

Direktiva o žrtvama (2012/29/EU) i kazneno zakonodavstvo Republike Srbije

Rezime

Pristupni pregovori Republike Srbije sa EU godinama unazad predstavljaju ključni reformski okvir u brojnim segmentima države i društva, uključujući i kazneno zakonodavstvo. Sa manje ili više uspeha, zakonodavci su u više navrata odredbe materijalnog i procesnog zakonodavstva usklađivali sa zakonodavstvom EU. Donošenjem Direktive EU kojom se utvrđuju minimalni standardi u pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela i jačanju položaja žrtava u krivično-pravnom sistemu 2012. godine nastupila je obaveza da se sa njenim odredbama usklade nacionalna zakonodavstva država članica EU, ali i kandidata za članstvo u EU. Srbija je prve korake ka ispunjenju ove obaveze napravila 2016. godine usvajanjem Akcionog plana za Poglavlje 23, kojim je predvidela donošenje i sprovođenje sveobuhvatnog strateškog okvira kojim bi se detaljno regulisao proces usklađivanja sa odredbama Direktive. Iako uz izvesna kašnjenja, nacrt strateškog okvira je u jesen 2019. godine izrađen i upućen u proceduru koja prethodi usvajanju. Iako do usvajanja i dalje nije došlo, obim predloženih izmena u sferi kaznenog zakonodavstva, ali i neophodne izmene propisa koji uređuju organizaciju pravosuđa, zahtevaju naročitu pažnju naučne i stručne javnosti, kao i značajno zalaganje da do njih zaista i dođe, a da nakon toga predložena rešenja i zažive u praksi.

Ključne reči: prava žrtava, podrška žrtvama, standardi EU.

1 Dr Milica Kolaković-Bojović je naučni saradnik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja u Beogradu, e-mail: kolakius@gmail.com

1. Unapređenje prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji u kontekstu procesa pristupnih pregovora sa EU

Republika Srbija je 28. jula 2014. godine zvanično primila Izveštaj o skriningu za Pregovaračko poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava.² Taj dokument predstavlja završni korak skrininga, odnosno analitičkog pregleda usklađenosti zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama i standardima Evropske unije sprovedenog u periodu koji je prethodio pripremi Izveštaja. Po proceni koju je Evropska komisija iznela u Izveštaju o skriningu, Srbija treba da sprovede mere neophodne radi uspostavljanja minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava i svedoka krivičnog dela u skladu sa Direktivom 2012/29/EU. Radi ispunjenja zadatka koje je EK postavila pred Republiku Srbiju, Akcionim planom za Poglavlje 23³, koji je Vlada Republike Srbije usvojila aprila 2016. godine, predviđen je čitav niz aktivnosti koje su usmerene kako na unapređenje položaja žrtava uopšte, bez obzira na vrstu krivičnog dela, tako i na unapređenje položaja pojedinih, posebno osetljivih kategorija žrtava. Budući da Akcioni plan predstavlja krovni strateški dokument koji uređuje širok spektar pitanja u oblasti reforme pravosuđa, borbe protiv korupcije i zaštite osnovnih prava, njegova priroda ne dozvoljava da se unapređenje položaja žrtava uredi do najsitnijih detalja samim ovim strateškim dokumentom. Imajući to u vidu, Akcionim planom je predviđeno usvajanje nacionalnog strateškog dokumenta koji će sveobuhvatno urediti proces usaglašavanja sa relevantnim standardima EU u oblasti prava žrtava, a prvenstveno sa Direktivom 2012/29/EU⁴ (u daljem tekstu: Direktiva o žrtvama, Direktiva).

Definišući prelazna merila kroz čiju ispunjenost će ocenjivati napredak koji je Srbija napravila u ovoj oblasti, EU je pozdravila nameru Srbije da oceni stepen usklađenosti svog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u pogledu prava žrtve i da nakon toga izvrši usklađivanje svog zakonodavstva, kao i da uspostavi mrežu usluga širom zemlje za pružanje podrške žrtvama, svedocima i oštećenima u svim fazama krivičnog postupka. Osim toga, EU je naglasila da Srbija treba da obezbedi pristup osnovnom nivou usluga podrške i da olakša upućivanje na organizacije za pružanje pomoći žrtvama od strane policije. EU je pozvala Srbiju da aktivno podstiče i prati primenu tih prava, kao i da organizuje dovoljan broj obuka u vezi sa njima.⁵

2. Ključni standardi koje postavlja Direktiva o žrtvama

Donošenje Direktive o žrtvama predstavlja ujedno i krunu višegodišnjeg nastojanja da se unapredi položaj žrtava u evropskom pravnom prostoru, ali i početnu poziciju da se, nakon što se minimalne garancije u oblasti podrške, pomoći i zaštite obezbede u svim nacionalnim pravnim sistemima, u narednim koracima ode dalje u unapređenju položaja pojedinih kategorija žrtava ili određenim segmentima podrške, pomoći i/ili zaštite.

2 Izveštaj o skriningu za Poglavlje 23, dostupno na: http://seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%2023_SR.pdf, pristupljeno 2. maja 2016. godine.

3 Akcioni plan za Poglavlje 23, dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023.pdf>, pristupljeno 1. juna 2016. godine.

4 Directive of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime (EU/2012/29).

5 European Union Common Negotiation Position for Chapter 23, available on: <http://mpravde.gov.rs/files/Ch23%20EU%20Common%20Position.pdf>, poslednji put pristupljeno 30. oktobra 2016. godine.

Osnovi za donošenje Direktive sadržani su u samom članu 82. stav 2. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije⁶, koji predviđa uspostavljanje minimuma pravila primenljivih u državama članicama u cilju omogućavanja uzajamnog priznavanja presuda i sudskih odluka, kao i policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima koje imaju prekogranične posledice, posebno u vezi sa pravima žrtava krivičnih dela. Ova odredba poslužila je kao polazna osnova da se na temeljima prethodno preduzetih koraka usvoji dokument kojim bi standardi koji su garantovani pojedinim kategorijama žrtava, kroz niz ranije usvojenih izvora⁷, sada bili objedinjeni i garantovani svim žrtvama krivičnih dela.

Da je Evropska unija posvećena zaštiti i uspostavljanju minimalnih standarda u vezi sa žrtvama kriminaliteta, postalo je jasno već početkom 21. veka, kada je Savet usvojio Okvirnu odluku 2001/220/PUP od 15. marta 2001. godine o položaju žrtava u krivičnom postupku. U okviru Stokholmskog programa – Otvorena i bezbedna Evropa koja služi svojim građanima i štiti ih, koji je Evropski savet usvojio na sastanku održanom 10. i 11. decembra 2009. godine, od Evropske komisije i država članica traženo je da ispituju načine kako da se poboljša zakonodavstvo i mere praktične podrške za zaštitu žrtava, sa posebnim osvrtom na podršku i priznavanje svih žrtava, uključujući i žrtve terorizma kao prioritet. Imajući to u vidu, u rezoluciji od 10. juna 2011. o mapi puta za jačanje prava i zaštite žrtava, posebno tokom krivičnog postupka (Budimpeštanska mapa puta), Savet je utvrdio da je neophodno na nivou Evropske unije preduzeti aktivnosti u cilju unapređenja prava, podrške i zaštite žrtava kriminaliteta. Odnosno, kako je u samoj Direktivi navedeno, cilj Direktive je revidiranje i dopuna načela postavljenih u Okvirnoj odluci 2001/220/PUP i preduzimanje značajnih koraka u pravcu podizanja nivoa zaštite žrtava širom Unije, posebno u okviru krivičnog postupka.

Ipak, sveobuhvatnost i uniformnost pristupa koji donosi Direktiva, kao i njena obavezujuća priroda, stvorili su preduslove da se ovo, nesumnjivo važno pitanje, tretira sa posebnom pažnjom, kako u državama članicama EU tako i u onim koje teže članstvu u evropskoj zajednici naroda. Direktiva kao jedan od osnovnih principa prepoznaje individualni pristup žrtvama i zaštitu od sekundarne viktimizacije. Zahteva se da prava garantovana ovim dokumentom ne budu uslovljena državljanstvom, prebivalištem ili boravištem žrtve. Iako su Direktivom garantovana prava svim žrtvama, kao posebno osetljive kategorije ovaj dokument prepoznaje decu, žrtve partnerskog, odnosno porodičnog nasilja, žrtve terorizma, lica sa invaliditetom i žrtve rodno baziranog nasilja. Prava koja su priznata žrtvi važe i za bliska lica preminule žrtve koje Direktiva podvodi pod ovaj pojam, prepuštajući nacionalnim zakonodavstvima da bliže odrede taj krug. Zahtevi u pogledu zaštite i podrške žrtvama uređeni su počev od prvog kontakta s državnim organima prilikom prijavljivanja dela, a Direktiva se posebno bavi sledećim pravima, odnosno potrebama žrtve: pravom na informisanje o toku postupka i statusu predmeta; pravom na pravni lek i dostupnim mehanizmima zaštite i podrške; pravom na prevodenje; pravom na podršku; pravom na kompenzaciju; pravom na pravni lek protiv odluke policije i javnog tužioca o izostanku krivičnog progona; merama procesne zaštite koje imaju za cilj sprečavanje sekundarne viktimizacije; obavezom sprovođenja posebnih obuka za policijske službenike, sudije i javne tužioce koji dolaze u kontakt sa žrtvama; potrebom obezbeđivanja preduslova za statističku evaluaciju primene Direktive iskazivanjem preciznih podataka o svim segmentima zaštite i podrške.⁸

6 Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_eu.pdf, pristupljeno 20. marta 2020. godine.

7 Okvirna odluka 2001/220/PUP od 15. marta 2001. godine o položaju žrtava u krivičnom postupku; Stokholmski program – Otvorena i bezbedna Evropa koja služi svojim građanima i štiti ih, koji je Evropski savet usvojio na sastanku održanom 10. i 11. decembra 2009. godine.

8 Vidi više u: M. Kolaković-Bojović, Usklađivanje krivičnog zakonodavstva Republike Srbije sa EU standardima u okviru Poglavlja 23, Krivično zakonodavstvo između prakse i propisa i usklađivanje sa evropskim standardima (ur. M. Simović), Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu i Ministarstvo pravde Republike Srpske, Banja Luka, 2017, 267–276.

3. Novi strateški okvir za unapređenje položaja žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji

Ceneći značaj planiranih aktivnosti predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 23, u okviru IPA 2016 programa EU je odobrila sredstva za sprovođenje Projekta podrške i pomoći žrtvama i svedocima krivičnih dela u Republici Srbiji, koji u periodu 2018–2021. sprovodi Misija OEBS-a u Republici Srbiji.⁹ U okviru projektnih aktivnosti, između ostalog, obezbeđena je ekspertska podrška resornoj radnoj grupi zaduženoj za izradu Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji (u daljem tekstu: Strategija)¹⁰ i pratećeg akcionog plana.¹¹ Radna grupa osnovana rešenjem ministra pravde je u svoj sastav uključila predstavnike svih relevantnih institucija (Ministarstvo pravde, Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca, Vrhovni kasacioni sud, Republičko javno tužilaštvo, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja), kao i predstavnike organizacija civilnog društva¹² izabrane putem javnog poziva, uz podršku Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. U periodu jul 2018. – jul 2019. godine, nakon brojnih sastanaka radne grupe i dva ciklusa javnih konsultacija, izrađen je finalni nacrt ovih strateških dokumenata i prosleđen Ministarstvu pravde.

Radnim tekstom je predviđeno šestogodišnje važenje Strategije (2019–2025), pri čemu bi njeno sprovođenje bilo konkretizovano kroz dva akciona plana sa trogodišnjim važenjem. Osnovni izvor za standarde EU na kome su zasnovani ciljevi ovih strateških dokumenata i planirane mere upravo je Direktiva o žrtvama.

Kao opšti cilj Strategije definisano je unapređenje položaja žrtava i svedoka u krivičnom pravnom sistemu Republike Srbije u skladu sa standardima EU sadržanim u Direktivi 2012/29/EU.

Radi ostvarenja opšteg, postavljena su i tri posebna cilja:

- Poseban cilj 1: Uspostavljanje održive Nacionalne mreže službi podrške žrtvama i svedocima krivičnih dela u Republici Srbiji, uz očuvanje i kontinuirano unapređenje dostignutih standarda kvaliteta i dostupnosti usluga podrške.
- Poseban cilj 2: Unapređenje dostupnosti, kvaliteta i efikasnosti primene mera zaštite žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji, sa posebnom pažnjom na zaštiti posebno osetljivih kategorija žrtava i svedoka.
- Poseban cilj 3: Podizanje svesti žrtava i svedoka krivičnih dela o pravima koja im pripadaju u pravnom sistemu Republike Srbije, kao i kontinuirano informisanje opšte javnosti u ovoj oblasti.

Bliže sprovođenje reformskih koraka planirano je pomoću definisanja posebnih mera, pri čemu se svaka realizuje nizom aktivnosti sadržanih u predlogu Akcionog plana.

9 Vidi više na: <https://www.podrskazrtvama.rs/o-projektu.php>, pristupljeno 25. februara 2020. godine.

10 Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, pristupljeno 25. februara 2020. godine.

11 Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, pristupljeno 25. februara 2020. godine.

12 YUCOM, ASTRA i Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu.

3.1. Izmene kaznenog zakonodavstva koje su predviđene Strategijom i Akcionim planom

Za predmet ove analize od ključnog značaja je mera 2.1., kojom je planirana Izmena normativnog okvira u oblasti kaznenog zakonodavstva u skladu sa odredbama Direktive 2012/29/EU. Taj proces bliže je planiran kroz aktivnosti u Akcionom planu kojima je predviđeno, najpre, formiranje i rad ekspertske grupe za izradu nacрта neophodnih izmena kaznenog zakonodavstva i pratećih podzakonskih akata u delu koji se odnosi na usaglašavanje sa odredbama Direktive 2012/29/EU, kao i u pogledu i osnivanja i rada Nacionalne mreže službi podrške žrtvama i svedocima krivičnih dela u Republici Srbiji (aktivnost 2.1.1.). Osnovna ideja ove aktivnosti jeste adekvatna priprema konkretnih rešenja u pogledu osnovnih manjkavosti našeg kaznenog zakonodavstva koje je identifikovala radna grupa koja je radila na izradi Strategije i Akcionog plana. U tom smislu, Akcionim planom su predviđene izmene i dopune Krivičnog zakonika, Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o posebnim merama za sprečavanje vršenja krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima, Zakona o izvršenju krivičnih sankcija i Zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera.

Kada je reč o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku, kao ključne tačke koje zahtevaju legislativnu intervenciju prepoznata su sledeća pitanja:

- usklađivanje sa definicijom žrtve iz Direktive 2012/29/EU¹³;
- pravo žrtava da prilikom izvođenja dokaznih radnji sa njima bude osoba od poverenja;
- zabrana unakrsnog ispitivanja i sugestibilnih pitanja kod ispitivanja posebno osetljivih žrtava i svedoka;
- unapređenje prava žrtava na dostavljanje relevantnih akata u krivičnom postupku;
- unapređenje prava žrtava na pravni lek u krivičnom postupku;
- obim, dostupnost i postupak korišćenja podataka iz upitnika o proceni individualnih potreba žrtve tokom krivičnog postupka;
- maloletno lice kao svedok i status posebno osetljivog svedoka;
- pitanje upotrebe video-linka;
- uslovi za isključenje javnosti sa glavnog pretresa;
- zaštita podataka o posebno osetljivim svedocima;
- upotreba jezika u krivičnom postupku;
- nadležnost i postupak obaveštavanja žrtve o puštanju okrivljenog iz pritvora.

U pogledu izmena i dopuna Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica kojim se relevantne odredbe ovog zakona usklađuju sa odredbama Direktive 2012/29/EU, kao naročito važna identifikovana su sledeća pitanja:

- obim primene prava na punomoćnika oštećenog;
- ograničenje broja ispitivanja maloletnog oštećenog;
- zabrana suočavanja maloletnog oštećenog koji je mlađi od 14 godina.

13 Ova izmena je predviđena i u Krivičnom zakoniku i u Zakoniku o krivičnom postupku, dok se ostale navedene izmene odnose samo na ZKP.

Tokom svog rada, radna grupa za izradu Strategije prepoznala je i činjenicu da nakon poslednjih izmena Krivičnog zakonika nisu usledile neophodne izmene Zakona o izmenama i dopunama Zakona o posebnim merama za sprečavanje vršenja krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima (Marijin zakon), kojim bi se taj zakon uskladio sa Krivičnim zakonikom. Imajući u vidu njegov značaj u segmentu zaštite dece žrtava, Akcionim planom je predviđena i izmena ovog zakona.

Budući da Direktiva predviđa i obavezu obaveštavanja žrtve o činjenici da je učinilac ponovo na slobodi, Akcionim planom je predviđena izmena Zakona o izvršenju krivičnih sankcija i Zakona o izvršenju vanzavodskih sankcija i mera u delu koji reguliše mehanizme obaveštavanja žrtve o puštanju osuđenog na slobodu. Preciznije, prepoznata je potreba da takvi mehanizmi budu uspostavljeni u praksi.

Imajući u vidu obim i broj planiranih izmena, jasno je da bi obrazlaganje svake od njih zahtevalo mnogo širu analizu nego što dozvoljava priroda ovog rada. Imajući to u vidu, u nastavku ćemo se usredsrediti na ona pitanja koja su izazvala najveću pažnju u naučnoj i stručnoj javnosti. Ovdje pre svega mislimo na usaglašavanje Zakonika o krivičnom postupku sa pojmom žrtve u smislu definicije sadržane u Direktivi o žrtvama. Osim toga, od velikog značaja je i ostvarivanje prava na kompenzaciju, odnosno ostvarivanje imovinskopravnog zahteva u krivičnom postupku. Podjednako važno je i pitanje izmene propisa koji uređuju organizaciju pravosuđa u Republici Srbiji, budući da bez njihove kompatibilnosti sa izmenjenim kaznenim zakonodavstvom položaj žrtava ne može biti suštinski unapređen. Isto važi i kada je reč o obukama za pripadnike policije, nosioce pravosudnih funkcija, pružaoce podrške i pomoći i advokate, čija senzibilizacija za postupanje sa žrtvama, u skladu sa odredbama Direktive, predstavlja ključni preduslov za buduću doslednu i efikasnu primenu izmenjenog kaznenog zakonodavstva u praksi.

1.1. Pojam žrtve

Jedno od pitanja koje je, u pogledu usaglašavanja našeg kaznenog zakonodavstva sa odredbama Direktive o žrtvama, privuklo veliku pažnju, jeste odnos pojmova „žrtva” koji koristi Direktiva¹⁴ i „oštećeni” koji poznaje naš Zakonik o krivičnom postupku. Kako se u javnosti, poput mantre, počelo ponavljati pitanje zašto naše zakonodavstvo ne prepoznaje žrtvu, neophodno je sagledati odnos pojmova „žrtva” i „oštećeni” u samoj Direktivi i važećem Zakoniku o krivičnom postupku.

Član 2. Direktive prepoznaje dve kategorije žrtava krivičnih dela, a kriterijum njihovog razlikovanja je činjenica da li je izvršenjem krivičnog dela žrtva - pasivni subjekat krivičnog dela izgubila život ili ne. U slučajevima kada izvršenjem krivičnog dela nije došlo do gubitka života žrtve krivičnog dela, pod tim pojmom se podrazumeva „fizičko lice koje je pretrpelo povredu, uključujući fizičku, psihičku ili emotivnu povredu, ili materijalnu štetu koja je direktno prouzrokovana krivičnim delom”. U ovom slučaju reč je o žrtvi u užem smislu. Nasuprot tome, u slučaju kada je izvršenjem krivičnog dela direktno prouzrokovana smrt žrtve (pasivnog subjekta krivičnog dela), žrtvom se smatraju članovi porodice lica čija je smrt direktna posledica krivičnog dela i koji su pretrpeli povredu ili štetu kao posledicu smrti tog lica (žrtva krivičnog dela u

¹⁴ I sporadično Krivični zakonik.

širem smislu). Uz to, preciziran je i krug lica kao članova porodice. To su: supružnik, lica koja žive sa žrtvom u intimnoj, stabilnoj i kontinuiranoj zajednici u okviru zajedničkog domaćinstva, srodnik po direktnoj liniji, braća i sestre i lica o kojima se žrtva stara.

Kada je reč o pojmu oštećenog, u našem ZKP-u jasno je da i naš zakonodavac poznaje dve kategorije oštećenih lica i da je kriterijum njihovog razlikovanja identičan kriterijumu razlikovanja dve kategorije žrtava krivičnih dela u smislu člana 2. Direktive. Tako se oštećenim u užem smislu, prema članu 2. tač. 11. ZKP, smatra fizičko ili pravno lice čije je lično i imovinsko pravo krivičnim delom povređeno ili ugroženo. Osim toga, određujući krug pravnih sledbenika oštećenog, član 57. ZKP definiše da ako oštećeni umre u toku roka za davanje izjave o preduzimanju krivičnog gonjenja ili za podnošenje predloga za krivično gonjenje, odnosno u toku postupka, njegov bračni drug, lice sa kojim živi u vanbračnoj ili kakvoj drugoj trajnoj zajednici života, deca, roditelji, usvojenici, usvojitelji, braća, sestre i zakonski zastupnik mogu u roku od tri meseca posle njegove smrti dati izjavu da preuzimaju gonjenje ili podneti predlog, odnosno dati izjavu da ostaju pri predlogu.

Imajući pethodno navedeno u vidu, jasno je da je pojam oštećenog po ZKP-u širi od pojma žrtve koji sadrži Direktiva budući da obuhvata i pravna lica. U tom smislu, postavlja se pitanje kako postupiti u kontekstu usaglašavanja sa odredbama Direktive.

Predlog koji se učestalo čuje u javnosti jeste potpuno napuštanje termina oštećeni i prihvatanje termina žrtva krivičnog dela, što bi, pored ostalog, imalo za posledicu i potpuni raskid sa našom pravnom tradicijom u vezi sa ovim pitanjem, ali i sveobuhvatnu intervenciju u ZKP-u koja bi podrazumevala paralelnu egzistenciju pojmova „žrtva” i „oštećeni” ne bi li se osigurala distinkcija između položaja fizičkih i pravnih lica. Istini za volju, uvođenje ovog pojma doprinelo bi ostvarivanju prava žrtve da bude prepoznata kao takva u kontekstu nematerijalnih reparacija, ali bi na legislativnom nivou, ali i u praksi, dovelo do nekonzistentnosti i neujednačene prakse budući da bi „privikavanje” u praksi na tu promenu zahtevalo dug vremenski period.

Imajući sve navedeno u vidu, čini se najadekvatnijom intervencija samo u članu 11. ZKP, u kojem bi bilo predviđeno da se u slučaju kada je izvršenjem krivičnog dela oštećeno samo fizičko lice, taj pojam treba tumačiti u skladu sa članom 2. Direktive.¹⁵

1.2. Pravo žrtve na kompenzaciju

Jedno od pitanja u vezi sa kojim postoji apsolutno saglasje naučne i stručne javnosti jeste potreba da se u što kraćem roku preduzmu mere koje bi u praksi olakšale ostvarivanje prava žrtve krivičnog dela na kompenzaciju. Naime, članom 16. Direktive predviđena je obaveza države da obezbedi žrtvama ostvarivanje prava na nadoknadu štete od počinioca tokom krivičnog postupka, u razumnom roku, osim u slučajevima u kojima nacionalno zakonodavstvo predviđa drugu vrstu postupaka za donošenje takve odluke. Važno je napomenuti da je i pored nesumnjivo jasnog sadržaja ove odredbe, u javnom diskursu i dalje prisutna izvesna doza dezinformacija ili poluinformacija, mahom prouzrokovanih nedovoljnim poznavanjem sadržine same Direktive u sadejstvu sa željom da se o svemu i uvek u javnosti kritički nastupa.

15 Vidi više u: Bejatović, S. (2018), *Direktiva 2012/29/EU i krivično zakonodavstvo Srbije (stepen usaglašenosti i mere za postizanje zahtevanog stepena usaglašavanja) – Normativni aspekt*.

U tom smislu, dve najčešće zastupane pogrešne teze odnose se na potrebu izmene ZKP-a u delu koji se odnosi na odlučivanje o imovinskopravnom zahtevu, dok je druga u vezi sa obavezom uspostavljanja svojevrsnog fonda za obeštećenje žrtava krivičnih dela.

Kada je reč o potrebi za izmenom ZKP-a, sasvim je jasno da odredba člana 258. ovog zakona predviđa upravo ono što se članom 16. Direktive i zahteva, određujući da će, u presudi kojom okrivljenog oglašava krivim ili rešenju o izricanju mere bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja, sud ovlašćenom licu dosuditi imovinskopravni zahtev u celini ili delimično, a za višak uputiti na parnični postupak.¹⁶ Ako podaci krivičnog postupka ne pružaju pouzdan osnov ni za potpuno ni za delimično presuđenje, sud će ovlašćeno lice uputiti da imovinskopravni zahtev u celini može da ostvaruje u parničnom postupku. Dakle, odlučivanje o imovinskopravnom zahtevu u krivičnom postupku je, u skladu sa zakonom, pravilo.

U praksi je ipak situacija sasvim drugačija, pa odluka o imovinskopravnom zahtevu u krivičnom postupku predstavlja pravu retkost, pri čemu je obrazloženje suda uvek isto – takva odluka bi zahtevala prikupljanje dodatnih dokaza, čime bi se dodatno odugovlačio krivični postupak. Ipak, ono što se u ovom kontekstu konstantno zanemaruje, jeste obaveza iz člana 256. ZKP-a koja predviđa da će organ postupka saslušati okrivljenog o činjenicama u vezi sa imovinskopравnim zahtevom i proveriti okolnosti koje su od važnosti za njegovo utvrđivanje. Organ postupka je dužan da prikupi dokaze za odlučivanje o zahtevu i pre nego što je on podnet.¹⁷ Dakle, ovo je obaveza javnog tužioca još u fazi istrage i nema potrebe da se prikupljanje ovih dokaza prolongira za kasnije faze postupka i time postane uzrok potencijalnog odugovlačenja postupka, odnosno razlog za upućivanje oštećenog da imovinskopravni zahtev ostvari u parničnom postupku. Ipak, i u primeni navedene odredbe člana 256, kao „sigurnosni izlaz“ koristi se stav 2. istog člana, koji kaže da ako bi se prikupljanjem dokaza i proverom okolnosti o imovinskopravnom zahtevu znatno odugovlačio postupak, organ postupka će se ograničiti na prikupljanje onih podataka čije utvrđivanje kasnije ne bi bilo moguće ili bi bilo znatno otežano.

Budući da je radna grupa koja je radila na Strategiji prepoznala da ne postoji problem na zakonodavnom, već na nivou prakse, nije predviđena izmena navedenih odredaba ZKP-a, već se pristupilo izradi i usvajanju Smernica za unapređenje sudske prakse u postupcima za naknadu štete žrtvama teških krivičnih dela u krivičnom postupku¹⁸ (mera 1.5), koje je Vrhovni kasacioni sud usvojio u novembru 2019. godine. Time su sudijama „krivičarima“ pružene konkretne smernice, bazirane na iskustvima njihovih kolega koji svakodnevno odlučuju o odštetnim zahtevima u parničnom postupku, sa ciljem da im se olakša donošenje odluke o imovinskopravnom zahtevu već u krivičnom postupku. Ovo je samo prva u nizu planiranih mera čiji je cilj unapređenje prakse u ovoj oblasti budući da se započelo i sa sprovođenjem obuka za primenu smernica, ali i da je planirano da Vrhovni kasacioni sud prati njihovu primenu i o tome izveštava na godišnjem nivou.

16 Ako se imovinskopravni zahtev odnosi na povraćaj stvari, a sud ustanovi da stvar pripada oštećenom i da se nalazi kod okrivljenog, ili kod nekog od učesnika u krivičnom delu, ili kod lica kome su je oni dali na čuvanje, određuje u presudi ili rešenju iz stava 4. ovog člana da se stvar preda oštećenom. Ako se imovinskopravni zahtev odnosi na poništaj određenog pravnog posla, a sud nađe da je zahtev osnovan, izreči će u presudi ili rešenju iz stava 4. ovog člana potpun ili delimični poništaj tog pravnog posla, s posledicama koje iz toga proističu, ne dirajući u prava trećih lica (član 258. st. 2–3. ZKP).

17 Istovremeno, član 257. predviđa mogućnost primene odredaba Zakona o izvršenju i obezbeđenju u smislu određivanja privremenih mera obezbeđenja imovinskopravnog zahteva nastalog usled izvršenja krivičnog dela ili protivpravnog dela koje je u Zakonu određeno kao krivično delo. Ako oštećeni ima zahtev prema trećem licu zbog toga što se kod njega nalaze stvari pribavljene krivičnim delom ili protivpravnim delom koje je u Zakonu određeno kao krivično delo ili zbog toga što je ono usled tog dela došlo do imovinske koristi, sud može u krivičnom postupku odrediti privremene mere obezbeđenja i prema trećem licu.

18 Vrhovni kasacioni sud, Smernice za unapređenje sudske prakse u postupcima za naknadu štete žrtvama teških krivičnih dela u krivičnom postupku, dostupno na: <https://www.osce.org/sr/mission-to-serbia/437726>, pristupljeno 20.3.2020. godine.

Imajući u vidu i učestalu nemotivisanost žrtava da istaknu i opredele imovinskopравни zahtev, ali i činjenicu da retko imaju stručnu pomoć advokata, Akcionim planom je predviđena izrada uniformnog obrasca u čijem bi popunjavanju u svrhu isticanja i opredeljivanja imovinskopavnog zahteva pomoć pružali zaposleni u službama pomoći i podrške žrtvama i svedocima. Ipak, čini se da u ovom nizu i dalje nedostaje još jedna karika, a to je unapređenje uloge javnog tužilaštva, što bi se moglo postići prenošenjem jednog značajnog dela Smernica koji se bavi pitanjem prikupljanja dokaza koji su od značaja za donošenje odluke o imovinskopavnom zahtevu u obavezujuće uputstvo koje bi doneo republički javni tužilac.

Kada je reč o drugoj pomenutoj zabludi ili dezinformaciji koja cirkuliše u javnom diskursu i neretko se pominje čak i kao centralna obaveza koja proističe iz Direktive o žrtvama, a koja se odnosi na obaveze uspostavljanja fonda za kompenzaciju žrtvama, važno je napomenuti da ta obaveza Direktivom nije predviđena. To ne znači da ova obaveza nema uporište u drugim izvorima međunarodnih standarda, ali je činjenica da, što zbog činjenice da ih Republika Srbija i dalje nije ratifikovala¹⁹ ili da je stavila rezervu na relevantne članove tih instrumenata²⁰ koji ovu obavezu predviđaju, ova obaveza i dalje predstavlja budućnost, a ne sadašnjost. To svakako ne umanjuje važnost činjenice da je potrebno da se iznađu mehanizmi pomoću kojih će se žrtvama obezbediti obeštećenje kada ne mogu da ga dobiju od učinioca, ili kada je on nepoznat. Čini se da bi ispravan pristup bio raditi na uspostavljanju ove vrste fonda paralelno sa intenzivnim radom na promeni negativne prakse u vezi sa donošenjem odluke o imovinskopavnom zahtevu u krivičnom postupku.

1.3. Izmene pravosudno-organizacionog zakonodavstva

Imajući u vidu da je za efikasnu i doslednu primenu kaznenog zakonodavstva od ključnog značaja organizacija i funkcionisanje institucionalnih mehanizama putem kojih se to kazneno zakonodavstvo primenjuje, Strategijom i Akcionim planom je predviđena izmena postojećih i donošenje novih zakona, podzakonskih i internih akata u pravosuđu.

Tako je u aktivnosti 1.1.1 iz Akcionog plana predviđeno formiranje ekspertske grupe za izradu modela neophodnih izmena pravosudnih zakona i pratećih podzakonskih akata u delu koji se odnosi na osnivanje i rad Nacionalne mreže službi podrške žrtvama i svedocima krivičnih dela u Republici Srbiji i njihovo dostavljanje resornim radnim grupama Ministarstva pravde koje rade na izmenama pravosudnih zakona u skladu sa Nacrtom ustavnih amandmana.

Rad ove ekspertske grupe trebalo bi da rezultira predlozima u pogledu neophodnih zakona, i to prvenstveno Zakona o uređenju sudova, Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o ministarstvima, koji bi trebalo da prepoznaju osnivanje i rad službi za pomoć i podršku žrtvama i svedocima krivičnih dela u Republici Srbiji.

Pored izmena pomenutih zakona, Strategija i Akcioni plan predvideli su izmenu i donošenje čitavog niza podzakonskih i internih akata koji bi trebalo da omoguće postupanje sa žrtvama u okviru sistema policije i pravosuđa u skladu sa odredbama Direktive i izmenjenog kaznenog zakonodavstva. U tom smislu, od velike važnosti su planirane izmene Sudskog poslovnika i

19 *European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes*, Strasbourg, 24.XI.1983.

20 *Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, dostupno na: <https://rm.coe.int/168046031c>, pristupljeno 20.3.2020. godine.

Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima. Budući da Strategija donosi novu organizaciju i podelu poslova u pogledu podrške i pomoći žrtvama i svedocima, Akcionim planom je predviđeno da se kroz posebne pravilnike i uputstva urede sledeća pitanja:

- standardi kvaliteta i odgovornosti pružalaca podrške i pomoći žrtvama i svedocima krivičnih dela;
- postupanje sa žrtvama i svedocima krivičnih dela;
- sistematizacija radnih mesta u sudovima, javnim tužilaštvima i policiji;
- koordinacija rada službi podrške i pomoći;
- standardizacija rada postojećih službi pri Posebnom odeljenju za organizovani kriminal i Odeljenju za ratne zločine Višeg suda u Beogradu i Tužilaštvu za ratne zločine radi uključenja u Nacionalnu mrežu;
- uključivanje službi podrške žrtvama i svedocima osnovanih pri organizacijama civilnog društva u Nacionalnu mrežu službi podrške;
- Nadzor nad radom službi podrške žrtvama i svedocima krivičnih dela u okviru Nacionalne mreže.

1.4. Obaveza specijalizacije i senzibilizacije u oblasti prava žrtava i primena kaznenog zakonodavstva u Srbiji

Jedno od ključnih pitanja regulisanih Direktivom jeste i obaveza država članica EU da u svom institucionalnom poretku uspostave sistem obuka u oblasti prava žrtava. Preciznije, par. 61. Direktive predviđa da svi predstavnici institucija koji dolaze u kontakt sa žrtvama treba da imaju pristup i da dobiju odgovarajuću početnu i stalnu obuku na nivou koji odgovara njihovom kontaktu sa žrtvama, čime bi se omogućilo da prepoznaju žrtve i njihove potrebe i da postupaju sa njima sa poštovanjem, senzibilisano, profesionalno i bez diskriminacije. Lica koja mogu biti uključena u individualnu procenu potreba žrtava, ili njihovu zaštitu, ili definisanje zaštitnih mera, treba da dobijaju specijalizovanu obuku o tome kako da sprovedu procenu. Države članice treba da obezbede takvu obuku i za policijske službenike i sudsko osoblje. Na isti način obuka treba da bude promovisana i među advokatima, tužiocima i sudijama, kao i među pružaocima podrške žrtvama i službama u oblasti restorativne pravde. Ovaj zahtev treba da obuhvati i obuke za specijalizovane vrste podrške na koju se žrtve upućuju ili specijalizovanu obuku fokusiranu na žrtve sa posebnim potrebama ili posebnu psihološku podršku. Tamo gde postoji takva potreba, obuke treba da uvažavaju i rodno zasnovan pristup. Aktivnosti država članica treba da budu praćene adekvatnim smernicama, preporukama i razmenom dobre prakse u skladu sa Budimpeštanskom mapom puta²¹.

Osim navedenog, Direktiva u članu 25. stav 1. predviđa da su Države članice u obavezi da svi predstavnici institucija koji mogu doći u kontakt sa žrtvama, poput policijskih službenika i sudskog osoblja, dobiju osnovnu i specijalizovanu obuku koja odgovara nivou njihovog kontakta sa žrtvama, čime bi se unapredila njihova svest o potrebama žrtava i omogućilo da postupaju sa žrtvama nepristrasno, sa poštovanjem i profesionalno.

21 *Resolution of the Council of 10 June 2011 on a Roadmap for strengthening the rights and protection of victims, in particular in criminal proceedings 2011/C 187/01, available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32011G0628\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32011G0628(01)), poslednji put pristupljeno 18. marta 2020. godine.*

Stavom 2. istog člana Direktive predviđeno je da, bez predrasuda u odnosu na sudsku nezavisnost i razlike u organizaciji pravosudnih sistema u okviru Evropske unije, države članice treba da zahtevaju od onih koji su nadležni za obuku sudija i tužilaca koji učestvuju u krivičnim postupcima da im obezbede osnovnu i specijalizovanu obuku, čime bi bila unapređena njihova svest o potrebama žrtava.

Stavom 3. istog člana Direktive predviđeno je da, uz dužno poštovanje nezavisnosti ove pravne profesije, države članice treba da preporučuje sprovođenje obuka advokata, kao i da im obezbede osnovnu i specijalizovanu obuku, čime bi bila unapređena njihova svest o potrebama žrtava.

Stavom 4. Direktive predviđeno je da države članice putem javnih servisa ili finansiranjem organizacija koje pružaju podršku žrtvama ohrabre one inicijative koje su usmerene na omogućavanje onima koji pružaju podršku žrtvama i službama restorativne pravde da dobiju adekvatnu obuku na nivou koji odgovara njihovom kontaktu sa žrtvama i koji uvažava profesionalne standarde, čime se obezbeđuje da su te usluge pružene nepristrasno, sa poštovanjem i profesionalno.

Stavom 5. Direktive predviđeno je da, u skladu sa njihovim dužnostima, prirodom kontakta sa žrtvama, obuka treba da omogući pružaocima da prepoznaju žrtve i da postupaju sa njima s poštovanjem, profesionalno i bez diskriminacije.

Imajući sve prethodno navedeno u vidu, ali i obim planiranih izmena kaznenog zakonodavstva, jasno je da je neophodan preduslov za promenu prakse u pogledu postupanja sa žrtvama sprovođenje sveobuhvatnih obuka u ovoj oblasti. U tom smislu, u okviru sveobuhvatnog pristupa unapređenju položaja žrtava i svedoka krivičnih dela, značajno mesto u Strategiji i Akcionom planu pripada i uspostavljanju sistema obuka u ovoj oblasti.

Predlogom Akcionog plana (mera 1.4: Jačanje stručnih kapaciteta u oblasti ostvarivanja prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji) predviđena je izrada programa obuka i njihovog sprovođenja za nekoliko ciljnih grupa:

- pružaoci (primarne i specijalizovane) podrške,
- pravosuđe (sudije i zamenici javnih tužilaca, advokati),
- policijski službenici,
- pravosudna straža.

Osim navedenih grupa čije su obuke predviđene u prve tri godine sprovođenja Strategije, Akcionim planom je predviđeno da će na kraju perioda obuhvaćenog Akcionim planom biti organizovan sastanak čiji je cilj prepoznavanje potreba za obukama u oblasti prosvete i sistema zdravstvene zaštite, sa fokusom na školske psihologe, pedijatre i lekare hitne medicinske pomoći.

Budući da su najpre predizborne aktivnosti, a potom i uvođenje vanrednog stanja zaustavili usvajanje novog strateškog okvira, kao i da će izmena normativnog okvira zahtevati određeni vremenski period, čini se da bi upravo sprovođenje obuka trebalo da bude prvi korak ka promeni prakse u postupanju sa žrtvama, a upravo izložena sveobuhvatnost obuka koja je zahtevana samom Direktivom govori o tome da i EU ovaj aspekt unapređenja položaja žrtava prepoznaje kao ključni. To se potvrdilo i tokom do sada organizovanih obuka budući da su one pokazale značajne razlike u praksi u vezi sa primenom istih procesnih instituta, kao i tumačenja

garancija iz Direktive u praksi. Ipak, nekonzistentnost prakse i postupanja sa žrtvama značajno otežavaju njihov položaj i obesmišljavaju zakonske garancije budući da žrtve ne mogu sa sigurnošću predvideti kakav tretman će imati u toku krivičnog postupka, što je ponovo u suprotnosti sa zahtevima Direktive, koja insistira na podizanju svesti žrtava o pravima koja im pripadaju.

KORACI KOJI PREDSTOJE

Neuobičajen i pomalo nesrećan splet okolnosti pratio je prethodnih meseci Strategiju i Akcioni plan i time sprečio njihovo usvajanje i početak primene u rokovima kada je to bilo planirano. Nema sumnje da bi ova tema odmah nakon normalizacije situacije u zemlji trebalo da bude vraćena na agendu prioriteta, kako legislativnih tako i institucionalnih. Tim pre što su brojni nedostaci, prvenstveno Zakonika o krivičnom postupku, ali i drugih segmenata kaznenog zakonodavstva uočeni godinama unazad. Ipak, ne treba zanemariti ni činjenicu da se i u postojećem normativnom okviru, uz njegovu adekvatniju implementaciju i unapređenu senzibilizaciju nosilaca pravosudnih funkcija i pripadnika policije, može napraviti vidljiv pomak u pogledu zaštite i podrške žrtvama krivičnih dela u Srbiji.

U tom smislu, od velikog značaja je održavanje partnerskog odnosa između svih relevantnih aktera, bilo da su iz policije, pravosuđa, sektora socijalne zaštite, organizacija civilnog društva, medija ili akademske zajednice, budući da svaki od ovih sektora nosi svoj deo odgovornosti i ima važnu ulogu kako u procesu pripreme i izmene relevantnih propisa tako i u primeni i promociji novih zakonskih rešenja u praksi.

Literatura

1. Akcioni plan za Poglavlje 23, dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023.pdf>, pristupljeno 1. juna 2016. godine.
2. Bejatović, S., (2018) Direktiva 2012/29/EU i krivičnozakonodavstvo Srbije (stepen usaglašenosti i mere za postizanje zahtevanog stepena usaglašavanja) - Normativni aspect.
3. Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, dostupno na: <https://rm.coe.int/168046031c>, pristupljeno 20.3.2020. godine.
4. European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes, Strasbourg, 24. XI 1983.
5. European Union Common Negotiation Position for Chapter 23, available on: <http://mpravde.gov.rs/files/Ch23%20EU%20Common%20Position.pdf>, last accessed on October 30th 2016.
6. EU Directive of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime on the strengthening of the position of victims of crime (EU/2012/29).
7. Izveštaj o skriningu za Poglavlje 23, dostupno na: http://seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%2023_SR.pdf, pristupljeno 2. maja 2016. godine.
8. Kolaković-Bojović, M., (2016), *Usklađivanje krivičnog zakonodavstva Republike Srbije sa EU standardima u okviru Poglavlja 23, Krivično zakonodavstvo između prakse i propisa i usklađivanje sa evropskim standardima* (ur. M. Simović), Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu i Ministarstvo pravde Republike Srpske, Banja Luka, 2017, 267–276.
9. Resolution of the Council of 10 June 2011 on a Roadmap for strengthening the rights and protection of victims, in particular in criminal proceedings 2011/C 187/01, available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32011G0628\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32011G0628(01)), poslednji put pristupljeno 18. marta 2020. godine.
10. Ugovor o funkcionisanju EU, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_eu.pdf, pristupljeno 20.3.2020. godine.
11. Vrhovni kasacioni sud, Smernica za unapređenje sudske prakse u postupcima za naknadu štete žrtvama teških krivičnih dela u krivičnom postupku, dostupno na: <https://www.osce.org/sr/mission-to-serbia/437726>, pristupljeno 20.3.2020. godine.

Victims' Rights Directive (2012/29/EU) and Criminal Legislation of the Republic of Serbia

Summary

Over the last years, accession negotiations between the Republic of Serbia and the EU have provided a key framework for reforms undertaken in many segments of the state and society, including criminal legislation. Legislators have harmonised, with variable success, the provisions of substantive and procedural legislation with the Community acquis on many occasions. An obligation arose from the adoption of the EU Directive establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime and strengthening the position of victims in the criminal justice system in 2012 to harmonise the legislation of both EU member states and candidate countries with the provisions of the Directive. Serbia took first steps towards fulfilling that obligation in 2016, by adopting the Action Plan for Chapter 23, which provided for the adoption and implementation of a comprehensive strategic framework that would govern in detail the process of harmonisation with the provisions of the Directive. Despite certain delays, a draft strategic framework was prepared and presented for adoption in a relevant procedure in autumn 2019. Although its adoption has not yet taken place, the scope of proposed amendments in the domain of criminal legislation as well as necessary amendments to regulations governing the organisation of the judiciary require close attention of scholars and experts, who also need to make great efforts to aid in the passing of those amendments and then in putting the recommended solutions in practice.

Keywords: *victims' rights, victim support, EU standards.*

22 Milica Kolaković-Bojović, PhD is a research fellow with the Institute of Criminological and Sociological Research in Belgrade, email: kolakius@gmail.com