, kao i u korist čitavog društva. Ova filozofija društveno odgovornog kockanja nije poznata u drugim zemljama, uključujući Srbiju. Međutim, finski pristup se izdvaja, jer postoji potpuni monopol nad svim vrstama kockanja. Time se obezbeđuje da ukupan dohodak koji stvaraju kockarske igre, a koji je značajan, bude iskorišćen u društveno korisne svrhe.

27. Kao što je opisano u nastavku, finski sistem je nedavno prošao kroz neke promene u funkcionisanju. Primećeno je da monopolski sistem, koji je zasnovan na tri operatera kockarskih igara, više nije

---

<sup>10</sup> O Veikkaus, dostupno na: <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys?lang=en>.

<sup>11</sup> Slični monopoli postoje na prodaju alkohola u Skandinaviji, Kanadi i nekim državama SAD-a, ili prodaju duvana u Kini i, od nedavno, u Mađarskoj.

mogao optimalno da odgovori na zahteve tržišta kocke, koje se digitalizuje i menja brzim tempom. Ovo spajanje je bilo usmereno ka lakšem razvoju interesantnijih igara i pružanju boljih usluga. Ovo će zauzvrat generisati velike prihode za socijalne usluge.

**28. Na osnovu finskog iskustva, dopunjenog drugim primerima iz Evrope, može se izvući nekoliko zaključaka kada se razmatra uspostavljanje i korišćenje državnog monopola<sup>12</sup>:**

- Mora se osigurati da svaki monopol bude usklađen sa međunarodnim pravnim obavezama, pogotovo sa zahtevima slobodnog tržišta (ukoliko je zemlja u EU);
- Potrebno je uspostaviti snažan zakonski okvir za upravljanje državnim pristupom monopolu;
- Okvir u kojem sistem funkcioniše treba da obezbedi jasnu razliku između pokretanja kockarskih poslova i raspoređivanja dobiti od kockanja;
- Mora se obezbediti transparentnost sistema;
- Isplativost mora da bude garantovana;
- Potrebno je uspostaviti praćenje, merenje i obezbeđivanje najbolje vrednosti za novac u smislu društvene koristi od finansiranja.

**29. Slobodno kretanje robe i usluga je veoma regulisana aktivnost i jedan od osnovnih principa funkcionisanja EU jeste upravo slobodno kretanje.** Pri uspostavljanju državnog monopola nad određenom tržišnom aktivnošću, kao što je kockanje ili alkohol, države moraju da poštuju zahteve nacionalnih i međunarodnih garancija slobodnog tržišta. Dakle, u bilo kakvom ograničavanju slobodne trgovine, posebno u kontekstu EU, posebno pažnju je potrebno posvetiti ograničenjima koja se mogu uspostaviti<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Ova razmatranja su uzeta iz perspektive pružalaca usluga podrške žrtvama i njihovih potreba i treba da budu usklađena sa drugim relevantnim instrumentima koji se bave političkim, ekonomskim ili pravnim aspektima poslova koje vodi država.

<sup>13</sup> Kompanije su u više navrata preispitivale oblike monopola prisutnih u EU. Stoga je u Švedskoj državni monopol na prodaju lekova bez recepta ukinut 2010. godine, nakon odluke Suda pravde Evropske unije, švedsko farmaceutsko tržište je deregulisano. Slično tome, Evropska komisija je do sada komentarisala monopole na kockarske igre u nekim zemljama, utvrđujući da švedski model nije u skladu sa sporazumima

**30. Finska ima dobro razvijeno zakonodavstvo koje reguliše stvaranje i upravljanje prihodima od kockanja.** To zakonodavstvo uključuje Zakon o lutriji, Zakon o diskrecionim državnim transferima, kao i brojne uredbe vlade i druge propise o primeni.

**31. Od presudnog je značaja da se poslovna aktivnosti, koja generiše profit, i strana koja se bavi raspoređivanjem profita, odvoje i da se njima upravlja odvojeno.** To se može učiniti uspostavljanjem različitih pravnih lica, ili uvođenjem drugih zaštitnih mera, kao što je interna organizaciona podela. Bilo kakva podela treba da umanja ili izbegne dupliranje troškova i ne treba da sprečava proces što bi smanjilo efikasnost i delotvornost sistema.

**32. Transparentnost sistema je najvažnija za bilo kakvu javnu potrošnju uopšte, uključujući i upravljanje državnim monopolima.** U Srbiji ovo treba osigurati kroz mehanizme uzajamne kontrole u skladu sa prihvaćenim standardima transparentnosti i odgovornosti u Srbiji<sup>14</sup>.

**33. Sistem treba da bude isplativ i treba ga pratiti i usklađivati kad god se pojave neefikasnosti.** Na primer, jedan od glavnih razloga nedavne transformacije finskog sistema je bila neefikasnost u radu tri odvojena pravna lica.

**34. Uticaj sredstava iz monopola mora da bude praćen kako bi se dokazalo da se ispunjavaju ciljevi takve šeme.** U slučaju Finske, to znači merenje društvenog uticaja i koristi. Konkretno, iako prepoznaju da određena ponašanja teško mogu da budu iskorenjena, ona ne treba da

---

EU, dok švedski model jeste usklađen – vidi npr. Evropska komisija, Zahtev Komisije upućen državama članicama da se pridržavaju zakona EU pri regulisanju usluga kockanja, obaveštenje za štampu, 20. Novembar 2013. god (European Commission, Commission requests Member States to comply with EU law when regulating gambling services, press release, 20 November 2013), dostupno na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1101\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1101_en.htm)

<sup>14</sup> Za neke izvore o odgovornosti i transparentnosti, vidi npr. OECD, Odgovornost i transparentnost: Vodič za državno vlasništvo (OECD, Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership), 2010, dostupno na: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/accountability-and-transparency-a-guide-for-state-ownership\\_9789264056640-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/accountability-and-transparency-a-guide-for-state-ownership_9789264056640-en) ili de Sousa, Luís; Marmour, Peter; Hindness, Barry, Vlade, NVO i borba protiv korupcije. Novi borci za integritet (Governments, NGOs and Anti-Corruption. The new integrity warriors), Abingdon, Routledge, 2008.

budu nepotrebno ohrabrivana radi boljeg poslovnog rezultata ili obezbeđivanja više sredstava za određenu potrebu.

**35. Finski kockarski biznis kojim upravlja država funkcioniše u okviru odvojenog pravnog lica – Veikkaus Oy<sup>15</sup>.** Veikkaus Oy je društvo sa ograničenom odgovornošću, u potpunosti u vlasništvu i pod upravom Finske. Ova kompanija radi sa svim kockarskim igrama koje postoje u Finskoj, po sledećim principima: nudi zabavno i bezbedno igračko iskustvo; ozbiljno shvata gubitke vezane za kockanje; zadržava isključivo pravo da upravlja svim kockarskim igrama u Finskoj. Veikkaus generiše više od 1 milijarde evra prihoda svake godine i zapošljava 2000 profesionalaca u kockarskoj industriji.

**36. Prihodima od igara koje generiše Veikkaus upravlja Centar za finansiranje organizacija za socijalnu i zdravstvenu zaštitu (*Funding Centre for Social Welfare and Health Organisations (STEA)*).** Ovaj izvor finansiranja je decenijama bio glavni izvor finansiranja službi za podršku žrtvama u Finskoj. Međutim, od 1. januara 2016. godine, finska vlada je počela da pruža usluge podrške žrtvama direktno kroz Ministarstvo pravde, iz državnog budžeta<sup>16</sup>. Dok sredstva iz budžeta sada pokrivaju većinu operativnih troškova RIKU, obezbeđena su i dodatna sredstva za specifične aktivnosti kroz projekte sa STEA.

---

<sup>15</sup> Prethodno su u okviru finskog kockarskog biznisa postojala tri pravna lica. Tri kompanije su bile operativne i pokrivalo su strogo podeljenje oblasti na kockarskom tržištu. Fintoto Oy je bila kompanija sa ograničenom odgovornošću u vlasništvu finske nacionalne konfederacije trkačkih udruženja i udruženja za uzgajanje konja. Sredstva od aktivnosti Fintoto Oy su korišćena za promovisanje uzgajanja konja i konjičkih sportova. Veikkaus Oy je bila kompanija sa ograničenom odgovornošću u punom vlasništvu Finske koja je imala monopol nad radom novčanih lutrija, kao i kladionicama. Prihodi od operacija Veikkaus Oy su korišćeni za promociju sportova i fizičkog vaspitanja, nauke, umetnosti i omladinskog rada. Na kraju, finsko Udruženje za slot mašine je bilo javna organizacija čije članstvo je uključivalo zakonski kompetentne neprofitne organizacije i fondacije koje promovišu zdravlje i socijalnu zaštitu. Finsko Udruženje za slot mašine je imalo monopol nad dostupnošću i radu igara u kazinima i kazina uopšte. Prihodi iz poslovanja finskog Udruženja za slot mašine su korišćeni za promovisanje zdravlja i socijalne zaštite.

<sup>16</sup> Glavni razlog za takvu promenu je shvatanje da će finansiranje direktno iz budžeta biti više u duhu Direktive o pravima žrtava, iako finansiranje direktno iz budžeta nije navedeno kao zahtev.

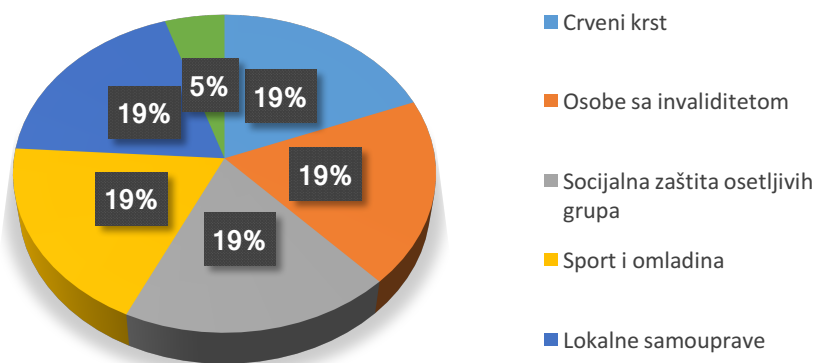
## SITUACIJA U SRBIJI

**37. Srbija takođe ima ograničen monopol nad organizovanjem igara na sreću.** Srbija ima monopol nad „klasičnim“ igrama na sreću, kao što su: lutrija, instant lutrija; sportska prognoza; loto, keno i slične igre; tombola, bingo i slične igre; fonto, SMS lutrija i druge slične igre<sup>17</sup>. Ostale igre podležu propisima i posebnim dozvolama koje izdaje Vlada. Međutim, samo jedan deo prihoda od igara se izdvaja za socijalna pitanja.

**38. Monopolizovanim igrama upravlja posebno državno telo – Državna lutrija Srbije (DLS).** DLS je odvojeno pravno lice, formirano kao društvo sa ograničenom odgovornošću, gde je Vlada jedini akcionar.

**39. DLS radi sa različitim poslovnim rezultatima.** Završila je fiskalnu godinu 2012. sa ukupnim gubicima od RSD 150 miliona (oko €1,25 miliona). Međutim, poslednjih godina kompanija ostvaruje profit u poslovanju, koji je 2016. godine iznosio €1,6 miliona. Od toga, samo 40% je rezervisano za specijalne namene društvene vrednosti i raspodeljuje se po zakonu<sup>18</sup> :

*Raspoređivanje profita za društvene potrebe*



<sup>17</sup> Član 14 Zakona o igrama na sreću.

<sup>18</sup> Član 18 Zakona o igrama na sreću.

40. Ova sredstva se čuvaju na posebnim računima u budžetu. Ministarstvo nadležno za svaku od navedenih svrha odlučuje kako će rasporediti sredstva za svaku od navedenih potreba.

41. **Pored profita od monopolizovanih igara, Srbija takođe ostvaruje dobitak od naknada za igre na slobodnom tržištu.** Igre koje nisu monopolizovane (npr. sportske opklade ili slot aparati) mogu da organizuju nedržavni akteri. Međutim, privatna pravna lica moraju da plate licencu za organizovanje takvih igara. Ukupan prihod od ovih licenci 2015. godine je iznosio oko € 12,5 miliona. Organizatori igara plaćaju ovaj prihod direktno u republički budžet i ne postoji zahtev za socijalnim izdvajanjima iz ovih sredstava.

42. **Prema razgovoru sa jednom NVO, glavni profit od igara na sreću u Srbiji ne dolazi od igara koje organizuje DLS, iako taj podataka nije dodatno potvrđen.** Navodno su sportske opklade najprisutnija vrsta igara na sreću. Kao što je već navedeno, taj deo je prepušten slobodnom tržištu, ali izgleda da se vode razgovori o monopolizovanju ove vrste igara na sreću takođe.

## **2.2. PRIHODI OD NAKNADA POČINILACA KRIVIČNIH DELA – ENGLSKA I VELS**

43. **Dobijanje sredstava od počinilaca krivičnih dela je još jedan potencijalni izvor prihoda kako bi se obezbedilo ostvarivanje prava žrtava.** Sve zemlje koje su analizirane u ovom izveštaju već imaju sistem finansijskih kazni, a prihod od tih kazni vlade koriste za različite potrebe.

44. **U Engleskoj i Velsu, prihodi za usluge podrške žrtvama se dobijaju iz tri izvora počinilaca krivičnih dela.** To su: nadoknade za žrtve; raspoređivanje prihoda od fiksnih mandatnih kazni; i smanjenje zarade zatvorenika. Pored Engleske i Velsa, naknada za žrtve je nedavno uvedena u Finskoj i Francuskoj, ali s obzirom da je još uvek u ranoj fazi sprovođenja, nije bilo moguće napraviti uporednu analizu ova tri sistema. Sledeći odeljci opisuju neke od ključnih pitanja vezanih za

korišćenje takvih mehanizama, kao i pristup koji se koristi u Engleskoj i Velsu.

## **NADOKNADA ZA ŽRTVE**

**45. Nadoknada za žrtve je vrsta kazne koja se primenjuje u određenim okolnostima, pored drugih izrečenih krivičnih sankcija.** Ova nadoknada se plaća državi na isti način kao i novčana kazna, bez obzira da li je moguće utvrditi ko je žrtva ili ne. U sistemu koji se primenjuje u Engleskoj i Velsu su ova sredstva prvenstveno predviđena za finansiranje usluga emocionalne i praktične podrške žrtvama krivičnih dela. Relativno mali iznosi finansiraju rad službenika i savetodavnih usluga širom zemlje<sup>19</sup>.

**46. Prilikom razmatranja da li treba uspostaviti i kako uspostaviti sistem nadoknade, važno je uzeti u obzir brojna pitanja. A naročito sledeće:**

- Zakonitost nadoknade u skladu sa nacionalnim zakonom;
- Pravni mehanizmi za uspostavljanje sistema nadoknada;
- Obim nadoknade – ko će plaćati nadoknadu;
- Nivo nadoknade;
- Izvršenje nadoknade i obezbeđivanje maksimalne efikasnosti;
- Povlačenje i kontrola sredstava i usluga.

**47. Kao prvi korak, bitno je utvrditi da li je nadoknada zakonski i moralno prihvatljiva.** Neki smatraju da sistem nadoknade predstavlja dodatno kažnjavanje počinitelaca krivičnih dela koji su već kažnjeni za učinjeno krivično delo kroz finansijsku kaznu ili zatvorsku kaznu. Ovo može izazvati zabrinutost oko osnovnih principa pravde. Uprkos ovim zabrinutostima, sistem nadoknade je usvojen u brojnim zemljama, uključujući Englesku, Finsku i SAD.

---

<sup>19</sup> J. Rozenberg, Nadoknada za žrtve: neželjene posledice (Victim surcharge: unintended consequences), The Law Society Gazette, 1. jul 2013, dostupno na: <https://www.lawgazette.co.uk/law/victim-surcharge-unintended-consequences-/71546.article>

**48. Međutim, drugi tvrde da nadoknada predstavlja jedan aspekt iste kazne.** Alternativni način za razmatranje nadoknade bi bio jednostavno povećanje finansijske kazne, a zatim prosleđivanje dela kazne za usluge žrtvama. Ovde nema reči o dvostrukoj kazni

**49. Smatra se da nadoknada treba da bude uzeta u obzir na sličan način.** Međutim, postoji određena vrednost u funkcionisanju sistema nadoknade koji je odvojen od opšteg sistema kazni, jer to omogućava prilagođavanje specifičnom skupu ciljeva.

**50. Na primer, počinioci krivičnih dela treba da razumeju da se nadoknada namenski koristi za usluge podrške žrtvama.** Oni treba da budu svesni da plaćaju ovu nadoknadu kao neku vrstu kompenzacije za žrtve krivičnih dela koje su počinili. Isto tako, takav sistem može omogućiti da izvršenje nadoknada ima prioritet nad izvršenjem drugih sankcija. Ovo može biti relevantno ukoliko počinilac nema dovoljno sredstava da plati sve kazne i troškove u isto vreme. U takvoj situaciji, nadoknada može da bude izvršena prvo, što će pokazati da se daje prioritet uslugama podrške žrtvama i samim žrtvama.

**51. U smislu pravnih mehanizama za uspostavljanje nadoknade, to će zavisiti od svake zemlje pojedinačno.** Međutim, imajući u vidu da je to deo sistema sankcionisanja, verovatno će zahtevati izmene krivičnih zakona ili zakona o krivičnom postupku. Detalji ovakvog sistema će najverovatnije biti detaljno razloženi u sekundarnim propisima, dopisima i drugim oblicima državne kontrole i kontrole pravosuđa.

**52. Što se tiče obima nadoknade, postoje razne opcije koje se primenjuju u različitim zemljama.** Nadoknade mogu biti zasnovane na vrsti krivičnog dela, težini krivičnog dela, visini kazne koju počinilac dobije, da li je počinilac odrasla osoba ili maloletnik, da li je počinilac pojedinac ili korporacija, na primer.

**53. Naravno, što je širi obim nadoknade, to je veći potencijal prihoda.** Međutim, potrebno je voditi računa da se pronade ravnoteža između generisanja prihoda i principa restorativne pravde, uz

istovremeno održavanje pravičnog i pravednog sistema odmeravanja kazne. Ovi glavni principi treba da budu najvažniji.

**54. Zato treba pažljivo razmatrati da li i na koji način je uzeta u obzir sposobnost počinioca krivičnog dela da plati nadoknadu.**

Potrebno je istražiti niz pitanja u tom smislu, uključujući i sledeće:

- Koji je sistem na raspolaganju za procenu finansijskih okolnosti počinioca krivičnog dela, ako uopšte postoji ikakav sistem?
- Da li se nivo novčane kazne prilagođava u skladu sa platežnom sposobnošću, ili treba prilagoditi vreme za plaćanje.
- Koji rizici postoje ako bi siromašniji počinioci plaćali manje, a bogatiji ljudi ili organizacije srazmerno više?
- Da li postoje okolnosti kada počinilac ne treba da plati nadoknadu?
- Kada se razmatra nivo novčane kazne, da li treba primenjivati sistem paušalnog iznosa ili taj iznos treba povećavati srazmerno nivou kazne?

**55. Nakon utvrđivanja ko treba da plati, pod kojim okolnostima i koliko, potrebno je razmotriti mehanizme izvršenja.** Ovde postoje dva aspekta. Prvi, na koji način fizički obezbediti da počinilac uplati novac. Ovde se pretpostavlja da će biti korišćena postojeća infrastruktura za izvršenje.

**56. Kada se razmatra da li treba uspostaviti neku novu nadoknadu, važno je imati relevantne podatke o delotvornosti i efikasnosti postojećeg sistema izvršenja.** Ukoliko se plaća relativno mali broj novčanih kazni, a izvršenje je veoma skupo, možda ne bi imalo ekonomskog smisla uvoditi ovu nadoknadu – pogotovo ukoliko su troškovi veći od ukupnog prihoda od nadoknade. Sa druge strane, nadoknadu je moguće razmotriti kao deo šireg pregleda procesa izvršenja.

**57. Kada su konačno sredstva dobijena i izdvojena za usluge podrške žrtvama, važno je uspostaviti delotvoran i efikasan sistem korišćenja sredstava.** Takav sistem treba da obezbedi transparentnost i

integritet procesa donošenja odluka, obezbedi da su odgovarajuće usluge uspešne i da je njihovo sprovođenje u skladu sa ugovorima. Imajući u vidu ovih šest glavnih pitanja, engleski sistem nadoknade za žrtve je opisan ispod.

**58. Nadoknada za žrtve je u Engleskoj prvi put uvedena u aprilu 2007. godine, a slični pristupi se koriste u npr. SAD-u, Kanadi i Velikoj Britaniji i nedavno su uvedeni u Finskoj<sup>20</sup> i Francuskoj<sup>21</sup>.** Britanska vlada je istakla da vidi nadoknadu kao način „da se osigura da počinioci krivičnih dela preuzimaju veću odgovornost za svoje zločine i više rade na popravljaju štete koje su izazvali krivičnim delom“.<sup>22</sup>

**59. Od uvođenja 2007. godine, ovaj sistem je nekoliko puta menjan.** Postojeći sistem je uspostavljen prema Zakonu o krivičnoj pravdi iz 2003. godine, a detalji su definisani Uredbom Zakona o krivičnoj pravdi iz 2003. godine (nadoknada) i kasnijim izmenama.<sup>23</sup>

**60. Nadoknada se uplaćuje Službi sudova i tribunala Njenog Visočanstva (*Her Majesty's Courts and Tribunals Service (HMCTS)*).** Prema proceduri, kada sud izrekne presudnu počiniocu, u obavezi je da naloži plaćanje nadoknade, tj. određenog novčanog iznosa koji varira u zavisnosti od izrečene kazne. Ovaj prihod se plaća u opšti budžet, ali je rezervisan za finansiranje usluga podrške žrtvama krivičnih dela.

**61. Kazne koje podrazumevaju plaćanje nadoknade za žrtve i iznosi koji se određuju su propisani u Zakonu o krivičnoj pravdi iz 2003.** Iznos nadoknade se kreće između £15 i £170. Tabela u nastavku prikazuje detaljnu raspodelu troškova. Kao što se može videti, čitav niz faktora

---

<sup>20</sup> Nadoknada za žrtve u Finskoj je stupila na snagu tek od decembra 2016. Procenjuje se da će biti naplaćeno oko € 4 do 5 miliona kroz ovaj sistem. Počinioci koji počine krivično delo gde je maksimalna zaprećena kazna kazna zatvora, moraju da plate nadoknadu od 40 ili 80 evra u zavisnosti od težine krivičnog dela.

<sup>21</sup> Član 27 Zakona br. 2014-896 od 15. avgusta 2014. godine o individualizaciji kazni i poboljšanju efikasnosti krivičnih sankcija;  
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029362502&categorieLien=id>

<sup>22</sup> Pravda za žrtve i svedoke: Vladin odgovor – Odgovor na konsultacije CP3/2012 koje je sprovelo Ministarstvo pravde. Paragraf 26; <https://consult.justice.gov.uk/digital-communications/victims-witnesses/results/a-gov-response-getting-right-victims-witnesses.pdf>

<sup>23</sup> <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/1696/contents/made>

utiče na nivo kazne. Nivo nadoknade se razlikuje u zavisnosti od toga da li je počinitelj odrasla osoba ili maloletnik (Tabele 1 i 2), da li je počinitelj kompanija (Tabela 3), kada je počinjeno krivično delo, vrsta izrečene kazne i nivo kazne.<sup>24</sup>

Tabela 1: Nadoknada za počionice starije od 18 godina

<b>Vrsta kazne</b>	<b>Jedno ili više dela počinjenih pre 8. aprila 2016.</b>	<b>Sva dela počinjenja na dan ili pre 8. aprila 2016.</b>
Uslovni otpust	£15	£20
Novčana kazna	10 procenata od vrednosti kazne. £20 minimum i £120 maksimum	10 procenata od vrednosti kazne. £30 minimum i £170 maksimum
Društveno krisni rad	£60	£85
Uslovni otpust sa krivičnim dosijeom	£80 (šest meseci ili manje)	£115 (šest meseci ili manje)
Neposredan zatvor	£80 (šest meseci ili manje) <sup>25</sup>	£115 (šest meseci ili manje)

Tabela 2: Nadoknada za počionioce mlađe od 18 godina

<b>Vrsta kazne</b>	<b>Jedno ili više dela počinjenih pre 8. aprila 2016.</b>	<b>Sva dela počinjenja na dan ili pre 8. aprila 2016.</b>
Uslovni otpust	£10	£15
Novčana kazna, naredba za rehabilitaciju mladih, društveno korisni rad, rešenje o upućivanju maloletnog	£15	£20

<sup>24</sup> Za pregled nadoknada, vidi <https://www.sentencingcouncil.org.uk/explanatory-material/item/finances-and-financial-orders/victim-surcharge/>

<sup>25</sup> Neposredna zatvorska kazna za krivična dela počinjena pre septembra 2014. godine nije predmet nadoknade

počinioca krivičnog dela u centar za socijalni rad		
Uslovni otpust sa krivičnim dosijeom	£20	£30
Neposredan zatvor	*£20	£30

Tabela 3: Lice koje nije pojedinac (na primer, kompanija ili drugo pravno lice)

Vrsta kazne	Jedno ili više dela počinjenih pre 8. aprila 2016.	Sva dela počinjenja na dan ili pre 8. aprila 2016.
Uslovni otpust	£15	£20
Novčana kazna	10 procenata od vrednosti kazne £20 minimum i £120 maksimum	10 procenata od vrednosti kazne £30 minimum i £170 maksimum

**62. Najnovije izmene sistema nadoknade za žrtve su izvršene 2016. godine.** Usvojena je zakonska intervencija kako bi se proširile vrste krivičnih dela koja su obuhvaćena nadoknadom. Istovremeno je čitav niz scenarija morao biti uzet u obzir. Na primer:

- Kada se pitanje počinioca rešava na više načina samo jedna nadoknada (koja god da privlači najveći iznos) će biti plaćena.
- Ukoliko se naredi plaćanje više od jedne novčane kazne, nadoknada za najveću pojedinačnu kaznu se procenjuje, a ne ukupna vrednost svih izrečenih novčanih kazni.
- Ukoliko se izrekne uslovna kazna, nadoknada je zasnovana na najdužoj pojedinačnoj kazni, a ne na ukupnom izrečenom vremenu.

**63. Sistem takođe pokušava da smanji rizik od nepravilnih rezultata.** Na primer, cilj nije da se počinioci kažnjavaju dva puta. Kao takva, druga nadoknada se ne primenjuje ukoliko je reč o kršenju odluke o društvenom korisnom radu, uslovnom otpustu sa krivičnim dosijeom ili uslovnom otpustu.

**64. Takođe je potrebno da se uzme u obzir finansijska situacija počionioca.** Prema stavu 162 Zakona o krivičnoj pravdi iz 2003. godine, ukoliko je pojedinac osuđen za krivično delo, sud može, pre izricanja presude, da utvrdi finansijske počinioca.

**65. Na osnovu tih informacija, prema smernicama Saveta za izricanje sankcija, ukoliko počinilac ima sredstva da plati finansijske namete suda, ne treba određivati smanjenje nadoknade ili novčane kazne gde god je izrečen nalog za plaćanje nadoknade.** Međutim, sud mora da smanji (ako je potrebno na nulu) nadoknadu, kada počinilac mora da plati nadoknadu i kompenzaciju, ali nije u mogućnosti da plati oba.<sup>26</sup>

**66. S obzirom an to da je propisan čitav niz novčanih kazni i troškova za počinioce, britanski sistem je takođe propisao prioritizaciju za izvršenje.** Ukoliko počinilac nema dovoljno sredstava da plati ukupne finansijske kazne koje sud smatra adekvatnim, redosled prioriteta je sledeći:

- kompenzacija
- nadoknada
- novčana kazna
- troškovi.

**67. Rezultati tih promena ogledaju se u tome što su u periodu 2015/16<sup>27</sup> izrečene nadoknade u vrednosti od £38 miliona.** To je rezultiralo činjenicom da je Ministarstvo pravde dobilo £31 miliona što je jednako stopi povraćaja od 82%.<sup>28</sup> Ovo se možda posledica neplaćanja ili zato što počinilac mora da odsluži zatvorsku kaznu pre realizacije gotovinskog priliva. Treba napomenuti da još uvek nisu dostupni najnoviji podaci o prihodima iz perioda 2016/17, a pošto je došlo do

---

<sup>26</sup> Zakon o krivičnoj pravdi 2003, s.161A(3) i s.164(4A).

<sup>27</sup> Navedeni podaci su prikazani po poreskoj godini, koja u Velikoj Britaniji počinje u aprilu.

<sup>28</sup> Iako podaci o broju počinilaca kojima je izrečeno plaćanje nadoknade nisu dobijeni, prema rečima zvaničnika Ministarstva pravde, procenjuje se da se nadoknada primenjuje na oko 43,000 pojedinaca godišnje.

povećanja iznosa naplaćenog za naknade u 2016. godini, trenutni ukupni prihodi iz ovog izvora će verovatno biti veći.

**68. Uprkos ili možda zbog tekućih promena u sistemu, brojni problemi su navedeni.** Konkretno, navedeno je da nadoknada nesrazmerno opterećuje počinioce sa niskim primanjima, jer čak i mala nadoknada može biti značajna ukoliko imaju niska primanja. Ovo se upoređuje sa velikim korporacijama za koje je iznos nadoknade zanemarljiv.

**69. Još jedan primer nepredviđenih posledica je činjenica da sudovi mogu da naredi roditeljima maloletnih počinilaca krivičnih dela da plate nadoknadu u njihovo ime.** Međutim, zakonodavstvo ne predviđa fleksibilnost u kojoj su roditelji zapravo žrtve<sup>29</sup>. U okolnostima gde, na primer, dete potkrada roditelje, veća je šteta za žrtve naterati ih da plate nadoknadu.

**70. Na kraju, treba napomenuti da neplaćanje nadoknade može uticati na obim posla HMCTS i na troškove izvršenja.** Istraživanje koje je vlada sprovela 2002. godine utvrdilo je da su ukupni troškovi izvršenja u uzorku sudova jednaki jednoj trećini ukupnih izrečenih nadoknada u periodu koji je analiziran, iako je nivo potrošnje varirao u različitim sudovima od 55 procenata do samo 16 procenata.<sup>30</sup> Oko 90% ovih troškova odnosi se na troškove za zaposlene.<sup>31</sup>

**71. Ovo ukazuje na važnost obezbeđivanja delotvornih mehanizama izvršenja.** Iako se priznaje da su brojke zastarele i da je vlada donela niz promena u cilju unapređenja izvršenja uz smanjenje troškova, i dalje je naglašeno koliko delotvorno izvršenje može da napravi razliku u obezbeđivanju finansiranja. Slično tome, treba priznati

---

<sup>29</sup> Vidi npr. J. Rozenberg, Nadoknada za žrtve: neželjene posledice (Victim surcharge: unintended consequences), The Law Society Gazette, 1. jul 2013, dostupno na: <https://www.lawgazette.co.uk/law/victim-surcharge-unintended-consequences/71546.fullarticle>.

<sup>30</sup> Izvršenje novčanih kazni u prekršajnim sudovima (Fine enforcement in magistrates courts), Home Office Development and Practice Report, 2002 <http://library.college.police.uk/docs/hodpr/dpr1.pdf>

<sup>31</sup> <http://library.college.police.uk/docs/hordsolr/rdsolr0903.pdf>

da u slučajevima kada počinioci imaju ograničene kapacitete da plate novčane kazne, kompenzacije, nadoknade i troškove, prihodi od novčanih kazni i odbitak troškova će biti smanjeni ukoliko je izvršenje nadoknada definisano kao prioritet.

## **PRAĆENJE FIKSNIH MANDATNIH KAZNI I MANDATNIH KAZNI ZA REMEĆENJE JAVNOG REDA I MIRA**

**72. Pored nadoknade za žrtvu, fondovi za usluge žrtvama se pune kroz mandatne kazne (novčane kazne) koje se izriču počiniocima.** U Engleskoj i Velsu se to primenjuje na praćenje fiksnih mandatnih kazni i mandatnih kazni za remećenje javnog reda i mira.

**73. Fiksne mandatne kazne postoje u Velikoj Britaniji od 1950-ih godina.** Međutim, 2013. godine su uvedene promene u fiksne mandatne kazne za potrebe praćenja dela, koje su dale policiji mogućnost da izriču fiksne mandatne kazne za opasnu vožnju i omogućile im veću fleksibilnost u rešavanju manje ozbiljnih saobraćajnih prekršaja – kao što je nedržanje odstojanja ili zagušivanje srednje trake – a takođe su oslobodile sistem od sudskih postupaka koji zahtevaju mnogo resursa. Prihodi koji su naplaćeni od fiksnih mandatnih kazni za praćenje prekršaja su u periodu od 2015/16. godine dostigli £102 miliona.

**74. Mandatna kazna za remećenje javnog reda i mira je vrsta fiksne mandatne kazne koja je dostupna u Engleskoj i Velsu za određeni niz kaznenih dela, kao što su pijanstvo i neprimereno ponašanje, bacanje vatrometa, itd.<sup>32</sup>** Prekršaji su podeljeni na prekršaje nižeg i višeg reda u zavisnosti od težine dela. Oni podrazumevaju kazne od £60 odnosno £90. £10 od svake plaćene kazne se uplaćuje budžetu za podršku žrtvama. Prihodi od mandatne kazne za remećenje javnog reda i mira su

---

<sup>32</sup> Za ceo spisak kažnjivih dela i detaljne informacije o primeni ove šeme, vidi Ministarstvo pravde, Mandatna kazna za remećenje javnog reda i mira, dostupno na:

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/403812/penalty-notice-disorder-police-guidance.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/403812/penalty-notice-disorder-police-guidance.pdf)

zakonski regulisani i uvedeni su Zakonom o krivičnoj pravdi i policiji 2001. godine.

**75. Izricanje mandatne kazne za remećenje javnog reda i mira eliminiše mogućnost da krivični sud izrekne nalog za plaćanje kompenzacije u korist žrtve, mada žrtva može da zahteva direktnu kompenzaciju od počinioca u parničnom postupku.** Štaviše, izricanje ove mandatne kazne pojedincu može da spase žrtvu od prisustvovanja sudskom postupku i iznošenja dokaza, pod uslovom da lice ne traži da mu se sudi za krivično delo.

### **FIKSNE KAZNE U SRBIJI**

**76. U Srbiji takođe postoji čitav niz sličnih „fiksni mandatni kazni“ ili obaveznih kazni, u okviru kategorije prekršaja.** Ovo uključuje širok spektar protivzakonitih ponašanja, uključujući kazne za kršenje saobraćajnih propisa, pravila oporezivanja i carine i remećenje javnog reda i mira, do pitanja vezanih za radne odnose, zdravstvenu zaštitu i odbranu.

**77. Trenutno se prihodi od ovih kazni raspoređuju između republičkog budeta, budžeta AP Vojvodine i lokalnih samouprava.** Zatim se prosleđuje krajnjim korisnicima u okviru standardnih budžetskih alokacija. Čini se da prihodi od novčanih kazni nisu razdvojeni u republičkom budžetu od drugih vrsta „ostalih neporeskih prihoda“, kao što su koncesije ili naknade za korišćenje vazdušnog prostora, na primer.

**78. U zavisnosti od toga da li je novčana kazna definisana zakonom kao fiksni iznos ili ne, ove različite novčane kazne mogu biti izrečene u dve vrste postupka, prekršajnom nalogu i prekršajnom postupku.** Prekršajni nalog je jednostavan postupak, gde nalog postaje pravosnažan u roku od osam dana, ukoliko nije osporen. Ukoliko je osporen, ulazi u redovan prekršajni postupak, kao i bilo koji drugi prekršaj koji predviđa čitav niz diskrecionih sankcija.

**79. Međutim, obezbeđivanje prihoda od novčanih kazni je problematično zbog dva glavna problema srpskog pravnog sistema – dobro poznatog kašnjenja postupaka i nedostataka u izvršenju.** Kašnjenje postupaka često dovodi do zastarevanja predmeta. U 2015. godini je više od 20% svih prekršaja zastarelo. U četiri prekršajna suda su zabeležila da je više od 30% njihovih predmeta zastarelo.<sup>33</sup>

**80. Da bi se podržalo izvršenje, 2016. godine je uvedena novina u vidu jedinstvenog Registra neplaćenih novčanih kazni i drugih novčanih iznosa, koji vodi Ministarstvo pravde i prekršajni sudovi.** Zakon o prekršajima imao je za cilj da spreči građane koji imaju neplaćene kazne za saobraćajne prekršaje da registruju svoja vozila ili obnove važenje vozačke dozvole. Međutim, Ustavni sud Republike Srbije je proglasio ove odredbe neustavnim i proglasio ih nevažećim. Bez obzira na to, slični pristupi u drugim zemljama su se pokazali kao veoma uspešni. U drugim zemljama, kao što je Belgija, na primer, novčane kazne mogu da se naplate direktno od zarade.

**81. Trenutno je jedini način da se obezbedi izvršenje da novčana kazna bude zamenjena zatvorskom kaznom.** Međutim, ovo treba da se sprovede u roku od dve godine, jer nakon tog perioda, izvršenje naplate novčanih kazni zastareva.

**82. Kao i u britanskom sistemu, ove novčane kazne predstavljaju priliku za jačanje fonda za podršku žrtvama.** Iako ovo nije novi prihod za državu i/ili neki drugi nivo vlasti, korišćenje dela prihoda od novčanih kazni bi pomoglo da se obezbedi funkcionisanje usluga za žrtve, smanjilo bi uticaj na druge budžetske tokove, dok bi istovremeno uspostavilo jaču vezu između počinilaca krivičnih dela i reparacije. Štaviše, ukoliko bi se propisale nove kazne ili bi nova dela bila obuhvaćena, ova sredstva bi direktno mogla da budu namenjena za usluge podrške žrtvama i stoga ne bi predstavljala smanjenje budžeta na drugom mestu.

---

<sup>33</sup> 2015 Godišnji izveštaj o prekršajnim sudovima u Republici Srbiji, dostupan na: <http://pkap.sud.rs/prekršajni-apelacioni-sud-izvestaji-o-radu-lat.html>.

## **NAMET NA ZARADU ZATVORENIKA**

**83. Treći oblik prihoda je smanjenje zarade zatvorenika koje je uvedeno Zakonom o zaradi zatvorenika 1196<sup>34</sup> koji je stupio na snagu 2011. godine.** Naime, dok se nalaze na izdržavanju kazne, zatvorenici u Velikoj Britaniji imaju mogućnost da dobijaju minimalne prihode za određene produktivne aktivnosti u zatvoru. Ti poslovi donose im prosečnu zaradu od £10 nedeljno po zatvoreniku koji radi. Međutim, ova plaćanja se ne smatraju zaposlenjem, niti se na njih naplaćuju bilo kakvi nameti.

**84. Namet se naplaćuje samo za zatvorenike koji rade plaćene poslove u zajednici i zarađuju više od £20 nedeljno<sup>35</sup>.** Ovi zatvorenici su prošli procenu i smatra se da postoji veoma mali rizik od ponavljanja krivičnog dela, pa im je dozvoljeno da rade izvan zatvora sa privremenom dozvolom, kako bi se pripremili za puštanje na slobodu. Zakon o zaradi zatvorenika definiše „neto nedeljnu zaradu“ kao nedeljnu zaradu nakon odbijanja bilo kog od sledećih nameta, po potrebi: porez na dohodak; nacionalni doprinosi za osiguranje; plaćanje koje treba da se izvrši prema odluci suda; i plaćanje koje treba da se izvrši na osnovu procene izdržavanja u skladu sa značenjem propisanim Zakonom o podršci deci iz 1991.

**85. Prema Zakonu o zaradi zatvorenika, ovi zatvorenici mogu da budu u obavezi da plaćaju namete koji dostižu do (i uključuju) 40% njihovih preostalih prihoda („višak“).** Dakle, ukoliko zatvorenik zarađuje £25 nedeljno neto, namet se naplaćuje samo na £5 nedeljno, a ne na svih £25.

**86. Da bi se obezbedila transparentnost sistema i omogućilo zatvorenicima da proveravaju odbitke, zatvorenici koji su predmet naplaćivanja nameta dobijaju mesečne izvode.** Oni prikazuju neto

---

<sup>34</sup> Ovaj zakon nije na snazi u Severnoj Irskoj. Vidi <http://origin-www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/33/introduction>

<sup>35</sup> S obzirom da je prosečna zarada u Velikoj Britaniji iznosila oko £500 nedeljno u junu 2017. godine, to dostiže 4% prosečne nedeljne zarade u Velikoj Britaniji.

zaradu koju dobijaju od poslodavca, naplaćen iznos za namete i konačan iznos (koji će biti uplaćen na njihov eksterni bankovni račun).

**87. Od poslodavaca se traži da ne isplaćuju plate direktno zatvorenicima.** Umesto toga, poslodavci odbijaju porez, doprinose za nacionalno osiguranje, itd. i uplaćuju preostali iznos na bankovni račun odeljenja vlade. Zatim se odbija namet i preostala sredstva se uplaćuju na bankovni račun zatvorenika<sup>36</sup>.

**88. U periodu 2015/16 je generisano £1 milion u proseku od 368 zatvorenika mesečno koji su radili sa licencom van zatvora.** To ukupno dovodi do iznosa od £3.3 miliona do oktobra 2011. Nameti se trenutno plaćaju dobrovoljnim organizacijama koje se bave pružanjem podrške žrtvama i sprečavanjem krivičnih dela.

**89. Dok ovaj sistem jasno funkcioniše kao važan izvor prihoda, potrebno je uzeti u obzir čitav niz pitanja prilikom razmatranja uspostavljanja takvog pristupa.** Prvo, potrebno je sprovesti pažljivu analizu zakonitosti sistema, uzimajući u obzir međunarodne konvencije i nacionalne zakone. Možda se ovaj namet može smatrati novom kaznom, jer su zatvorenici legitimno zarađivali prihod.

**90. Ovakve odredbe mi potencijalno mogle da budu u suprotnosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (EKLJP).** Na primer, ukoliko bi takav odbitak bi smatran retroaktivnom kaznom, pitanja iz člana 7 EKLJP bi mogla da budu pokrenuta.<sup>37</sup> Takođe bi se moglo smatrati nametanjem kazne od strane nepravosudnog organa, kao i lišavanjem imovine, što je suprotno članovima 6 i 1 Protokola 1 EKLJP. Da bi se smanjili pravni rizici, test proporcionalnosti bi mogao da bude uključen, uzimajući u obzir pojedinačne prihode zatvorenika i neizbežne troškove

---

<sup>36</sup> Pregled operativnih instrukcija za namet iz Zakona o zaradi zatvorenika možete pronaći ovde: <http://www.justice.gov.uk/downloads/offenders/psipso/psi-2011/PSI-76-2011-PRISONERS-EARNINGS-ACT-1996-Revised-February-2016.doc,na> str. 5-8. Prilog B dokumenta operativnih instrukcija ističe izuzetne okolnosti kada upravnici zatova mogu da odluče da ne propišu namet ili smanje plaćeni iznos.

<sup>37</sup> Savet Evrope; Smernice za član 7 Evropske konvencije o ljudskim pravima; str. 10; [http://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_7\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_7_ENG.pdf)

**91. Pored ovih pravnih pitanja, administracija uključena u naplatu nameta, bi mogla da smanji neto prihod od ove šeme.** Konkretno, različiti bankarski transferi možda neće biti opravdani imajući u vidu relativno male prihode od ovog nameta. Preduzimaju se koraci za povećanje iznosa zarade na koji može da se primenjuje namet, tako da sam tok prihoda može da se poveća. Međutim, povećanje obima radova takođe treba da uzme u obzir domaće zakone i konvencije. Trenutno se rad koji se obavlja u zatvorima ne smatra zaposlenjem. Kada bi se zatvorenici smatrali „zaposlenima“, vlada bi morala da obezbedi plaćene godišnje odmone, itd. i morala bi da isplaćuje zatvorenicima minimalnu zaradu.

**92. Drugi su izrazili zabrinutost da bi takav namet mogao da deluje kao demotivacija za zatvorenike koji žele da iskoriste otpust kroz sistem privremene dozvole.** S obzirom da je sistem delimično uspostavljen kako bi pomogao zatvorenicima da se obuče i pripreme za izlazak iz zatvora, važno je da im se ne nameće nešto što će negativno uticati na korišćenje te mogućnosti. Uprkos ovim zabrinutostima, Inspektorat za zatvore Njenog kraljevskog visočanstva nije pronašao dokaze za smanjeno korišćenje otpusta uz privremenu dozvolu.<sup>38</sup>

## **ZATVORSKE PLATE U SRBIJI**

**93. Zatvorenici u Srbiji mogu da obavljaju ograničeni rad u zatvoru.** Od zatvora se očekuje da organizuju profitabilnu ekonomsku aktivnost i da uključi zatvorenike u te aktivnosti, kao deo njihovog programa rehabilitacije i socijalizacije.

**94. Istraživanje u Srbiji nije otkrilo dokaze da su plate zatvorenika trenutno predmet bilo kakvih dodatnih nadoknada.** Takve nadoknade bi predstavljale mogućnost za novi izvor prihoda koji bi dopunio budžet

---

<sup>38</sup> Život u zatvoru: Zараđивanje i trošenje novca; istraživanje Inspektorata NJKV za zatvore (Life in Prison: Earning and spending money; A findings paper by HM Inspectorate of Prisons); <https://www.justiceinspectores.gov.uk/hmiprisonso/wp-content/uploads/sites/4/2016/01/Earning-and-spending-money-findings-paper-final-draft.pdf>

za usluge podrške žrtvama. Međutim, potrebna je dodatna analiza kako bi se utvrdila prikladnost bilo kakve nadoknade, uključujući rizik za radni sistem koji postoji, kao i potencijalne prihode od takve nadoknade.

**95. U smislu potencijalnih prihoda, zatvorenici bi mogli da budu plaćeni do 20% od prosečne zarade u zemlji.** Nisu dostupni podaci vezani za broj zatvorenika koji su trenutno angažovani na plaćenim poslovima u Srbiji. Međutim, prema nekim izveštajima, u 2012. godini, tri najveća zatvora u Srbiji navela su da je radno angažovano oko 1,500 zatvorenika<sup>39</sup>.

**96. S obzirom da je prosečna plata u maju 2017. godine iznosila RSD 47,000 (€390), maksimalan mesečni prihod po zatvoreniku bi iznosio €78 (ili € 19,5 nedeljno).** Ukoliko se podigne na isti nivo kao u Velikoj Britaniji, tj. na 40% prihoda koji prelazi minimalni iznos od 4%, naplativi iznos po zatvoreniku bi bio do €30 po zatvoreniku mesečno.

**97. Pod pretpostavkom da je učešće zatvorenika u radnoj snazi od 2012. godine ostalo isto i da ti zatvorenici zarađuju maksimalnu zatvorsku platu, četiri najveća zatvora bi mogla da prikupe do € 540,000 godišnje.** Međutim, kako je navedeno, stopa zaposlenosti zatvorenika je veoma upitna, a očekuje se da njihovi prihodi jedva mogu da dostignu maksimum od 20% od prosečne zarade u većini slučajeva.

**98. Uprkos neizvesnosti u izračunavanju potencijalnih nivoa prihoda, može se videti da plate zatvorenika mogu predstavljati korisnu priliku za generisanje novih prihoda u budžet usluga za podršku žrtvama.** Ipak, potrebno je izvršiti detaljniju analizu implikacija takvih naknada, kao i troškove funkcionisanja sistema.

## **POSTOJEĆI PRIHODI OD POČINILACA KRIVIČNIH DELA U SRBIJI**

**99. U Srbiji postoje dva glavna izvora finansiranja direktno od počinilaca krivičnih dela. Međutim, trenutno se nijedan od ovih izvora**

---

<sup>39</sup> Helsinški komitet za ljudska prava u Srbiji, *Zatvorski sistem u Srbiji 2012*, str. 9, dostupno na: <http://www.helsinki.org.rs/serbian/doc/zatvori%20-%20mart%202012.pdf>

ne koristi za finansiranje podrške žrtvama. Jedan je oduzimanje imovine, a drugi je princip oportuniteta.

### *Oduzeta imovina*

**100. Od 2007. godine imovina stečena krivičnim delom može biti oduzeta nalogom suda ili tužioca.** U 2013. godini su ovi zakoni ažurirani, pre svega kako bi se unapredilo upravljanje oduzetom imovinom. Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom je odgovorna za upravljanje imovinom u ime vlade i dobila je ovlašćenja u pogledu raspolaganja privremeno i trajno oduzetom imovinom.

**101. Nakon odbijanja troškova upravljanja oduzetom imovinom i rešavanja bilo kakvih potraživanja za imovinsku štetu, novac koji se ostvaruje od zaplene ili prodaje oduzete imovine se čuva na posebnom računu, a zatim se prenosi u republički budžet.** Ipak, prema zakonu, 30% prihoda mora da bude iskorišćeno za finansiranje društvenih i zdravstvenih potreba u skladu sa odlukom vlade. Stoga već postoji zakonska mogućnost za korišćenje prihoda za pružanje usluga žrtvama.

**102. Zakon takođe predviđa nekoliko drugih mogućnosti za korišćenje oduzete imovine u korist pružanja usluga žrtvama.** Konkretno, zakon naglašava da se pokretna imovina koja nije prodana u periodu od jedne godine može donirati u humanitarne svrhe ili uništiti. Pored toga, vlada može da odredi svrhu trajno oduzete imovine za potrebe obavljanja društveno korisnih aktivnosti.

**103. Tokom 2014. godine, Direkcija je generisala mesečne prihode od izdavanja privremeno oduzete imovine u iznosu od € 60,000.** Pored toga, oni su odgovorni za 54 kompanije, četiri hotela, pet restorana, autobusku stanicu i dve trećine odmarališta u Hrvatskoj. Direkcija je takođe raspolagala sa 442 vozila, uključujući 378 automobila, 12 motocikala i 20 kamiona. Pored toga, neka imovina je oduzeta pravosnažnim sudskim odlukama, uključujući osam stanova, nekoliko kuća na različitim lokacijama u Srbiji, više od € 100,000, nekoliko

skupocenih automobila, 11 kg zlatnih poluga i 18 kg zlatnog nakita, kao i 33 rimska novčića iz 3. i 4. veka naše ere.

**104. Važno je napomenuti da oduzimanje imovine ne generiše samo prihode, već i sama imovina može biti iskorišćena za pružanje usluga podrške.** Na primer, kada je oduzeta zgrada ili kuća, ona bi potencijalno mogla da bude izdata ili data na besplatno korišćenje pružaocu usluga podrške žrtvama za korišćenje kancelarijskog prostora i pomoćnih prostorija. Kancelarijska oprema kao što je nameštaj, kompjuteri ili štampači bi takođe mogla da bude korišćena i mogla bi da obezbedi veću vrednosti na taj način, nego kroz prihode od prodaje. Nije bilo moguće dobiti informacije od Direkcije za upravljanje oduzetom imovinom o iznosu sredstava koja se prikupljaju kroz ovu aktivnost.

#### *Uplate počinitelaca krivičnih dela po osnovu odloženog krivičnog gonjenja*

**105. U skladu sa principom oportuniteta, javni tužilac može da odloži krivično gonjenje osumnjičenog, ukoliko se slažu da će ublažiti štetu koju su naneli.** To se može učini kroz nadoknadu štete, plaćanje određenog iznosa u humanitarne svrhe ili društveno korisni rad.

**106. Do 2012. godine je u više od 60% slučajeva primenjen princip oportuniteta u kome je izrečeno plaćanje iznosa u humanitarne svrhe<sup>40</sup>.** Dok se na prvi pogled ovaj pristup čini korisnim za sve strane, postoji rizik da će ovaj sistem koristiti bogati počinioci kako bi izbegli krivično gonjenje, dok će siromašni počinioci biti suočeni sa gonjenjem, a žrtve možda više vole da dobiju pravdu od uplate.

**107.** Prihodima nastalim kroz sprovođenje ovog principa upravlja javno tužilaštvo koje izriče sankciju. Različita tužilaštva prave različite aranžmane, gde neka tužilaštva stupaju u specifične aranžmane sa lokalnim vlastima radi prosleđivanja uplata naplaćenih za određenu svrhu.

---

<sup>40</sup> S. Bejatović, V. Đurđić, M. Škulić, G. Ilić, J. Kiurski, M. Matić, R. Lazić, S. Nenadić, V. Trninić, Primena načela oportuniteta u praksi – izazovi i preporuke, Beograd 2012.

**108. Najčešći iznosi koji su izrečeni kreću se između RSD 10.000 i 50.000 (oko €90 i 450).** Ovi iznosi su izrečeni u 67,75% slučajeva, dok je samo u 1,47% slučajeva iznos novčane kazne bio veći od RSD 100.000 (oko €900), prema navedenoj tabeli<sup>41</sup>:

*Iznosi uplaćeni u humanitarne svrhe*

Grad	Iznos				Ukupno
	1.000 do 10.000 RSD	10.000 do 50.000 RSD	50.000 do 100.000 RSD	Više od 100.000 RSD	
Beograd	0.00%	67.50%	30.00%	2.50%	100%
Jagodina	12.00%	84.00%	4.00%	0.00%	100%
Kraljevo	20.69%	72.41%	0.00%	6.9%	100%
Pančevo	36.67%	63.33%	0.00%	0.00%	100%
Pirot	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%	100%
Valjevo	45.45%	47.73%	6.82%	0.00%	100%
Vranje	40.00%	53.33%	6.67%	0.00%	100%
<b>Ukupno</b>	<b>22.55%</b>	<b>67.65%</b>	<b>8.33%</b>	<b>1.47%</b>	<b>100%</b>

<sup>41</sup> S. Bejatović, V. Đurđić, M. Škulić, G. Ilić, J. Kiurski, M. Matić, R. Lazić, S. Nenadić, V.Trninić, Primena načela oportuniteta u praksi – izazovi i preporuke, Beograd 2012, str. 106.

**109. Od 2014. godine Ministarstvo pravde je postalo nadležno za upravljanje sredstvima prikupljenim kroz princip oportuniteta<sup>42</sup>.** Ministarstvo pravde objavljuje javni poziv za podnošenje predloga i odlučuje o raspodeli sredstava prikupljenih kroz princip oportuniteta. Tokom 2017. godine su dostupna sredstva dostigla iznos od € 2,9 miliona, a kriterijumi podobnosti su bili veoma široki.

**110. Svi projekti u oblasti od javnog interesa, podneseni od strane pravnog ili fizičkog lica, su bili podobni.** Kriterijumi za dodeljivanje su bili sledeći: doprinos dostizanju javnog interesa (zdravstvo, kultura, obrazovanje, humanitarni rad, itd.), broj i kategorija korisnika, kvalitet predloženog projekta (metodologija, stručnost i kvalifikacije osoblja, odnos između planiranih troškova i koristi projekta, itd.)<sup>43</sup>.

**111. Navodno se veoma mali deo ovih prihoda raspoređuje na projekte koje predlažu OCD i ništa se ne prosleđuje ka uslugama podrške žrtvama.** U 2016. godini, od 67 finansiranih projekata nijedan nije bio usmeren na generičko pružanje podrške žrtvama, a samo jedan je bio namenjen žrtvama trgovine ljudima<sup>44</sup>. Samo 5% svih projekata je došlo iz sektora organizacija civilnog društva<sup>45</sup>. Slično tome, Ministarstvo pravde je 2017. godine objavilo javni poziv za podnošenje predloga za projekte za dodelu €2,9 miliona. Međutim, od 98 dodeljenih projekata, samo 11 je otišlo organizacijama civilnog društva – pet u oblasti osoba sa invaliditetom, četiri za projekte iz oblasti

---

<sup>42</sup> Prethodno je to bilo javno tužilaštvo koje se dogovaralo o kazni, a koje je zatim odlučivalo o raspoređivanju sredstava.

<sup>43</sup> Ministarstvo pravde, Javni konkurs za dodelu sredstava prikupljenih po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja, mart 2017, dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/15221/javni-konkurs-za-dodelu-sredstava-prikupljenih-po-osnovu-odlaganja-krivicnog-gonjenja-.php>

<sup>44</sup> Gotovo jedna trećina svih dostupnih sredstava u iznosu od RSD 351 miliona, ili €2,8 miliona, tj. RSD 102 miliona, je dodeljena projektu Ministarstva zdravlja, za finansiranje kupovine vozila za hitnu pomoć. Ovaj projekat, u kombinaciji sa jednim projektom Srpske pravoslavne crkve, i drugim projektom Instituta za zaštitu kulturnih dobara dobili su oko 60% ukupnih dostupnih sredstava – Ministarstvo pravde, Predlog rešenja o dodeli sredstava, maj 2016, dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/files/Re%C5%A1enje.docx>

<sup>45</sup> Autonomni ženski centar, Saopštenje za javnost povodom rezultata konkursa Ministarstva pravde za dodelu sredstava prikupljenih po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja (princip oportuniteta), maj 2016, dostupno na: <https://www.womenngo.org.rs/vesti/780-saopstenje-za-javnost-povodom-rezultata-konkursa-ministarstva-pravde-za-dodelu-sredstava-prikupljenih-po-osnovu-odlaganja-krivicnog-gonjenja>

kulture i dva za projekte vezane za socijalnu zaštitu. Međutim, 11 izabranih projekata OCD su dobili samo 3% od ukupnog budžeta.<sup>46</sup> Stoga je u nekom smislu finansiranje usluga podrške žrtvama u velikoj meri pitanje određivanja prioriteta za te usluge.

**112. Primetno je da Ministarstvo pravde ne prati sprovođenje projekata.** U normalnim okolnostima, postoji opšta finansijska kontrola i obaveza podnošenja finansijskih i narativnih izveštaja, nakon završetka projekta. Opšta finansijska kontrola se uglavnom sprovodi kroz činjenicu da projektna sredstva nisu automatski i odmah dostupna korisnicima projekata.

**113. Korisnik projekta mora da otvori podračun u Upravi za trezor, koja zatim izvršava plaćanja u ime korisnika.** Ova plaćanja mogu da se izvršavaju jedno po jedno za svaki mali trošak ili korisnik može da zahteva od Trezora da prebaci sva sredstva na njihov račun i da sam upravlja finansijama.

**114. Uprava za trezor ne sprovodi nikakvu kontrolu vezanu za podobnost takvih plaćanja.** Štaviše, korisnici nemaju mogućnost da vrata nepotrošena sredstva u Trezor, jer jedino državne institucije mogu da vrše takva plaćanja.

**115. Sprovođenje projekta se ne prati sistematičko i postoji mali broj zahteva za spoljnu reviziju ili evaluaciju projekata.** Nasuprot tome, Evropska komisija ima različite sisteme kontrole sadržine i finansijskog učinka projekta, i zahteva angažovanje eksternih evaluatora i revizora koji analiziraju projekat. Ovi procesi se obično odvijaju kao dodatak i paralelno sa zahtevima da korisnici angažuju sopstvene evaluatore i revizore.

---

<sup>46</sup> Intervju interesnih strana. Nacrtna odluka nije bio dostupan u vreme sastavljanja izveštaja.

## 2.3. PRIHODI OD OSIGURANJA - FRANCUSKA

**116. Iako su se prethodni delovi izveštaja fokusirali na usluge koje kontroliše država ili plaćanjima počilaca, treći moguć izvor prihoda je nametanje naknade za obavezno nacionalno osiguranje.** To bi moglo da se poveže sa zdravstvenim osiguranjem, osiguranjem domaćinstva ili osiguranjem automobila, na primer. U tom smislu, Francuska od 1950-ih godina ima šemu za naplatu naknade za određene vrste osiguranja. Ovaj odeljak navodi kratak pregled ove značajne šeme.

**117. Francuski Garantni fondovi (*Fonds de Garantie*) su izvor finansiranja za žrtve krivičnih dela i incidenata<sup>47</sup>.** Oni se sastoje od dve grane: Obavezni garantni fond za odgovornost treće strane (*Fonds de Garantie des Assurances Obligatoires de dommages* - FGAO) i Garantni fond za žrtve terorizma i druga krivična dela (*Fonds de Garantie des Victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions* - FGTI).

**118. Prethodnik Garantnog fonda, Fond za osiguranje automobila je osnovan 1951. godine.** Imao je misiju od opšteg interesa: nadoknada žrtvama saobraćajnih nezgoda čiji učesnici nisu bili osigurani ili nisu identifikovani. Iako nije pokrivala žrtve krivičnih dela, ova šema je detaljno navedena ispod kao potencijalno interesantna mogućnost.

**119. Tokom godina su postepeno širene nadležnosti ovog fonda.** One danas obuhvataju nadoknadu za lične povrede u lovačkim ili saobraćajnim nezgodama, štetu izazvanu tehnološkim katastrofama i štetu ili povredu nastalu u sudaru sa divljim životinjama, radom u rudarskoj industriji ili neizvršenjem od strane osiguravajuće kompanije. U 2003. godini je ovaj fond postao FGAO<sup>48</sup>. FGAO je dobio dodatnu nadležnost za finansiranje i upravljanje anuitetima koji se plaćaju

---

<sup>47</sup> U tom smislu je važno napomenuti da se sredstva koja su obezbeđena kroz Garantni fond raspoređuju samo direktno žrtvama, a usluge podrške žrtvama ne dobijaju nikakvo finansiranje iz ovih tokova. Ovo, naravno, nije jedini način na koji je moguće raspolagati budžetom

<sup>48</sup> Šifra osiguranja L421-1;

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006073984&idArticle=LEGIART100006801527&dateTexte=&categorieLien=cid>

žrtvama saobraćajnih nezgoda i nadležnost da deluje kao agencija za isplatu kompenzacije za međunarodne saobraćajne nezgode<sup>49</sup>.

**120. Fond prikuplja prihode od doprinosa osiguranih strana i osiguravača obračunatih u skladu sa ugovorom o osiguranju.** Za FGAO, ovi doprinosi predstavljaju 1,2% automobilske premije za odgovornost treće strane za osigurana lica i 1% godišnjih troškova za osiguravače. U 2015. godini je raspoređeno 124,3 miliona evra, od kojih je 105,1 miliona evra otišlo žrtvama saobraćajnih nezgoda.<sup>50</sup>

**121. Pored FGAO, postoji Garantni fond za žrtve terorizma i drugih krivičnih dela.** Ovaj fond je prvobitno uspostavljen kao Fond za žrtve terorističkih napada 1986. godine nakon niza terorističkih napada u Francuskoj. 1990. godine je nadoknada za žrtve terorizma i drugih krivičnih dela, kojom je prethodno upravljala država, prešla u nadležnost novog Fonda, Garantnog fonda za žrtve terorizma i drugih krivičnih dela (*Fonds de Garantie des Victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions* - FGTI).

**122. 75% budžeta FGTI dolazi od paušalnih doprinosa<sup>51</sup> na svaki ugovor o osiguranju imovine u Francuskoj, koji su 2016. godine dostigli iznos od €600 miliona.** Svrha ovog fonda u suštini je da obezbedi da svako dobije kompenzaciju, bez obzira na okolnosti viktimizacije. U 2015. godini su dva fonda isplatila nadoknade za više od 32,000 žrtava saobraćajnih nezgoda koje su izazvali neosigurani vozači ili vozači koji su pobjegli sa lica mesta, i za više od 75,000 žrtava krivičnih dela. Ukupno 453 miliona evra je raspoređeno, a €124,3 miliona je došlo iz FGAO i €328,8 miliona iz FGTI.

**123. U isto vreme, Fond ima za cilj da prikupi novac od počinitelaca kad god je to moguće.** Kao rezultat toga, jedna petina preostalih 25%

---

<sup>49</sup> Više informacija o FGAO možete pronaći ovde: <http://www.fondsdegarantie.fr/>

<sup>50</sup> FGAO Godišnji izveštaj 2015; [http://www.fondsdegarantie.fr/images/RA\\_FG\\_2015-2016\\_complet.pdf](http://www.fondsdegarantie.fr/images/RA_FG_2015-2016_complet.pdf)

<sup>51</sup> U 2016. god je doprinos određen na €4,30 po ugovoru. U januaru 2017. godine, iznos takse na ugovore o osiguranju je povećan na € 5.90 po ugovoru, što odgovara očekivanom iznosu od €140 miliona dodatnih prihoda za FGTI.

prihoda FGTI dolazi od naknade koju su počinioci uplatili u Fond. Preostali prihodi Fonda se generišu kroz investicije.

**124. S obzirom na velike sume novca koji se raspoređuju i kojima se upravlja, od ključnog je značaja da Fondovi budu pravilno uspostavljeni sa jasnim i transparentnim organizacionim strukturama i procedurama.** Ministarske uredbe zahtevaju da fondove vodi i njima upravlja Upravni odbor.<sup>52</sup>

**125. U tu svrhu, FGAO je uspostavljen zakonom kao pravno lice po privatnom pravu.** Ovaj fond je pod nadzorom Ministarstva ekonomije i finansija, koje utvrđuje nivo doprinosa fondu, kao i zakone koji utvrđuju nadležnosti fonda. FGTI je subjekat javnih usluga koji je pravno lice. Kao i kod FGAO, njegova misija je definisana zakonom.

**126. I jednim i drugim fondom (FGAO i FGTI) upravlja Odbor direktora.** Odbor FGAO ima 12 članova, koji su predstavnici kompanija koje nude obavezno osiguranje od štete i vladin poverenik. Odbor FGTI je sastavljen od 9 članova, a tu su predstavnici Ministarstva ekonomije i finansija, Ministarstva pravde, Ministarstva socijalnih pitanja i zdravlja i Ministarstva unutrašnjih poslova, kao i tri predstavnika žrtava terorizma, predstavnik industrije osiguranja i državni poverenik.

**127. Istovremeno, Garantni fond je razvio široku organizacionu strukturu za upravljanje velikim iznosima koje dobija i raspoređuje.** 2015. godine je fond imao 305 opštih zaposlenih i specijalista, od kojih je 156 bilo zaduženo za aktivnosti nadoknada. Veći deo ove strukture je u velikoj meri uspostavljen kako bi se olakšalo povlačenje sredstava u vidu kompenzacije. Ipak, struktura može biti interesantna kada se razmatraju pristupi u finansiranju usluga.

**128. Zaposleni rade u nekoliko jedinica ili odeljenja.** Odeljenje za poravnanje je najveći deo Garantnog fonda. Oslanja se na više od sto advokata i menadžera, koji se nalaze na nekoliko lokacija širom

---

<sup>52</sup> Vidi: <http://www.fondsdegarantie.fr/fonctionnement>

Francuske. Pored toga, uvedeno je nekoliko usluga koje podržavaju različite elemente.

**129. Servis za pomoć žrtvama kriminaliteta (*Service of Assistance to the Recovery of Victims of Crime (SARVI)*) pokriva nadoknadu koju isplaćuje Garantni fond i naknade žrtvama od strane sudova.** Stoga se počinioči uključuju u donošenje odluka o finansijskim posledicama njihovih postupaka. Servis je odgovoran za dobijanje svih relevantnih informacija o njima, pregovaranje o prijateljskoj nagodbi sa njima i sprovođenju izvršenja, ako je potrebno.

**130. Usluga doprinosa pokriva doprinose osiguranika direktno osiguravajućim kompanijama i takođe vrši naplatu dospelih doprinosa samih osiguravajućih kompanija.**

**131. Odeljenje odgovorno za upravljanje imovinom (finansijskom i nekretninama) omogućava Garantnom fondu da pokrije svoje obaveze prema žrtvama.** Takođe postoji i služba podrške (računovodstvo, IT, logistika, ljudski resursi i opšte usluge) koja pruža podršku gore pomenutim jedinicama u cilju optimalnog rada Garantnog fonda.

**132. Garantni fond se, pored organizacione strukture, tokom 2000-ih godina usredsredio na veći fokus ka upravljanju kvalitetom.** Kao deo te promene, Garantni fond je definisao Povelju o žrtvama, koja definiše pristup u pružanju usluga orijentisan ka žrtvama. Prema Povelji, glavne vrednosti organizacije su pravo na informaciju i zaštitu poverljivosti i bezbednosti. Naime, svaka žrtva može da bude upoznata sa osnovnim fazama u njihovom slučaju i da dobije jasne i detaljne informacije o obradi njihovog predmeta i njihovim pravima. Zadatak Garantnog fonda je da obezbedi strogu poverljivost i bezbednost podataka o ličnosti prikupljenih kao deo predmeta žrtve. U svakom trenutku, žrtva može da zatraži pristup svojim podacima i ostvari svoje pravo na ispravku ili prigovor.

**133. Fondovi takođe redovno traže mišljenje žrtava.** Njihov cilj je da bolje razumeju potrebe žrtava i njihovu percepciju o uslugama u cilju unapređenja usluga.

**134. Od 2011. godine Garantni fond takođe širi svoj pristup korporativne društvene odgovornosti kako bi se osvrnuo na svoju društvenu odgovornost i odgovornost prema životnoj sredini.** Cilj fonda je da produbi i unapredi svoje odnose sa interesnim grupama (sa žrtvama, državnim organima, udruženjima žrtava, osiguravačima, pružaocima usluga i saradnicima, itd.) i da razjasni svoj odnos sa počinocima.

**135. Konačno, Fondovi rade na drugim aspektima politike korporativne društvene odgovornosti, kao što su finansijske investicije.** Kao telo odgovorno za nadoknadu žrtvama, Fond plasira deo svojih finansijskih resursa u investicije kako bi garantovao dugoročnu posvećenost. Finansijski deo ovih investicija je predmet analize kako bi se na bolji način uzeli u obzir određeni kriterijumi vezani za životnu sredinu, društveni kriterijumi i kriterijumi upravljanja u vezi sa politikom društveno odgovornih investicija.

## **POSTOJEĆE ŠEME OBAVEZNOG OSIGURANJA U SRBIJI**

**136. U Srbiji je obavezno učešće u državnom zdravstvenom osiguranju, penzijskom i socijalnom osiguranju, kao i u osiguranju vozila.** U 2013. godini je u Srbiji registrovano više od 2 miliona motornih vozila, a taj broj se povećava svake godine.

**137. Registracija vozila se obnavlja svake godine, a osiguranje nije jedino plaćanje koje se vrši tom prilikom.** Pored premije osiguranja, što je najznačajniji trošak, vlasnici plaćaju četiri takse i naknade: komunalnu taksu, taksu za vozila i dve različite takse za registracionu nalepnicu.

**138. Plaćanje svih dažbina vezanih za registraciju je neophodno za godišnje obnavljanje registracije.** Nije moguće voziti automobil bez

odgovarajuće dozvole i kršenje ovog zahteva podleže novčanoj kazni. Kao rezultat toga, stopa usklađenosti sa zahtevima registracije je visoka.

**139.** Bilo koja od gore navedenih šema može da se koristi kako bi se doprinelo finansiranju usluga podrške žrtvama, uz korišćenje sličnog pristupa kao u Francuskoj.

### **3. UPRAVLJANJE BUDŽETOM**

**140.** Postoje dva glavna načina za pružanje podrške žrtvama krivičnih dela: pružanjem usluga podrške (savetovanje, zdravstvena zaštita, pravni saveti, itd.) i plaćanjem direktne nadoknade. Oba načina su podjednako važna, a Direktiva o pravima žrtava ih prepoznaje i garantuje.

**141.** Verovatno je najčešći izvor finansiranja usluga podrške žrtvama kroz direktna budžetska izdvajanja, gde se usluge žrtvama i nadoknada za žrtve isplaćuju iz državnog budžeta, iz prihoda koji su opšti i zajednički za sva budžetska izdvajanja. Stoga se, kao što je već pomenuto, u Francuskoj, a od nedavno i u Finskoj, usluge podrške žrtvama finansiraju direktno iz budžeta Ministarstva pravde.

**142.** Alternativno je moguće utvrditi specifične tokove prihoda. Oni mogu biti posvećeni opštim humanitarnim pitanjima, uključujući usluge podrške žrtvama ili mogu biti usmereni direktno ka uslugama podrške žrtvama i/ili nadoknadi za žrtve.

**143.** Države često kombinuju različite tokove finansiranja za različite vrste usluga i podrške žrtvama. Štaviše, stalno se traže načini za optimizaciju finansiranja i obezbeđivanje usluga visokog kvaliteta žrtvama krivičnih dela<sup>53</sup>.

**144.** Kada je reč o prikupljanju specifičnih sredstava, države imaju različite pristupe. U nekim državama, naplata je obezbeđena kroz opšta sredstva za naplatu prihoda, kao što je slučaj u Velikoj Britaniji kroz

---

<sup>53</sup> Tako je od 2016. godine u Finskoj, finansiranje usluga podrške žrtvama, koje su decenijama finansirane direktno kroz prihode od kockarske industrije, preuzela država, kada je reč o operativnih troškovima, kroz Ministarstvo pravde. Međutim, neke specifične aktivnosti se i dalje finansiraju kroz Veikkaus Oy.

**Službu Njenog veličanstva za zatvore i uslovni otpust (HMPPS).** Kada se koristi takav pristup, neophodno je da se prate specifična izdvajanja kroz budžeta i da se obezbedi korišćenje sredstava za one potrebe za koje su rezervisana. U drugim slučajevima, postoji poseban organ koji vodi država, a kome je poverena naplata sredstava, što je slučaj u francuskom Garantnom fondu.

**145. Konačno, države mogu takođe da uspostave državnu kompaniju, koja će poslovati kao poslovni subjekt i generisaće profit. Taj profit zatim može da bude raspoređen na specifična pitanja od društvenog značaja, a podrška žrtvama je samo jedno od takvih pitanja.** U takvim slučajevima, kompanija ne izdvaja finansiranje. Umesto toga se uspostavlja poseban javni organ koji upravlja sredstvima i olakšava raspoređivanje, dok vlada donosi konačnu odluku o finansiranju. Naravno, spisak mogućnosti predstavljenih u ovom izveštaju nije iscrpan i mnogi drugi primeri su poznati i dostupni.

Prilikom izrade šeme za finansiranje podrške žrtvama, nekoliko pitanja treba imati u vidu, kao što je opisano u grafikonu koji sledi:

## Obezbeđivanje sredstava za finansiranje službi za pružanje podrške žrtvama

1) Potrebno je uspostaviti stroga pravila koja regulišu raspoređivanje finansiranja

- kako bi se obezbedila transparentnost i odgovornost svih zaduženih za odobravanje potrošnje javnih sredstava
- kako bi se obezbedilo da potencijalne korisnike sredstava usmeravaju jasna pravila i da imaju sigurnost vezno za njihova očekivanja

2) Potrebno je uspostaviti stabilno telo za donošenje odluka sa dovoljnom ekspertizom

- Ovakva rukovodeća struktura može da bude uspostavljena u vidu odbora, upravnog tela, komisije ili drugog tela koje obuhvata stručnost i ovlašćenja za donošenje odluka.

3) Prioriteti za finansiranje treba da budu utvrđeni i objavljeni unapred, nakon konsultacija sa interesnim stranama

- Jasno navedeni prioriteti, unapred određeni i dostavljeni interesnim stranama, su neophodni kako bi imali vremena da razviju aktivnosti, stvore sinergiju i obezbede dobro targetirane aktivnosti i optimizovane rezultate.
- Ako se politike često menjaju, a prioriteti nisu poznati, ili su nejasni ili nesigurni, neće biti moguća pravilna priprema. Aktivnosti su možda neadekvatno planiranje, loše definisane ili slabo targetirane, što umanjuje kvalitet rezultata

4) Administrativni i formalni zahtevi treba da budu umanjeni i poznati unapred;

- Vreme obrade i uloženi naponi ne treba da predstavljaju preveliko opterećenje za podnosiocima zahteva u postupku podnošenja zahteva, niti za donosiocima odluka.
- Ipak, potrebno je osigurati transparentnost i odgovornost za opredeljena sredstva.

5) Razumni kriterijumi podobnosti treba da budu definisani precizno i sa sigurnošću;

- Kriterijumi podobnosti treba da budu poznati unapred, treba da budu razumni i ostvarivi. Oni će odražavati:
- pravno okruženje države, prioriteti i pravila dobrog rukovođenja, npr. jasna pravila podobnosti i diskvalifikacije. Ukoliko određeni troškovi ili aktivnosti neće biti finansirani, to treba da bude poznato unapred i treba izbegavati retroaktivne izmene.

6) Uspostavljanje dostupne platforme koja je prijateljski orijentisana prema korisnicima za prijave za finansiranje

- Lak za korišćenje, dostupan sistem za prikupljanje i upravljanje predmetima može da smanji troškove vođenja sistema.
- npr. u Finskoj, čitav sistem podnošenja prijave i izveštavanja je digitalizovan, što smanjuje opterećenje od prikupljanja dokumentacije u papirnom obliku (što je skupo za pripremanje i slanje), istovremeno olakšavajući skladištenje i pristup dokumentima.

7) Sistem za praćenje i ocenjivanje za postojeće tokove finansiranja treba da bude uspostavljen;

- obezbeđuje da pružaoci usluga održavaju njihovu društvenu relevantnost, pružaju usluge na efikasan i delotvoran način, istovremeno pokazujući odgovornost ka javnim resursima.
- može biti osigurano kroz internu/eksternu evaluaciju, pravila računovodstva i revizije, standarde za usluge, za zaposlene i tokom obuke, dobro rukovođenje, itd.
- Sistemi za praćenje moraju da se koriste, npr. u Francuskoj, alati za praćenje i ocenjivanje postoje, ali njihova upotreba nije široko rasprostranjena

8) Potrebno je uspostaviti sistem kontrole potreba za trošenje.

- Finski Centar za finansiranje socijalne zaštite i zdravstvenih organizacija (STEA) ima sistem koji kombinuje izveštavanje, ocenjivanje i inspekcije na terenu kako bi se obezbedilo pravilno raspoređivanje sredstava. Inspekcije STEA istražuju:
- Podobnost, razumnost, adekvatnost i prihvatljivost troškova naplaćenih na projektu;
- Odgovornost, usklađenost sa zahtevima nabavke i izveštajima revizora, memorandumne;
- Stepene interne kontrole korisnika;
- Opštu ekonomsku situaciju korisnika.

9) Odgovornost i nadležnost korisnika treba da bude osigurana

- Bilo kakve potrebe potrošnje treba da budu u skladu sa domaćim zakonodavstvom, posebnim zahtevima finansijera i u skladu sa dogovorenim prioritetima i pravcem aktivnosti. Treba definisati i sprovesti sankcije, a u slučaju neregularnosti, npr. STEA može da definiše zabranu plaćanja za organizaciju i da povрати već isplaćene subvencije.

**146. Države, naravno, imaju različite pristupe u pružanju usluga podrške žrtvama.** One mogu da odluče da same pružaju ove usluge ili da povere pružanje usluga spoljašnjim akterima, obično su to organizacije civilnog društva, koje imaju iskustvo, infrastrukturu i etiku koja im omogućava da na bezbedan i kompetentan način obezbede neophodne usluge svim žrtvama svih krivičnih dela. Najčešći pristup je kombinacija ova dva pristupa, gde državne strukture pružaju neke usluge, a organizacije civilnog društva pružaju druge vrste podrške.

**147. U Francuskoj, na primer, država omogućuje da žrtve imaju pratnju tokom krivičnog postupka u sudovima žalbe.** Istovremeno, sudovi za žalbe ulaze u partnerske odnose sa organizacijama civilnog društva koje obezbeđuju pratnju žrtvama u tim postupcima.

**148. Finansiranje usluga koje pruža država se sprovodi u skladu sa posebnim pravilima države o budžetiranju.** Sa druge strane, finansiranje usluga koje pružanju eksterni pružaoci usluga se obično sprovodi kroz konkurentni poziv za podnošenje predloga, koji su otvoreni za sve organizacije koje ispunjavaju stroge formalne kriterijume za pružanje usluga žrtvama krivičnih dela. Čak će i u Finskoj, gde je finansiranje obezbeđeno u bliskoj saradnji sa Ministarstvom pravde, uskoro biti uveden sistem javnih poziva za finansiranje, kako bi se obezbedila transparentnost.

**149. Finansiranje je obezbeđeno najmanje na godišnjem nivou.** Međutim, organizacije civilnog društva koje pružaju podršku žrtvama mogu se naći u neizvesnoj situaciji ukoliko je finansiranje na konkurentnim osnovama, ukoliko se raspoređuje na godišnjem nivou i ukoliko nema sigurnosti da će finansiranje biti dostupno iz godine u godinu. Ovaj nedostatak sigurnosti u smislu srednjoročnog do dugoročnog finansiranja može ozbiljno da utiče na sposobnost organizacije da planira, razvija i naravno pruža usluge. To može dovesti do nezadovoljavajućih uslova za zaposlene i samim tim do velike stope fluktuacije zaposlenih. Organizacije koje se nađu u takvoj situaciji troše

mного vremena tražeći nove izvore finansiranja, umesto da posvete to vreme pružanju usluga.

**150. U odsustvu neophodnih zaštitnih mera, finansiranje za pružaoce usluga podrške žrtvama može da postane nestabilno.** U takvim okolnostima, pružaoci usluga ne mogu da planiraju svoje aktivnosti niti da obezbede stalnu potršku žrtvama. Zbog 'nestalnog karaktera finansiranja' u prošlosti, Francuska je doživela velike varijacije u finansiranju određenih usluga, što je dovelo do neadekvatne podrške žrtvama. Tako je, na primer, jedan pružalac usluga doživeo sledeće fluktuacije u svom budžetu<sup>54</sup>:

Izvor finansiranja	2010.	2013.	2016.
Veće departmana	55 000 €	0	0
Veće regiona	53 000 €	0	53 000 €
Metropola <sup>55</sup>	88 000 €	0	22 000 €
Ministarstvo pravde	110 000 €	75 000 €	162 000 €
Država/Međuministarski fondovi za sprečavanje delinkvencije	50 000 €	0	7 000 €
Ukupno	356 000 €	75 000 €	252 000 €

---

<sup>54</sup> Ovo su stvarni podaci o promenama budžeta jednog pružaoca usluga iz Nice. La structuration de la politique publique d'aide aux victimes – Rapport, Tome I, November 2016, dostupno na : [http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/epp/epp\\_aide-victimes\\_tome1\\_rapport.pdf](http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/epp/epp_aide-victimes_tome1_rapport.pdf)

<sup>55</sup> Od 2014. godine, Francuska priznaje metropolu kao oblik administracije među zajednicama, susednim gradovima koji su organizovani u administrativne celine. Od 1. Januara 2016. godine postoji 13 metropola sa kombinovanom populacijom od 15 miliona stanovnika. Ovaj oblik ne treba mešati sa metropolitanskom Francuskom, što je termin koji se koristi za opisivanje evropskih francuskih teritorija, kako bi se isključile Francuske prekomorske teritorije.

**151. Dodatni problem, koji je identifikovan u Francuskoj, ali je zajednički izazov u svim administracijama, je potreba za brzim i efikasnim upravljanjem zahtevima za finansiranje.** Pošto organizacije civilnog društva zavise od eksternog finansiranja i retko kad imaju rezerve na koje mogu da se oslone, zakasnelo ili otkazano finansiranje može da ima značajan uticaj na usluge. Stoga su organizacije dodatno osetljive ukoliko dođe do kašnjenja u donošenju odluka o raspoređivanju sredstava ili samog transfera sredstava. Štaviše, imajući u vidu formalne i nefleksibilne procedure, organizacije često ne mogu da brzo reaguju na nove izazove i novonastale situacije, osim ako im se ne obezbedi hitno finansiranje.

**152. Ovaj izveštaj ima za cilj da pokaže nekoliko različitih pristupa u prikupljanju sredstava kako bi se obezbedilo poštovanje prava žrtava, kao i njihova zaštita i ispunjenje.** Neki tokovi finansiranja, naravno, mogu da budu korišćeni za finansiranje aktivnosti koje se ne odnose samo na podršku žrtvama, kao što je finski kockarski monopol, ili da pružaju direktnu nadoknadu žrtvama krivičnih dela i drugim žrtvama, kao što su prihodi od osiguranja u Francuskoj<sup>56</sup>. Takođe, ovaj izveštaj analizira mehanizme koji će obezbediti finansiranje operativnih aktivnosti za usluge podrške žrtvama<sup>57</sup>. Iako postoji niz zaštitnih mera i mehanizama u drugim aspektima podrške žrtvama, npr. plaćanje psihologa, najbolje prakse kada je reč o predmetima nadoknade, one nisu obrađene u ovom izveštaju<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> U tom smislu, treba napomenuti da srpsko zakonodavstvo još uvek ne garantuje direktnu nadoknadu. Zbog toga je prilikom ratifikacije Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija), Srbija zadržala pravo da ne primenjuje odredbe člana 30(2) Konvencije (koji garantuje pravo na nadoknadu), u iščekivanju usklađivanja svojih nacionalnih krivičnih zakona sa navedenim odredbama Konvencije.

<sup>57</sup> Operativne aktivnosti, u ovom kontekstu, su aktivnosti usmerene ka održavanju održivog sistema pružanja neophodnih usluga podrške, u smislu pristupa adekvatnim prostorijama, ljudskih i drugih resursa za pružanje neophodne podrške (psihološke, pravne, socijalne, itd.) i obezbeđivanja pristupa žrtvama, u zemlji, ili ako je neophodno i primenjivo, u inostranstvu.

<sup>58</sup> Na primer, prilikom obrade zahteva za nadoknadu, francuski Garantni fond se obavezuje na: pružanje personalizovanog tretmana kroz: određenu kontakt osobu – stručnjaka za nadoknade koga je moguće kontaktirati putem direktne linije; usklađenost sa vremenskim ograničenjima – svaka žrtva koja je podobna za

### **3.1. FINANSIRANJE NA DRŽAVNOM NIVOU**

**153. Centar za finansiranje socijalne zaštite i zdravstvenih organizacija (STEA) upravlja dobiti koju ostvaruju finske kockarske kompanije.** STEA je samostalni organ za državnu pomoć koji radi u saradnji sa Ministarstvom za socijalna pitanja i zdravlje. Odgovoran je za pripremanje, isplatu, praćenje i procenu uticaja sredstava koja su dodeljena socijalnim i zdravstvenim organizacijama od prihoda od kocke. Ovo je najznačajniji operater finansiranja za organizacione operacije u okviru socijalnih i zdravstvenih usluga u Finskoj.

**154. Relevantna ministarstva raspoređuju sredstva korisnicima.** Kada je reč o organizacijama za socijalnu i zdravstvenu zaštitu, odgovornost leži na Ministarstvu za socijalna pitanja i zdravlje. Dakle, Ministarstvo za socijalna pitanja donosi konačnu odluku o odobrenim sredstvima na osnovu pripremnog rada i predloga STEA.

**155. STEA objavljuje periodične pozive za doprinose i obrađuje oko 2500 zahteva za finansiranje svake godine, od čega se oko trećina završi neuspešno.** Podnosioci zahteva treba da koriste veb aplikaciju za podnošenje zahteva. Izveštavanje se takođe vrši preko veb sistema. Obično se organizuju dva kruga poziva godišnje i svi izveštaji moraju da budu podneti do kraja maja sledeće godine. STEA takođe zahteva redovnu (obično svake dve godine) analizu uticaja aktivnosti koje finansiraju. STEA priprema predlog za finansiranje za Ministarstvo za socijalna pitanja i zdravlje.

**156. Ministarstvo pravde i Ministarstvo finansija rade zajedno na pripremanju njihovih budžeta.** Ministarstvo finansija prethodno odobrava budžete drugih ministarstava i njihovi predstavnici su uključeni u donošenje odluke o finansiranju opštih usluga za žrtve.

---

nadoknadu dobija ponudu i poravnanje u fiksnim rokovima koji su definisani zakonom; privilegovani pristup – za svaku žrtvu, Garantni fond stalno traži miran sporazum uz fer nadoknadu; itd.

**157. Operativnim finansiranjem, koje sada dolazi iz državnog budžeta, rukovodi Odeljenje za krivičnu politiku Ministarstva pravde i obezbeđuje se kroz partnerstvo između Finske organizacije za podršku žrtvama, RIKU i Ministarstva<sup>59</sup>.** RIKU i Odeljenje rade u direktnom partnerstvu kako bi se dogovorili o finansiranju i prioritetima za narednu godinu. RIKU zatim podnosi zahtev za finansiranje, koji odobrava Ministarstvo.

**158. Predstavnik Odeljenja je član Odbora RIKU.** Na taj način, Ministarstvo može redovno da prati rad i finansije RIKU. Ministarstvo odobrava finansijske propise RIKU kako bi se obezbedila usklađenost sa Zakonom o diskrecionim transferima vlade.

**159. Međutim, kao posledica značajanog rasta u finansiranju usluga podrške žrtvama, Ministarstvo pravde je u procesu pripremanja odluke o Uslugama opšteg ekonomskog interesa (SGEI) za raspoređivanje finansiranja za opšte usluge za žrtve u Finskoj.** Takva odluka je neophodna kako bi bili usklađeni sa pravilima EU o slobodnom tržištu i kako bi delotvorno omogućili državne subvencije.

**160. SGEI je mehanizam EU koji omogućava da država finansira usluge od posebnog značaja za građane, a koje neće biti pružene ukoliko ne dođe do javne intervencije.** U proceduri SGEI, finansiranje opštih usluga za žrtve će biti javno i konkurentno tako da svi zainteresovani pružaoci usluga koji ispunjavaju uslove za pružanje usluga podrške žrtvama dobiju mogućnost da se prijave za finansiranje.

**161. U Francuskoj nivo državnog finansiranja usluga podrške žrtvama dolazi iz godišnjeg budžeta kojim upravlja Ministarstvo pravde.** Jedan deo ovog budžeta se raspoređuje između francuskih organizacija koje pružaju usluge žrtvama. Tu je obuhvaćen i INAVEM kao glavni pružalac

---

<sup>59</sup> Podela rada između Ministarstva pravde i Ministarstva finansija u Finskoj je jasno definisana. Ministarstvo pravde saraduje sa Ministarstvom finansija u pripremanju njihovog budžeta. Ministarstvo finansija pregleda sve predložene budžete svih ministarstava, a zatim ih konsoliduje u konačni predlog budžeta. Član Ministarstva finansija je takođe bio uključen u Odbor koji je radio na obezbeđivanju finansiranja usluga za podršku žrtvama, na taj način obezbeđujući da Ministarstvo finansija takođe bude uključeno i svesno ovih pitanja.

opštih usluga podrške žrtvama, ali i druge organizacije, kao što su SOS telefonske linije. Raspoređivanje sredstava se vrši na osnovu poziva za podnošenje predloga na koji organizacije odgovaraju preko centralizovanog sistema za podnošenje predloga.

**162. Drugi deo budžeta Ministarstva pravde je preusmeren na sudove za žalbe kako bi se pružila podrška dostupnosti pravde.** Ovo finansiranje je dopunjeno finansiranjem iz regiona, a koristi se za pokrivanje troškova podrške žrtvama u sudskim postupcima. Takođe se koristi za pratnju maloletnih prestupnika ili onih sa problemom integracije, kao i za reintegraciju prestupnika i sprečavanje recidivizma.

## **DRŽAVNO FINANSIRANJE U SRBIJI**

**163. U Srbiji je Ministarstvo pravde od 2014. godine nadležno za upravljanje sredstvima koja se prikupljaju kroz princip oportuniteta.** Međutim, sistem raspoređivanja prikupljenih sredstava nije potpuno jasan. Navodno, makar do 2014. godine, neka sredstva su raspoređivana kroz direktne dogovore između javnih tužilaštava i odabranih korisnika, uz veoma mali stepen kontrole potrošnje sredstava<sup>60</sup>. Pored toga, iako je u martu 2017. godine Ministarstvo pravde izdvojilo € 2,9 miliona za projekte koji će se finansirati od sredstava naplaćenih na osnovu principa oportuniteta, kao što je već navedeno, izgleda da je samo mali deo tih sredstava raspoređen za projekte organizacija civilnog društva.

## **3.2. FINANSIRANJE NA LOKALNOM/REGIONALNOM NIVOU**

**164. Finansiranje u Engleskoj i Velsu centralno prikuplja Ministarstvo pravde.** Međutim, od 2014. godine je nadležnost za upravljanje ovim sredstvima i određivanje alokacija za pružaoce usluga podrške žrtvama

---

<sup>60</sup> Tako je naveden slučaj kada je finansiranje opredeljeno za bolnicu, koja je obavestila javno tužilaštvo da je iskoristila sredstva kako bi omogućila zaposlenima da učestvuju u konferenciji u Brazilu. Vidi Pravni portal, Načelo oportuniteta u krivičnom postupku, 2014, dostupno na: <http://www.pravniportal.com/nacelo-oportuniteta-u-krivicnom-postupku/>

preнета sa Ministarstva pravde na komesare za policiju i zatvore. U 2016/17, Ministarstvo pravde je izdvojilo ukupno £63 miliona za komesare za policiju i zatvore za potrebe pružanja osnovnih usluga podrške žrtvama (uključujući restorativnu pravdu), kao i dodatnih £4,7 miliona komesarima za policiju i zatvore za usluge za žrtve seksualnog zlostavljanja dece.

**165. Glavni princip iza ove promene ka lokalnom određivanju sredstava je uverenje vlade da će konkurentno pružanje usluga na lokalnom nivou obezbediti vrednost za novac.** Međutim, izražena je zabrinutost oko izvodljivosti i efikasnosti ovog pristupa. Neki od glavnih primedbi su da vođenje više službi komesara za policiju i zatvore povećava administrativne troškove i da ne može biti delotvorno dostignuta ekonomija obima ukoliko se dobijaju usluge od više pružalaca usluga.

**166. U cilju ublažavanja, vlada tvrdi da komesari za policiju i zatvore takođe dobili naldežnosti vezane za policijsku i kriminalističku službeu.** Naglašava se da postojeća administrativna struktura omogućava pružanje usluga podrške žrtvama koje treba postići uz minimalne troškove. Troškovi uvođenja dolaze iz granta komesara za usluge podrške žrtvama. Međutim, lokalno uvođenej usluga ne duplira posao, na primer, svaki komesar za policiju i zatvore morao je da razvije sopstvene procedure i mehanizme za upućivanje žrtava. Vreme potrebno za uvođenje i evaluaciju povećanog broja različitih pružalaca usluga takođe treba uzeti u obzir prilikom razmatranja izvodljivosti.

**167. U Francuskoj se finansiranje usluga podrške žrtvama obezbeđuje delimično iz državnih sredstava, a važan deo se takođe obezbeđuje kroz regionalno finansiranje.** Konkretno, podrška za žrtve obuhvaćena sudskim postupcima se obezbeđuje u partnerstvu između Ministarstva pravde i reigona. Uslovi svakog partnerstva su definisani ugovorom koji potpisuje Ministarstvo pravde, predstavnici regionalnih vlasti i predstavnici apelacionih sudova koji rade na teritoriji regiona. Ugovor se potpisuje na period od četiri godine, a Ministarstvo i regioni se

obavezuju da će obezbediti određeni iznos za specifične svrhe. Svaki apelacioni sud zatim opredeljuje određenu sumu kako bi se obezbedila podrška žrtvama.

**168. Apelacioni sudovi angažuju organizacije civilnog društva za pružanje stvarne podrške žrtvama tokom postupka.** Nedavno sprovedeno istraživanje je pokazalo da iznos dostupnog finansiranja može u značajnoj meri da zavisi od regiona i lokalnih vlasti<sup>61</sup>. Važno je napomenuti da nije utvrđena nikakva korelacija između dobijenog finansiranja i broja žrtava kojima je pružena podrška.

## **LOKALNO/REGIONALNO FINANSIRANJE U SRBIJI**

**169. Slično tome, može se videti da u Srbiji određene usluge kao što su podrška žrtvama ili pravna pomoć, imaju različite nivoe pružanja tih usluga ili različite budžete, u zavisnosti od posmatranog regiona.** Na primer, na osnovu mapiranja sprovedenog uz pomoć Višedonatorskog povereničkog fonda, utvrđeno je da 'neki regioni, posebno južni (Pirot), istočna Srbija (Zaječar) i krajnji sever (Subotica), kao i zapadni delovi zemlje prikazuju zabrinjavajuće odsustvo bilo kakvih usluga'.<sup>62</sup> U slučaju pravne pomoći, izveštaj Svetske banke<sup>63</sup> pokazao je da iako svih 138 opština u Srbiji treba da pružaju besplatnu pravnu pomoć, u realnosti samo 1/3 opština to zaista i radi.

---

<sup>61</sup> Tako da, ne primer, za svaki €1 dobijen u Ile-de-France, €3 evra su dostupna u regionu Auvergne-Rhône-Alpes.

<sup>62</sup> Pregled postojećih usluga podrške žrtvama u Srbiji, str. 5; [http://www.mdtfjss.org.rs/en/mdtf\\_activities/2017/victims-access-to-support-services-in-serbia#.WZq1hWqxXbM](http://www.mdtfjss.org.rs/en/mdtf_activities/2017/victims-access-to-support-services-in-serbia#.WZq1hWqxXbM)

<sup>63</sup> Analiza fiskalnog uticaja pružanja besplatne pravne pomoći u Srbiji, Obim, troškovi i alternative; Svetska banka, Višedonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji 12/26/20, str. 15; <http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/resources/Serbian%20Free%20Legal%20Aid%20Fiscal%20Impact%20Analysis.pdf>

## **4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE<sup>64</sup>**

**170. Prilikom razmatranja različitih izvora finansiranja, važno je imati na umu da postoje različiti načini na koje države mogu da obezbede finansiranje za usluge podrške žrtvama i nadoknadu za žrtve.** Ovaj izveštaj navodi nekoliko primera iz različitih pravnih sistema, koji su se do sada pokazali kao najdelotvorniji, uprkos određenim kritikama i nedostacima.

**171. Prilikom uspostavljanja novih mehanizama, države obično teže da uspostave vezu između sistema finansiranja i činjenice da će sredstva biti korišćena za usluge podrške žrtvama.** Najčešće se to postiže kroz obezbeđivanje uzorčne veze između sistema finansiranja i viktimizacije, fokusiranjem na društveno upitno ponašanje ili alternativno oslanjanjem na društvenu solidarnost.

**172. Kada se oslanjaju na uzročnu vezu sa viktimizacijom, to ne znači uvek oslanjanje na direktnu vezu između počinioca i žrtve.** Naknada iz zarade zatvorenika i nadoknada za žrtve se pre svega oslanjaju na opštu vezu između počinioca i plaćanja usluga podrške žrtvama. Kada je reč o društveno upitnom ponašanju, kao što je kockanje, sva dobit od takvog ponašanja je usmerena ka dobrom cilju radi nadoknađivanja bilo kakve društvene neravnoteže. Finski monopol na kockanje je jedan takav primer.

**173. Kada je reč o društvenoj solidarnosti, francuski sistem doprinosa od osiguranja je uspešan primer.** Ti doprinosi obezbeđuju kompenzaciju za žrtve terorizma i drugih krivičnih dela, kao i za žrtve ostalih incidenata. U ovoj situaciji, ne postoji uzročna veza između izvora finansiranja i svrhe za koju se koristi, osim društvene solidarnosti.

---

<sup>64</sup> Operativne aktivnosti, u ovom kontekstu, su aktivnosti usmerene ka primeni održivog sistema pružanja neophodnih usluga podrške žrtvama, u smislu pristupa adekvatnim prostorijama, odgovarajućih politika, finansijskih i praktičnih resursa, kao i obučениh zaposlenih i volontera za pružanje kvalitativne podrške (psihološka podrška, pravna, socijalna, itd.) i obezbeđivanja pristupa za sve žrtve krivičnih dela, bez obzira na njihov status prebivališta.

**174. Sve dok tokovi finansiranja obezbeđuju stabilno i dovoljno finansiranje za usluge podrške žrtvama, pitanje je političkog prioriteta i društvenog konsenzusa koji pristup izabrati.** Međutim, svaki pristup treba da obezbedi usklađenost sa zahtevima Direktive o pravima žrtava kako bi se obezbedilo da 'žrtve, u skladu sa njihovim potrebama, imaju pristup poverljivim uslugama podrške žrtvama, besplatno, a koje rade u njihovom interesu pre, tokom i u odgovarajućem periodu nakon krivičnog postupka'.

**175. Jasno je da već postoje značajni prihodi koji se naplaćuju iz različitih izvora u Srbiji.** Ovi prihodi bi mogli da, u potpunosti ili delimično budu opredeljeni za finansiranje sveobuhvatnih usluga podrške žrtvama. Istovremeno, takođe postoje mogućnosti za nove izvore finansiranja. Iako je potrebno razmotriti čitav niz faktora u odlučivanju koji će se izvor finansiranja koristiti, u osnovi, ovo je pitanje prioritizacije usluga podrške žrtvama od strane države Srbije.

**176. Preporuke koje su navedene u daljem tekstu su izgrađene na pretpostavci (na osnovu obaveza vlade, akcionog plana i izjava) da je vlada posvećena obezbeđivanju usluga podrške žrtvama širom Srbije, u skladu sa zakonskim zahtevima EU.**

**177. Da bi se olakšalo bilo kakvo donošenje odluka u vezi sa ovim pitanje, preporučuje se da vlada izvrši detaljan pregled ili procenu uticaja, kako bi se utvrdilo sledeće:**

- i) **kakvi zahtevi za uslugama podrške postoje u Srbiji** – tj. koji bi bili troškovi ispunjavanja obaveza u smislu pružanja generičkih i specijalističkih usluga podrške žrtvama širom Srbije, u skladu sa Direktivom EU o žrtvama. Idealno je da takva procena uključuje analizu potencijalnih koristi i uticaja tih usluga. Takođe treba imati u vidu da neki regionu nemaju generičku podršku i da će zahtevati troškove uspostavljanja takvih usluga, dok u drugim regionima usluge postoje, ali su možda nedovoljne;

- ii) **koje šeme koje generišu prihode za državu već mogu da budu korišćene za finansiranje usluga podrške žrtvama uz pravne ili strukturne promene.** Posebno, koji godišnji prihodi od tih šema i koje mere su potrebne kako bi se obezbedilo da deo prihoda može da bude opredeljen za finansiranje usluga podrške žrtvama? Prilikom analize pojedinačnih šema, poteškoće i koristi od šeme, kao što su efikasnost izvršenja, takođe treba da budu razmotrene – uključujući i mogućnost sprovođenja nekih poboljšanja;
- iii) **koje mogućnosti postoje za stvaranje novih izvora prihoda za državu, koji bi mogli da budu opredeljeni za finansiranje usluga za žrtve.**

**178. Potrebno je razmotriti sistem upravljanja finansiranjem.** Pored pregleda potreba, potencijalnih troškova i potencijalnih izvora finansiranja, preporučuje se analiza mehanizama za upravljanje finansiranjem usluga podrške žrtvama, uključujući naplatu sredstava, ostvarivanje dobiti od sredstava, povlačenje sredstava i praćenje i evaluaciju sredstava.

**179. Na osnovu situacije u Srbiji – sa određenim brojem potencijalnih aplikacija za finansiranje, širokim spektrom izvora finansiranja koji mogu biti korišćeni, moguće je uvesti sistem sličan francuskoj nadoknadi, jer bi takav sistem bio delotvorno sredstvo za upravljanje i raspoređivanje sredstava.** Alternativno, ako se mreža organizacija podrške razvije, uz kancelariju za koordinaciju, to bi mogla da bude preneti odgovornost za upravljanje i povlačenje sredstava..

**180. Prilikom sprovođenja detaljnog pregleda, sledeći faktori treba da budu razmotreni:**

- ✓ Država već naplaćuje značajna sredstva putem monopola na konckanje, šema obaveznog osiguranja i princip oportuniteta, a još prihoda se naplaćuje od oduzete imovine i prekršaja. Treba istražiti na koji način i u kojoj meri bi takvi prihodi mogli da budu preusmereni ka uslugama za žrtve. Takođe, treba razmotriti da li

bi mogli da budu generisani novih prihodi uz korišćenje istih mehanizama, ili bi, prilikom uvođenja novih tokova prihoda, oni mogli da budu namenjeni za usluge podrške žrtvama.

- ✓ Posebno zabrinjava činjenica da ništa od sredstava prikupljenih kroz princip oportuniteta nije opredeljeno za usluge podrške žrtvama.<sup>65</sup> Štaviše, veliki broj prekršajnih postupaka koji su zastareli predstavlja propuštenu priliku za naplatu dodatnih sredstava. Bolje izvršenje i sprovođenje postojećih tokova finansiranja, kao i stvaranje novih tokova finansiranja, su opcije za kreiranje novog finansiranja za usluge podrške žrtvama. Ipak, treba uzeti u obzir vremenski okvir za sprovođenje promena u sistemu.
- ✓ Prilikom odlučivanja o uvođenju toka finansiranja je potrebno poštovanje evropskih i međunarodnih pravila, kao i zakona o ljudskim pravima. Ovo može biti posebno relevantno u pogledu novih optužbi protiv počinitelaca i ukoliko država namerava da finansira eksterne subjekte. Šemu finansiranja takođe treba da podrži snažan pravni okvir, uključujući detaljna pravila o ustavnom uspostavljanju mehanizma. Štaviše, u istraživanju nekih tokova finansiranja, kao što je princip oportuniteta, posebnu pažnju treba posvetiti kako bi se osiguralo da korišćenje šeme ili učešće počinioca u šemi ne dovede do sekundarne viktimizacije;
- ✓ Da bi se osigurala transparentnost i legitimitet, udruženja žrtava i drugi relevantni akteri treba da budu konsultovani tokom sprovođenja pregleda izvora finansiranja i njihovog raspoređivanja.
- ✓ Treba izbegavati konkurenciju u finansiranju između usluga podrške žrtvama i velikih javnih nabavki, kao što je kupovina vozila za hitnu pomoć ili ulaganje u obrazovnu infrastrukturu<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Čak i ako se to može pripisati odsustvu prijave za projekte na ovu temu, može se pretpostaviti da su organizacije demotivisane da posvete već oskudne resurse pripremanju prijave ukoliko procene da imaju male šanse za uspeh i ukoliko su svesne da veći deo finansiranja odlazi državnim institucijama.

<sup>66</sup> Vrsta projekata koji su dodeljeni 2016.

Prepoznajući da su to takođe nacionalni prioriteti, početna tačka bi moglo da bude definisanje određenih prioriteta u uslugama podrške sa opredeljenim budžetom;

- ✓ Bilo kakvo finansiranje koje se prikupi za usluge podrške žrtvama treba da bude opredeljeno za tu svrhu, ili kroz uspostavljanje posebnog organa za naplatu i upravljanje tim sredstvima, ili kroz obezbeđivanje budžetske šifre tako da državna sredstva budu pravilno opredeljena. Štaviše, svako raspoređivanje sredstava treba da bude sprovedeno u skladu sa jasnim pravilima, u skladu sa jasnim prioritetima, koji su unapred definisani u dogovoru i konsultaciji sa pružiocima usluga podrške žrtvama. Potrebno je uspostaviti jasne kriterijume za izveštavanje, praćenje i evaluaciju, kako bi se održala stroga finansijska disciplina i obezbedila najveća vrednost za novac;
- ✓ Transparentne i efikasne procedure za odlučivanje o zahtevima za finansiranje treba da budu uspostavljene. To će osigurati da primaoci sredstava budu obavešteni na vreme, kako bi razvili prijave za finansiranje. To će takođe osigurati da uspešni podnosioci dobiju potvrdu finansiranja koje je dovoljno i da tu potvrdu dobiju unapred kako bi se pripremili za naredni period;
- ✓ Slično tome, kada je reč o pružanju usluga, treba uspostaviti i pažljivo razmotriti transparentne procedure za raspoređivanje sredstava, kako bi se osiguralo da usluge ispunjavaju definisane prioritete i da koriste svim žrtvama svih krivičnih dela u Srbiji;
- ✓ Da bi se obezbedila održivost kaznenih šema, mora da postoji delotvoran mehanizam izvršenja, dok sistemi treba da budu isplativi. S obzirom na to da je Srbija već kritikovana zbog neuspešnih mehanizama izvršenja<sup>67</sup>, svaki napor za prikupljanje

---

<sup>67</sup> Dugo vremena je Srbija bila ozloglašena u statističkim podacima Evropskog suda za ljudska prava, zbog nepostojanja delotvornih mehanizama za izvršenje domaćih presuda, i godinama je bila zemlja sa daleko najvećim brojem predmeta po glavi stanovnika, uglavnom zbog žalbi na neizvršenje. Vidi npr. Evropski sud za ljudska prava, Analiza statističkih podataka 2015, dostupno na: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_analysis\\_2015\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2015_ENG.pdf). Ovo nije prošlo neprimećeno ni kod Evropske komisije. Izveštaj Evropske komisije o Srbiji iz 2016. godine navodi da postoje nacionalni programi za smanjenje broja starih predmeta, ali su ti programi doveli do ograničenih rezultata. Međutim, pošto je novi zakon o izvršenju tek stupio na snagu 2016. godine, biće važno pratiti unapređenja i sprovesti dalje radnje.

odatnih sredstava kroz, na primer, nametanje naknade za osiguranje ili prihode zatvorenika, treba da bude procenjen u odnosu na relativne troškove i očekivani učinak izvršenja. Istovremeno mogu biti usvojeni novi pristupi u izvršenju;

- ✓ Nedostatak podataka koji su relevantni za podršku žrtvama u Srbiji treba rešiti da bi se olakšalo donošenje odluka o finansiranju i budžetskim alokacijama. Nedostatak podataka se može pripisati brojnim faktorima. Na primer, specifičan pojam žrtve ne postoji u domaćem zakonodavstvu; pre nego što tužilac zvanično pokrene istragu, žrtva se smatra samo građaninom koji je obavestio policiju o navodnom krivičnom delu i stoga se ne može identifikovati u policijskoj statistici; nema istraživanja za procenu nivoa prijavljenih krivičnih dela. U takvim okolnostima, teško je utvrditi kakva vrsta podrške je potrebna, koji bi bili troškovi pružanje podrške žrtvama, kao i ukupnu procenu troškova krivičnog dela.
- ✓ Prikupljanje podataka, kroz državne organe kao što je policija, tužilaštvo i sudovi treba da bude ojačana. Kao minimum treba identifikovati broj žrtava, a idealno bi bilo da taj broj bude razložen prema karakteristikama kao što su lokacija, rod, starost, vrsta krivičnog dela, itd. Pored toga, drugi oblici prikupljanja podataka, kao što su ankete žrtava i usluga za žrtve treba da budu sprovedene kako bi se razumeo širok spektar pitanja, uključujući stepen neprijavljenog kriminala.
- ✓ Prikupljanje podataka treba da bude kombinovano sa redovnim praćenjem i evaluacijom tokova finansiranja kako bi se olakšao stalnih pregled sistema i osiguralo sprovođenje unapređenja, kada je to potrebno;
- ✓ Ako je finansiranje dostupno na lokalnom ili regionalnom nivou, umesto na centralnom nivou, nivo dostupnog finansiranja u svakom regionu treba da budu proporcionalno jednako. Ovo se

može postići usklađivanjem sredstava prema dogovorenom odnosu zasnovanom na primer na broju žrtava u svakom regionu i dostupnom finansiranju. Sredstva prikupljena kroz princip oportuniteta bi bila dobar izvor finansiranja podrške žrtvama na državnom nivou, iako bi to dovelo do preraspodele finansiranja iz drugih oblasti;

- ✓ Ukoliko je finansiranje decentralizovano, moraju se preduzeti mere predostrožnosti kako bi se izbeglo dupliranje aktivnosti. Treba razviti alate koji će olakšati podelu aktivnosti između različitih regiona, kako bi procedure bile finansijski i operativno održive, i kako bi se maksimalno iskoristila prilika za ekonomiju obima. Da bi se olakšalo postojanje doslednih standarda i pružanje usluga na nacionalnom nivou, kao i stabilnog finansiranja, veliki deo osnovnih sredstava bi idealno trebalo da dolazi iz pouzdanog centralnog izvora;
- ✓ Prepoznajući važnost obezbeđivanja konkurencije u pružanju usluga podrške žrtvama, treba obezbediti određene standarde sigurnosti i stabilnosti, ako je moguće kroz pregovaranje ugovora ili partnerstava koja će trajati nekoliko godina. Treba obezbediti obaveštenja o dostupnom finansiranju unapred. Kriterijumi za dodeljivanje finansiranja moraju da budu dobro razrađeni, a kriterijumi podobnosti treba da budu postavljeni na odgovarajući nivo kako bi se omogućio realan pristup sredstvima među ciljnim organizacijama. Veoma detaljni i preterani zahtevi koji više odgovaraju npr. velikim javnim infrastrukturnim projektima bi nepotrebno isključili većinu organizacija koje mogu da pružaju usluge podrške.
- ✓ Partnerstvo između vlade i organizacija civilnog društva treba da bude ohrabreno kako bi se bolje zadovoljile potrebe žrtava. Takođe treba istražiti proceduru prefinansiranja kako bi se utvrdio iznos potrebnog finansiranja i potencijalni korisnici finansiranja, pre donošenja konačne odluke;

- ✓ Za pružaoce usluga treba obezbediti fleksibilno finansiranje nepredviđenih troškova i hitno finansiranje, u slučaju izuzetne potrebe i nepredviđenih okolnosti. Ovo je najvažnije za organizacije kako bi mogle da pružaju neophodnu podršku svim žrtvama u svakom trenutku;

**181. Sve u svemu, očigledno postoji širok spektar mogućnosti za dostupno finansiranje za usluge podrške žrtvama na dosledan, predvidljiv i dugoročan način.** Veliki broj ovih mogućnosti odražava prioritizaciju postojećih tokova prihoda ka uslugama podrške. Međutim, širenjem doprinosa u različitim tokovima, uticaj reprioritizacije na druge budžete može biti umanjen.

**182. Takođe postoje mogućnosti za uspostavljanje novih tokova prihoda koji bi umanjili uticaj na druge delove državnog budžeta.** Svaki novi mehanizam bi zahtevao detaljnu analizu, ali su sistemi u drugim evropskim zemljama pokazali održivost i uspeh takvih šema.



