



Program Evropske Unije "IPA II" za "Kosovo"

Isporuka D1.4.2

Izveštaj o Analizi i Preporuke

"Krenuti napred (Moving Forward)":

Promovisanje Veće Efikasnosti i Efektivnosti u
Borbi protiv Trgovine Ljudima na Kosovu"



Projekat finansiran od EU upravljn od
kancelarije Evropske Unije na Kosovu



Projekat sproveden od **Centra
za Porodicu i Brigu o Deci**
(KMOP)



Ugovor Br:
2016/382-826

Izveštaj o Analizi i Preporuke



INSTRUMENT ZA PRED-PRISTUPNU POMOĆ (IPA II)
Linija Budžeta: BGUE-B2014-22.020101-C1-ELARG DELKOS
Referentni broj: EuropeAid/150787/DD/ACT/XK

**“KRENUTI NAPRED (MOVING FORWARD):
PROMOVISANJE VEĆE EFIKASNOSTI I EFEKTIVNOSTI U BORBI PROTIV
TRGOVINE LJUDIMA NA KOSOVU”**

BROJ UGOVORA: 2016/382-826

Isporuka D1.4.2

Izveštaj o Analizi i Preporuke

Informacije o dokumentu

Datum isporuke	31/07/2017
Stvaran datum podnošenja	31/07/2017
Ime Organizacije glavnog izvođača za ovaj proizvod	EPLO
Revizija	2.0

Nivo Raspodele

PU	Javna	X
PP	Ograničeno za druge učesnike programa (uključujući Službe Komisije)	
RE	Ograničeno za grupu koju je odredio konzorcijum (uključujući Službe Komisije)	
CO	Poverljivo, samo za članove konzorcijuma (uključujući Službe Komisije)	

Lista autora	
Autor	Partner
Vasiliki Artinopoulou	EPLO
Alexandra Koufouli	EPLO
Iro Michael	EPLO
Jednaki Razmatrači	
Razmatrači	Partner
Antonia Torrens	KMOP
Vassia Karkantzou	KMOP
Hamijet Dedolli	PVPT
Floriana Ferri	PVPT
Verzije	
Verzije	Sažetak
1.0	Razvoj Nacrta verzije v01
2.0	Finalna verzija

Projekat je finansiran uz podršku Evropske Komisije.

Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora i ne može na bilo koji način da odražava stavove Evropske Unije

TABELA SADRŽAJA

TABELA SADRŽAJA	4
LISTA SKRAĆENICA	Error! Bookmark not defined.
Uvod	Error! Bookmark not defined.
Pozadinske informacije	Error! Bookmark not defined.
Svrha i Sadržaj Izveštaja za Analize i Preporuke	7
1. Pravni Aspekti i Preporuke	9
1.1 Pravo na novi podneti zahtev i preispitivanje podnetog zahteva	9
1.2 Rok za podnošenje zahteva	9
1.3 Maksimalni iznos naknade	10
1.4 Postupanje sa zahtevima za naknadu za gubitak bliskog srodnika	10
1.5 Medicinski troškovi	10
1.6 Okolnosti koje utiču na naknadu	11
1.7 Administrativni sporovi	11
1.8 Rokovi prekograničnih slučajeva	11
2. Naknade za Žrtve Trgovine Ljudima	12
3. Operativni Aspekti i Preporuke	14
3.1 Standardne operativne procedure	14
3.2 Sistematizacija donošenja odluka	15
3.3 Sistem zaštite podataka i evidencije	15
3.4 Mogući problemi	15
3.5 Obrazac za podnošenje zahteva	16
3.6 Pružanje informacije podnosioca zahteva	16
3.7 Institucionalna saradnja i Vidljivost programa	17
Zaključci & Preporuke	17
Preporuke za pružanje podrške Komitetu i Sekretarijatu	18

LISTA SKRAĆENICA

Lista skraćénica	
AI (GRK) No 01/2017	Administrativno Uputstvo (VRK) Br. 01/2017 o Načinu Kompenzacije Uključujući i Obračunanje Kompenzacije za Višestruka Oštećenja, Usvojen je na 127 sednicu Vlade Kosova, sa odlukom Br. 01/127, Dana 13.01.2017.
AI (GRK) No 02/2017	Administrativno Uputstvo (VRK) Br. 02/2017 o Registrima za Podnosiocé Zahteva i o Donetim Odlukama o Naknadi. Usvojen je na 127 sednicu Vlade Kosova, sa odlukom Br. 02/127, Dana 13.01.2017.
Zakon Br. 04/L-218	Zakon Br. 04/L-218 o Sprečavanju i borbi protiv trgovine ljudima i zaštiti žrtava trgovine ljudima Odobreno od strane Skupštine, dana 31.07.2013, a proglašeno je Dekretom Predsednika Republike Kosovo Br. DL-43-2013, Dana 19.08.2013.
Zakon Br. 05/L-036	Zakon Br. 05/L-036 o Naknadi Źrtava Zločina Odobreno od strane Skupštine, dana 28.05.2015, a proglašeno je Dekretom Predsednika Republike Kosovo Br. DL-009-2015, Dana 15.06.2015.

Uvod

Svrha ovog izveštaja je da pruži celokupnu i sveobuhvatnu analizu o funkcionisanju Komiteta za Nadoknadu Žrtvama Kriminala, u daljem tekstu 'Komitet'¹, koji je nedavno uspostavljen za ispitivanje zahteva za naknadu štete u kontekstu Programa za Nadoknadu Žrtvama Kriminala na Kosovu.

Ovaj Izveštaj o Analizi i Preporukama razvijen je u okviru projekta koji finansira EU "Krenuti Napred – Promovisanje veće Efikasnosti i Efektivnosti u Borbi protiv Trgovine Ljudima na Kosovu" koji sprovodi Centar za Porodicu i Brigu o Deci (KMOP) u saradnji sa Evropskom Organizacijom za Javno Pravo EPLO (GR) i Centra za Zaštitu Žrtava i Sprečavanje Trgovine Ljudima (PVPT) na Kosovu (finansiran od Kancelarije EU na Kosovu. Projekat je započeo u januaru 2017. godine i trajaće do januara 2020. sa opštim ciljem da se poveća efikasnost i efektivnost borbe protiv Trgovine Ljudima (THB) na Kosovu povećanjem sposobnosti kosovskih institucija da efikasno koordiniraju i sprovede sve anti - THB napore, u skladu sa najboljim praksama EU Aquis i opštim razvojnim prioritetima Kosova.

Ovaj izveštaj prati razvoj Priručnika (isporuka D1.4.1) koji detaljno opisuje operativne aspekte Komiteta i čini deo projektnih aktivnosti koje podržavaju poboljšanje integrisanog sistema nadoknade žrtvama na Kosovu, razvijen u kontekstu akcija tehničkih asistencija projekta. Iako Program za Nadoknadu Žrtvama predviđa nadoknadu žrtvama nasilnih zločina uključujući, ali ne ograničavajući se na, žrtve trgovine ljudima, od ovih se očekuje da budu jedan od glavnih korisnika Programa. U skladu sa odredbama Zakona br. 04 / L-218 o "sprečavanju i suzbijanju trgovine ljudima i zaštiti žrtava trgovine ljudima", žrtve trgovine ljudima imaju pravo na državnu nadoknadu u slučajevima kada je nadoknada od počinitelaca moguća ili počinioci nisu identifikovani, krivično gonjeni ili osuđeni. Osiguravanje, dakle, inače ostvarivog prava takvih žrtava..

Pozadinske informacije

Pravo žrtava na kompenzaciju utvrđeno je u Zakonu o Krivičnom Postupku iz 2013. godine. Zakon br. 05/L-036 o Naknadi Žrtvama Zločina, utvrđivanje i detaljno opisivanje funkcionisanja Programa Naknade Žrtvama Kriminala, usvojen je u maju 2015. godine i članci koji regulišu naknadu žrtvama stupila je na snagu godinu dana kasnije, maja 2016. godine.

¹ Izrazi 'Komitet' i 'Komisija' su korišćeni naizmenično kada se govori o Programu Naknade Žrtvama. Na primer, Zakon br. 05 / L-036 o Nadoknadi Žrtvama Zločina odnosi se na 'Komitet', dok se AU (VRK) Br. 01/2017 i AI (GRK) br. 02/2017 odnose na istu instituciju kao 'Komisija'. Termin 'Komitet' je usvojen i korišćen kroz ceo ovaj izveštaj, u skladu sa relevantnom definicijom na zvaničnom Engleskom prevodu Zakona Br. 05/L-036 kojim se uspostavlja Program za Naknadu Žrtava.

Štaviše, dva administrativna uputstva (AI) koja su detaljnije opisala svoje operacije su izdata u januaru 2017. AI (GRK) br. 01/2017 određuje način na koji se dodeljuje kompenzacija, uključujući apliciranje, izračunavanje i procese odlučivanja, i AI (Br. 02/2017 reguliše oblik i način vođenja evidencije svih prijava i odluka o naknadi. Odgovarajući obrasci i uputstva za podnosiocima zahteva za nadoknadu izdalo je Ministarstvo pravde 11. maja 2017. godine. Nakon toga, 24. maja 2017. godine, osnovan je Sekretarijat koji obezbeđuje neophodnu administrativnu i tehničku podršku radu Komiteta.

Uzimajući u obzir kratak period od početka programa, u vreme pisanja ovog izveštaja u Julu 2017, ni jedan zahtev za nadoknadu još uvek nije podnet ili razmatran od strane Komiteta.

Svrha i Sadržaj Izveštaja o Analizi & Preporukama

Za potrebe ovog izveštaja, tokom maja i juna 2017. godine sprovedeno je istraživanje i pravna analiza relevantnih zakonodavnih dokumenata. Pored toga, sadržaj izveštaja je razvijen na osnovu i u skladu sa doprinosom (input) relevantnih vlasti o trenutnom statusu operacija Programa Naknade Žrtava pruženog u Julu 2017. godine od strane Ministarstva Pravde. U vreme pisanja ovog izveštaja u Julu 2017, nijedan zahtev za naknadu još uvek nije podnet ili razmatran od strane Komiteta, tako da ovaj izveštaj ne može da se zasniva na empirijskim dokazima.

Istraživanje i analiza urađeni u procesu analize postojećeg zakonodavstva za potrebe Priručnika razvijenog u okviru projekta bili su ključni za identifikovanje ključnih pitanja koja bi mogla imati koristi od daljeg razmatranja i kritičkog pristupa. Odgovarajuća analiza identifikovala je potencijalna operativna i pravna pitanja, prepreke i uska grla koja bi potencijalno mogla biti operacionalizovana.

Ključna pitanja su široko podeljena u dve osnovne kategorije: operativni i pravni aspekti. Druga se uglavnom odnosi na odredbe koje bi mogle imati koristi od dodatnih pojašnjenja kako bi se povećao nivo pravne sigurnosti i kako bi se ostvarila ujednačena primena postojećeg pravnog okvira. Prva je uglavnom povezana sa operativnim aspektima okvira za Nadoknadu Žrtvama Kriminala, što bi potencijalno moglo doprineti poboljšanju rada Komiteta.

Između ostalog, izražava se zabrinutost u pogledu implementacije pravnog okvira za žrtve trgovine ljudima. U skladu sa ciljevima projekta i uzimajući u obzir širi opseg rada Komiteta - tj. Naknadu žrtvama nasilnih zločina uključujući, ali ne ograničavajući se na, žrtve trgovine ljudima - posebna pažnja je posvećena pregledu postojećeg okvira iz domena žrtava trgovine ljudima, od kojih se očekuje da čine značajan procenat potencijalnih korisnika. U ovom slučaju se identifikuje potencijalni rizik da takve žrtve u praksi moraju birati između svog prava na sigurnost ili prava na naknadu.

Nakon pomenute identifikacije i analize, u poslednjem delu izveštaja dat je niz predloga i preporuka. Između ostalog, zaključne napomene u izveštaju identifikuju i daju preporuke o ključnim oblastima za obezbeđivanje izgradnje kapaciteta i obuke za Komitet i Sekretarijat, koji bi, na osnovu nalaza iz sadašnjeg izveštaja, mogli da doprinesu daljoj operacionalizaciji njihove funkcije. Treba naglasiti da,

s obzirom da je svrha Programa Kompenzacije za Žrtve da podrži žrtve zločina uopšte, a ne samo žrtve trgovine ljudima, uspostavljanje neophodnih sinergija sa paralelnim naporima na terenu ostaje ključno.

1. Pravni Aspekti i Preporuke

Funkcionalna analiza postojećeg zakonodavstva dovela je do niza pitanja ili detalja, koji bi potencijalno mogli stvoriti neizvesnost u implementaciji ili tumačenju postojećih odredbi i/ili prostora za operativna uska grla. Sledi kratak opis svakog pitanja i potencijalnih pretnji koje mogu nastati, nakon čega slede preporučene radnje

1.1 Pravo na novi podneti zahtev i preispitivanje podnetog zahteva

Ako to nije predviđeno u drugoj zakonskoj odredbi, po Zakonu br. 05/L-036 nije jasno da li se podnosiocima zahteva daje pravo na novu prijavu ili preispitivanje njihove prvobitne prijave kada je donesena odluka o prvobitnoj prijavi. Ovo razmatranje je važno u slučajevima kada se nakon donošenja odluke o zahtevu, dobiju novi dokazi ili prateća dokumentacija ili se pojave novi zahtevi za naknadu štete.

Slično tome, u slučajevima nepotpunih ili nerazumljivih prijava, može se tražiti dodatna dokumentacija od podnosioca prijave i njegova/njena prijava može biti odbijena zbog ne/dostavljanja navedene dokumentacije u utvrđenom roku (čl. 33, § 2, Zakon br./L-036). U ovom slučaju, takođe je nejasno da li podnosioci prijave imaju ili bi trebalo da imaju pravo na novu prijavu ili preispitivanje njihove prvobitne prijave, ako su dostupne informacije ili dokumenti poznati ili su im dostupni nakon isteka navedenog roka. Moglo bi se pokazati korisnim ako bi ova pitanja bila uzeta u obzir od strane vlasti i ako je zakonodavstvo pojašnjeno i dopunjeno u skladu s tim.

1.2 Rok za podnošenje zahteva

Podnosioci zahteva koji traže neposredan pristup kompenzaciji žrtve u skladu sa Čl. 9 Zakon br. 05/L-036 treba da podnese zahtev najkasnije 6 meseci nakon što je poslednje krivično delo izvršeno u skladu sa Čl. 31, §1 istog zakona. Međutim, i prema odredbi Čl. 9 §1, ne mogu podneti takvu prijavu pre nego što su prošla tri meseca od otkrivanja ili prijavljivanja zločina. Efektivno, rok u takvim slučajevima se skraćuje na 3 meseca i u nekim slučajevima ne započinje pre roka određenog u Čl. 9 §1. Mogu postojati slučajevi u kojima se ovaj period može pokazati neadekvatnim.

Na primer, u slučaju žrtava trgovine ljudima, koje prema odredbama Zakona br. 04/L-218 i, iz razloga relevantnih za njihovu vlastitu sigurnost, mogu biti smeštene izvan zemlje ili mogu imati ograničenja kada dostavljaju svoje lične podatke za određeni vremenski period. Slično tome, takve žrtve krivičnih dela imaju pravo na period razmišljanja koji može trajati do 90 dana (čl. 20, §2.9, Zakon br. 04/L-218) tokom kojeg oni mogu odlučiti da li će saradivati sa vlastima (Član 38, stav 6, Zakon br. 04/L-218). Stoga je moguće da ove žrtve ne bi imale pravo na naknadu štete, zbog ograničenog vremenskog roka za podnošenje zahteva predviđenog zakonom. Takođe, njihovo pravo može biti ograničeno zbog ograničenog vremena za ispunjenje osnovnog preduslova za

neposredan pristup naknadi, njihove obaveze razumne saradnje u istrazi i krivičnom gonjenju počinioca (čl. 9, § 2, Zakon br. L-036).

Primena navedene odredbe mogla bi se u praksi pokazati problematičnom, pogotovo zato što su žrtve krivičnih dela trgovine ljudima među žrtvama koje bi mogle imati koristi od takvih vrsta kompenzacija. Stoga je poželjno da se pomenute odredbe preispitaju u ovom opsegu. Još važnije, bilo bi korisno ispitati da li bi efektivni rok od tri meseca trebalo produžiti ili definisati na drugačiji način (vidi takođe odjeljak 2.2).

1.3 Maksimalni iznos naknade

Čl. 14 §3, AI (GRK) br. 01/2017 može se smatrati nejasnim po pitanju maksimalnog iznosa nadoknade za fizički bol ili povredu koji se dodjeljuju na osnovu člana Čl. 13 Zakon br. 05/L-036. Termin "maksimalna nadoknada kumulativno predviđena za sve povrede predviđene članom 13 Zakona" može se tumačiti i kao referenca za najniži limit određena Čl. 13 §3 (7.000 evra) i kao iznos koji se sastoji od ukupne sume utvrđenih u §1, 2, 3 istog člana, odnosno 11.500 evra. U zahtevu za nadoknadu podnosiocima prijava je očigledno da se država opredeljuje za prethodno tumačenje. Ipak, može se pokazati korisnim, a budući pravni sporovi bi se mogli izbeći, ako se pitanje dodatno razjasni u Čl. 14 §3 AI (GRK) Br 01/2017.

1.4 Postupanje sa zahtevima za naknadu štete za gubitak bliskog srodnika

Čl. 20 AI (VRK) br. 01/2017 generalno upućuje na članove 15 i 16 o pitanju ne-direktne žrtve krivičnog dela koja traži nadoknadu za gubitak bliskog rođaka. Međutim, direktno upućivanje se odnosi samo na dokumentaciju izuzev člana 16, §2. Ova odredba se odnosi na "posebne kategorije ili žrtve". Nakon implementacije ove odredbe, Komitet bi se mogao suočiti sa poteškoćama u odlučivanju da li se zahtev iz čl. 20 AU (VRK) br. 01/2017 treba tretirati proceduralno i suštinski na isti način kao aplikaciju "žrtve posebne kategorije" ili ako su druga pitanja iz člana 15 takođe relevantna. Može se pokazati korisnim ako se Čl. 20 AU (VRK) br. 01/2017 razmatra pod takvim praktičnim obimom, da bi se izbegla moguća nedoslednost u sprovođenju u pitanjima kao što su neophodna dokumentacija koja podržava zahtev, iznos obeštećenja i sl.

1.5 Medicinski troškovi

Prema Čl. 05/L-036 "Pravo na naknadu medicinskih i hospitalizovanih troškova priznaje se i obračunava u skladu sa listom cena za medicinske usluge u okviru javnog zdravstvenog sistema koju izdaje Ministarstvo zdravlja". Ova odredba ne bi trebalo da se shvati na način koji omogućava žrtvi da nema pravo na naknadu za medicinske troškove i troškove hospitalizacije, u slučaju da ovaj posebni trošak iz bilo kojeg razloga nije uključen u listu zdravstvenih usluga Ministarstva Zdravlja. U

tom cilju, Čl. 15 §5, AU (VRK) br. 01/2017 korisno definiše gore pomenutu listu kao vodič, a ne isključivi katalog mogućih troškova koje podnosilac zahteva može tražiti.

1.6 Okolnosti koje utiču na naknadu

Čl. 20, §1, Zakon br. 05/L-036 daje osnove na kojima se može odbiti kompenzacija ili se iznos koji se može nadoknaditi može smanjiti. Neki od upotrebljenih pojmova (kao što su „na račun ponašanja žrtve pre, za vreme ili nakon krivičnog dela, ili "osećaj pravde") prilično su opšti i široki, kao što se očekuje od odredbe Zakona. Međutim, pošto je tumačenje takvih termina kritično, mogu se pojaviti dva rizika:

- sprovođenje odredbe u praksi može se pokazati kao neujednačeno, što rezultira različitim odlukama Komiteta u vezi sa sličnim ili uporedivim slučajevima
- kompenzacija može biti odbijena ili umanjena na osnovu zasluga koje su na prvi pogled irelevantne sa specifičnostima navedenog slučaja na terenu, kao što je "neetičko ponašanje žrtve" ili "javni red".

Neke smernice o sprovođenju gore navedenog predviđene su samo u pogledu *ponašanja preminule žrtve pre krivičnog dela*, gde je u skladu sa Čl. 11, §3 AI (GRK) br. 01/2017: "Krivična prošlost preminulog će se razmatrati samo ako je žrtva bila umešana u teška krivična dela koja bi naknadom izvršila povredu pravde ili javnog reda, ili bi naknada bila nepravedno korišćenje javnih sredstava."

U tom smislu, korisno je da AU (VRK) br. 01/2017 daje konkretnije smernice o primeni Čl. 20, §1, Zakon br. 05/L-036. U tom cilju, revizija postojeće sudske prakse sudova može biti korisna.

Pored toga, imajući u vidu sličnosti između odredbe ovog člana i člana 8 "Evropske Konvencije o Naknadi Štete Žrtvama Nasilnih Zločina" iz 1983. godine, Obrazloženje nakon Ugovora, konkretnije paragrafi 33 do 37, može poslužiti kao opšta smernica za tumačenje navedenih članova, osiguravajući doslednu i tačnu implementaciju.

1.7 Administrativni sporovi

Čl. 34, §7, Zakona br. 05/L-036 navodi da podnosilac ima pravo da pokrene administrativno neslaganje protiv odluke Komiteta, u skladu sa važećim zakonima. Poznavanje važećih zakona, posebno u pogledu administrativnih sporova, može biti složeno pitanje za svaku osobu, posebno za one koji nemaju pravno obrazovanje. To bi bila dobra praksa da su važeći zakoni i zakonska sredstva koja su na raspolaganju podnosiocu prijave ranije poznata. Ako vlasti ne bi smatrale neophodnim da takve informacije uključe u AU (VRK) br. 01/2017, bilo bi dobro da se takve

informacije i detalji o primenjivom postupku uključe u obaveštenje koje se šalje podnosiocu zahteva, zajedno sa odlukom Komiteta.

1.8 Rokovi prekograničnih slučajeva

Čl. 27, §2, AU (VRK) br. 01/2017 navodi da će u slučaju inostrane preko-granične situacije, Ministarstvo Pravde razmotriti zahtev i, u roku od 60 dana, obavestiti podnosioca zahteva da li je njegova/njena prijava moguća i prihvatljiva prema zakonima države u kojoj je krivično delo počinjeno. Međutim, u §3 istog člana navodi se da ako kompenzacija nije moguća prema zakonima navedene države, podnosilac prijave će biti obavešten u roku od 30 dana od prijema informacije. Takođe, §4 predviđa da, ukoliko je takva kompenzaciona aplikacija prihvatljiva u pomenutoj državi, podnosilac prijave će biti obavešten što je pre moguće.

U ovom trenutku, nije jasno koji rok je primenjiv i da li se gore navedeni rokovi trebaju tumačiti kao dopunski (primer: 60 dana u okviru prijema prijave ili 30 dana nakon prijema informacije od Strane Države, što je povoljnije podnosiocu zahteva). Tumačenje i primena takvih odredbi može se pokazati kritičnom, posebno u okviru mogućih administrativnih sporova. Može se pokazati korisnim ako su čl. 27, §2, 3 i 4, AU (VRK) br. 01/2017 pregledani i dopunjeni, ako je potrebno, kako bi se izbegla interpretativna neslaganja.

Dodatno, Čl. 27, §4, 10 AU (VRK) br. 01/2017 navodi da će podnosilac prijave biti obavešten "što je pre moguće". U većini slučajeva ista AI određuje određeni vremenski period (obično 60 dana) u kojem se treba obavestiti podnosilac zahteva. Ako nema bitnih posebnih zasluga u vezi izuzetnih okolnosti utvrđenih u čl. 27, §4, 10 AU (VRK) br 01/2017, možda bi bila bolja praksa da se odredi i određeni rok.

2. Naknade za Žrtve Trgovine Ljudima

Zakon br. 05/L-036 se primenjuje u mnogim slučajevima krivičnih dela koja se smatraju nasilnim, ali bez sumnje se očekuje da će žrtve trgovine ljudima biti među glavnim korisnicima pravnog okvira koji je uveden. Poglavlje VI Zakona br. 04/L-218 o sprečavanju i borbi protiv trgovine ljudima i zaštiti žrtava trgovine ljudima, a posebno članovima 42 i 43, direktno se bavi potrebom da se državna nadoknada dodeli žrtvama trgovine ljudima, odraslim licima i deci, koja nisu mogla primiti punu naknadu od počinitelja zločina, bilo zato što to nije bilo izvodljivo ili zato što počinitelji zločina iz bilo kog razloga nisu identifikovani, procesirani ili osuđeni.

Ne samo da su gore navedena prava u potpunosti priznata, već i država priznaje svoju odgovornost da osnuje Komisiju koja bi mogla da se bavi takvim zahtevima i da reguliše materijalna i proceduralna pitanja vezana za prijem, dodelu i odbijanje takvih zahteva (čl. 42, § 7, 8 & 9).

Moglo bi se tvrditi da su gore pomenute odredbe među pokretačima koji su doveli do uvođenja Zakona br. 05/L-036 i AU (VRK) Br. 01 i Br. 2/2017.

Na prvi pogled i načelno, odredbe sadržane u Zakonu br. 05/L-036. i AU (VRK) br. 01 i br. 2/2017 izgleda da su u skladu sa zahtevima Poglavlja VI Zakona br. 04/L-218: "Državna kompenzacija je predviđena za materijalnu, emocionalnu i fizičku štetu nanetu žrtvama trgovine ljudima, odraslih, dece i ne-kosovskih državljana ". Komitet za Naknadu Žrtvama Zločina čl. 23 Zakon br. 05/L-036 je u skladu sa onim što je predloženo u članu 42, § 7 i 8 Zakona br. 04/L-218. Izdat je pod-zakonski akt za svoje nadležnosti i procedure (AU (VRK) br. 01/2017). Takođe, član 11 stav 1.1 jasno predviđa da žrtva može tražiti nadoknadu čak i ako počinitelj nije poznat ili nikada nije izveden pred lice pravde na bilo koji način. Konačno, odredbe Poglavlja V Zakona br. 05/L-036 olakšavaju dodelu kompenzacije stranim žrtvama trgovine ljudima.

Međutim, u praksi se može pojaviti niz proceduralnih pitanja koja bi, u određenoj meri, mogla uticati na pravo žrtava trgovine ljudima da traže naknadu štete.

Već se podrazumevalo pod odeljkom 1.2 da prema članu 9. §1. Zakona br. 05/L-036 podnosioci zahteva za trenutni pristup nadoknadi ne mogu podneti takvu prijavu pre nego što proteknu tri meseca od otkrivanja ili prijavljivanja krivičnog dela. Efektivno, rok u takvim slučajevima je skraćen na 3 meseca i ne počinje pre roka određenog u čl. 9, §1. Podržano je da se u mnogim slučajevima žrtava trgovine ljudima navedeni period može pokazati neadekvatnim.

Ovo razmatranje više podiže opšti problem: često se mora osigurati sigurnost žrtava trgovine ljudima, posebno kada počinitelji takvih zločina nisu uhapšeni (čl. 19 Zakona br. 04/L-218). Štaviše, žrtve mogu biti neodlučne da dostave svoje potpune lične podatke Komitetu za Naknadu Žrtvama Zločina putem prijave, posebno kada shvate da ih arhiviraju i obrađuju drugi javni zvaničnici.

Takođe, žrtve trgovine ljudima imaju pravo na period razmišljanja koji može trajati do 90 dana (čl. 20 §2.9 Zakona br. 04/L-218). Tokom perioda razmišljanja žrtve, a posebno deca i njihovi zakonski staratelji, mogu odlučiti da li će saradivati sa vlastima (čl. 38, §6, Zakon br. 04/L-218). Dakle, osnovni preduslov za neposredan pristup kompenzaciji, razumna saradnja (čl. 9, § 2, Zakon br. 05/L-036), takođe bi morala, u nekim slučajevima, biti uspostavljena u preostalom kratkom periodu.

U svim gore navedenim scenarijima, pravo na zahtev za trenutni pristup kompenzaciji, kada postoji, se može žrtvovati. Ipak, član 31 stav 4 Zakona br. 05/L-036. pruža pravnu osnovu za opstanak osnovnog zahteva za naknadu štete.

U praksi, produženi period ne-mogućnosti traženja nadoknade zbog sigurnosnih ili drugih razloga, žrtve trgovine ljudima mogu tumačiti tako da će morati da biraju između svog prava na sigurnost ili prava na naknadu. Nažalost, zbog nedostatka predmeta koji se u potpunosti obrađuju u ovom trenutku, ne mogu se izvući nikakvi empirijski dokazi o postojanju i funkcijama proceduralnih i materijalnih mera zaštite ili nedostatka istih.

Važno je da se Zakon br. 05/L-036 i AU (VRK) Br. 01 & No 2/2017 su razmatrani pod ovim opsegom. Treba izraziti moguće brige žrtava trgovine ljudima, a kada se zasnivaju na prihvatljivim osnovama, treba ih rešiti. Mišljenje Nacionalnog Koordinatora za Borbu protiv Trgovine Ljudima i Nacionalnog

Organa za borbu protiv trgovine ljudima u ovoj proceduri se može pokazati korisnim. Imajući u vidu niz slučajeva trgovine ljudima i imajući značajno iskustvo na terenu, gore pomenuti organi vlasti mogu pružiti dragocen doprinos i sugestije u vezi sa proceduralnim i materijalnim zaštitnim merama. Takva revizija postojećeg zakonodavstva i procedura mogla bi olakšati (Ministarstvo Pravde i Komitet) da pristup kompenzaciji žrtvama trgovine ljudima bude pristupačnija.

3. Operativni Aspekti i Preporuke

Pored gore navedenih pravnih aspekata, funkcionalna analiza je takođe dovela do izvesnog broja operativnih oblasti kojima je potrebna dalja racionalizacija. Sledeći odeljak detaljno opisuje ove aspekte i daje relevantne preporuke za dalju operacionalizaciju funkcije Komiteta.

3.1 Standardne operativne procedure

Budući da je Program Kompenzacije Žrtvama počeo da radi tek nedavno, funkcija Komiteta mogla bi potencijalno imati koristi od usvajanja sistematskog procesa operacija. Funkcionalna analiza u prvom delu tekućeg izveštaja mogla bi potencijalno doprineti tom smeru. Pored toga, u skladu sa proceduralnim koracima predstavljenim u odeljku 7. Priručnika koji je prethodno razvijen od strane Projekta (videti Isporuku D.1.4.1), uspostavljanje standardne operativne procedure koja detaljno opisuje način i vremenski okvir za svaku aplikaciju se obrađuju - od tačke prijema do tačke u kojoj se donosi konačna odluka - može li potencijalno povećati efikasnost rada Komiteta u smislu upravljanja vremenom i radnim opterećenjem.

Funkcionalna analiza i relevantni proceduralni koraci za procenu zahteva u odeljku 7. Priručnika razvijeni su na osnovu operacija detaljno opisanih u relevantnom zakonu i AU koje su do sada objavljene. Međutim, uzimajući u obzir očekivano radno opterećenje Komiteta, složenost procesa podnošenja zahteva za podnosiocima zahteva, i jedini nedavno uspostavljen Program Kompenzacije Žrtvama preporučuje se uključivanje dodatnog koraka u planirani proces.

Konkretnije, predlaže se kao dobra praksa da upravljanje radnim opterećenjem unese proces „Inicijalnog Pregleda“ pre „Preliminarnog Pregleda“ u koraku 4. Tokom ove faze, i pre nego što se zahtev prosledi Komitetu na procenu, može da se ispita u smislu dovršenja i razumevanja, utvrđivanjem da li su sve tražene informacije i prateća dokumentacija dostavljene u dobrom stanju. U slučajevima kada su prijave nepotpune ili nerazumljive, rok za sanaciju se produžava podnosiocu zahteva, u skladu sa čl. 33, §. 2 i 3 Zakona br. 05/L-036, a tek po isteku ovog roka ili potpunoj sanaciji nedostataka, prijava se prosleđuje Komitetu za procenu.

Proces „Inicijalne Revizije“ bi mogao biti potencijalno sproveden od strane administrativnog osoblja, pojednostavljuvanjem broja prijava i, time, uštedom vremena za Komitet od razmatranje nepotpunih

aplikacija, za koje se očekuje da će biti prilično uobičajene, posebno tokom prvog perioda implementacije Programa Kompenzacije Žrtvama.

3.2 Sistematizacija donošenja odluka

Predviđa se da će izazov, naročito tokom prvih meseci rada Komiteta, biti standardizacija troškova i uporedivost naknada dodeljenih u sličnim slučajevima. Pored toga, kao što je predviđeno članom 11, § 5 AI (GRK) br. 01/2017) Komitet bi trebalo da uspostavi sistem za procenu podobnosti za kompenzaciju u slučajevima krivičnih dela koja nisu predviđena Zakonom za koje Komitet smatra da se mogu nadoknaditi. U tom cilju, sistematski pregled slučajeva koji bi potencijalno mogli imati zaslugu za kompenzaciju na različitim nivoima i stepenima može se pokazati veoma korisnim.

Pored toga, uzimajući u obzir potencijalna budžetska ograničenja, preporučuje se da, zajedno sa zahtevima za vođenje evidencije i potrebnim podacima za godišnje finansijsko izveštavanje Komitetu Ministarstvu Finansija, o broju kandidata i iznosu dodeljenih naknada, Komitet uspostavlja digitalizovanu statističku bazu podataka koja sadrži sve gore navedene potrebne informacije pored podataka o prirodi zločina, šteta, povreda i medicinskih troškova.

Uključivanje svih relevantnih varijabli u jedinstvenu i dobro kodiranu bazu podataka počevši od samog početka rada Programa Kompenzacije Žrtvama će omogućiti sistemsko statističko predstavljanje i analizu rada Komiteta na osnovu dokaza na fiksnim intervalima. Dozvoljava, stoga, redovno nadgledanje svojih operacija i davanje mogućnosti za ranu intervenciju i prilagođavanje, ako je potrebno. U idealnom slučaju, vlasti bi uskoro mogle da istraže tehničke i finansijske aspekte projekta i shodno tome implementiraju relevantan plan koji je u skladu sa postojećim budžetskim ograničenjima i predvidivim Programskim fondovima.

3.3 Sistem zaštite podataka i evidencija

Očigledno je da je obrada i evidentiranje osetljivih ličnih podataka značajnih razmera predviđeno kroz Program Kompenzacije Žrtvama. AU (VRK) br. 02/2017 predviđa specifičan proces, oblik i način vođenja evidencije. Stoga se preporučuje da uspostavljanje odgovarajuće sistematizacije evidencija u skladu sa relevantnim odredbama bude prioritetno u ovoj fazi.

Treba napomenuti da se takva obrada podataka odnosi na osnovna prava na privatnost žrtava, svedoka, stručnjaka i (navodnih) počilnaca i, pod okolnostima, može izazvati zabrinutost u vezi s legitimnošću nekih njegovih aspekata. Nacionalna Agencija za Zaštitu Ličnih Podataka može obezbediti redovne provere usklađenosti sa važećim Zakonom o Zaštiti Podataka. Shodno tome, Ministarstvo Pravde i Komitet bi mogli imati koristi od stalne saradnje i konsultacija sa gore pomenutom Agencijom. Takva saradnja bi se takođe trebala pokazati korisnom kada se pojave

pitanja koja još nisu rešena, kao što su minimalni i maksimalni prihvatljivi periodi čuvanja podataka koji se čuvaju u registrima definisanim AU (VRK) Br 02/2017.

3.4 Mogući problemi

Neki potencijalni problemi, kako budžetski, tako i vremenski, koji su identifikovani i treba da budu uzeti u obzir tokom rada Komiteta u odnosu na rokove predviđene Zakonom i raspoloživim budžetom, uključuju prevod, izdavanje i ponovno izdavanje dokumenata u sledećim slučajevima:

- U slučajevima stranih žrtava trgovine, dokumenti su prihvatljivi na bilo kom jeziku i Ministarstvo Pravde preuzima obavezu prevođenja dokumenata (čl. 24, §3, AU (VRK) Br. 01/2017).
- Troškovi za izdavanje dokumenata koje je Komisija utvrdila kao značajne za određivanje vrste i visine štete mogu se pokriti kao troškovi postupka za podnošenje prijave (čl. 24, §1, AU (VRK) Br. 01/2017).
- Troškovi za izdavanje dodatne dokumentacije koju zahteva Komitet su u svim slučajevima pokriveni od strane Ministarstva Pravde (čl. 24, §2, AU (VRK) Br. 01/2017).
- Ponovno izdavanje dokumenata koji su izgubljeni, oštećeni ili uništeni biće stavljeni na teret Ministarstva Pravde (Čl. 6 AU (VRK) Br 02/2017)
- Ministarstvo Pravde će pokriti neophodne troškove prevođenja dokumenata u nacionalnim (čl. 26, §6, AU (VRK) br. 01/2017) i inostranim preko-graničnim situacijama (čl. 27, §8, AU (VRK) br. 01/2017)

3.5 Obrazac za podnošenje zahteva

Prema Zakonu br. 05/L-036: treća lica mogu biti podnosioci zahteva za naknadu štete, iako nisu direktne žrtve zločina iz člana 6, u sledećim slučajevima:

- Naknada za narušavanje mentalnog zdravlja zbog gubitka bliskog srodnika
- Naknada za gubitak održavanja zbog gubitka glavnog staratelja.
- Naknada za troškove pogreba žrtve navedenih krivičnih dela

Međutim, obrazac prijave ne upućuje direktno na te slučajeve, osim na indirektnu referencu u delu 7 prijave. Deo 2 prijavnog obrasca odnosi se na treće lica koje podnosi zahtev u ime žrtava, a ne na vlastito pravo. Deo 2 uputstva za popunjavanje zahteva propisuje da treće strane treba da popuni svoje informacije u delu 2 prijave. Međutim, u ovom delu prijave se ne rešava pitanje podnosioca zahteva u kojem se izričito navodi da li on/ona traži naknadu za vlastitu korist ili u ime žrtve zločina (ili pod oba kapaciteta). U tom smislu, bilo bi korisno pregledati obrazac prijave iz delokruga trećeg lica koje prema Zakonu Br. 05/L-036 može imati zahtev za naknadu štete.

3.6 Pružanje informacije podnosioca zahteva

Pravo žrtava na informacije treba smatrati vodećim principom tokom operacija Programa Kompenzacije Žrtvama. Čl. 10, §1, AI (GRK) Br. 01/2017 jasno navodi da žrtva "mora imati pouzdane informacije u svakom trenutku".

U skladu sa gore navedenim, kao i zahtev da se podnosiocu zahteva daju opšta uputstva, uključujući i informacije o tome kako da popune zahtev i relevantnu prateću dokumentaciju (Čl. 28, §3, Zakon Br. 05/L-036), detaljna uputstva o popunjavanju prijave, potrebna prateća dokumentacija, kao i opšte informacije za podnosiocima zahteva, postale su dostupne na sajtu Ministarstva Pravde.

Međutim, imajući u vidu činjenicu da je proces tek nedavno uspostavljen, složenost važećeg zakonodavstva i mogućnost da svi podnosioci zahteva ne mogu imati priliku da traže pomoć tokom procesa prijave od strane advokata žrtava ili organizacija koje pružaju besplatnog pravnog asistenta, smatra se dobrom praksom ne samo da se samo informišu zainteresovane strane o pravima, već i da se pruže detaljne, eksplicitne i lako razumljive informacije o ostvarivanju tih prava. Primer postupka za pokretanje administrativnog spora protiv odluke Komiteta (Čl. 34, §7, Zakon Br. 05/L-036) je jedan od postupaka koji se preporučuje da se razjasni podnosiocima prijave (takođe videti odeljak 1.7).

3.7 Institucionalna saradnja i vidljivost Programa

U različitim sektorima rada Komiteta, potrebna je razmena informacija i saradnja sa relevantnim vlastima, kao što su Policija, zvaničnici uključeni u krivični proces, državni organi, nezavisne vlasti (npr. Nacionalna Agencija za Zaštitu Ličnih Podataka) vlasti samoupravnih lokalnih zajednica i organa, pored bliske saradnje sa Ministarstvom zdravlja za izračunavanje štete (na primer, član 12, stav 3, zakon br. 05/L-036). Stoga, razvoj sinergije sa navedenim institucijama za razmenu informacija i podataka pravovremeno smatra se ključnim za funkcionisanje Programa Kompenzacije Žrtvama.

Paralelno sa gore navedenim, razvoj sinergija bi se mogao iskoristiti kako bi se povećala vidljivost Programa Kompenzacije Žrtvama i osetljivih relevantnih činioaca, vlasti i institucija za promovisanje Programa, ali i informisanje žrtava i potencijalnih podnosioca zahteva o njihovom pravu na naknadu. Posebno policija, kao prva tačka kontakta sa žrtvama, zastupnicima žrtava i Organizacijama za Podršku Žrtvama.

Zaključci & Preporuke

Među-odnosno posmatranje koje proizilazi iz sadašnjeg izveštaja o analizi je da su u proteklih nekoliko meseci napravljeni značajni koraci ka unapređenju operacija Programa Kompenzacije Žrtvama. Imajući u vidu nalaze iz drugog dela ovog izveštaja, nekoliko oblasti koje bi mogle imati koristi od dalje racionalizacije i koje bi značajno povećale operativni kapacitet Komiteta i osigurale održivost Programa su sažete u nastavku:

- Predlaže se nadležnim organima da razjasne pravo podnosioca zahteva na novu prijavu i/ili preispitivanje zahteva u slučajevima kada novi dokazi ili dokumenti postanu dostupni nakon donošenja odluke Komiteta ili nakon isteka važećeg vremenskog okvira za sanaciju nepotpune prijave (odeljak 1.1).
- Preporučuje se da vlasti razmotre pojašnjenje Čl. 14 §3 AU (VRK) br. 01/2017 u vezi maksimalnog iznosa naknade predviđene za fizički bol ili povredu (odeljak 1.3)
- Pregled Čl. 20 AU (VRK) br. 01/2017 o tretmanu zahteva za nadoknadu za gubitak bliskog srodnika predlaže se, u cilju razjašnjenja da li su članovi 15 i 16 takođe primenjivi u takvim slučajevima (odeljak 1.4).
- Predlaže se da se pregled Čl. 16 Zakon br. 05/L-036 i čl. 15 §5, AU (VRK) Br. 01/2017 u vezi sa obračunom medicinskih troškova može biti od koristi (odeljak 1.5).
- Preporučuje se da vlasti imaju koristi od pružanja smernica za tumačenje Čl. 20, §1, Zakon br. 05/L-036 o okolnostima koje utiču na dobijenu naknadu (član 1.6).
- Predloženo je pojašnjenje primenjivih rokova u preko-graničnim slučajevima (odeljak 2.1.8).
- Preporučuje se da se Zakon Br. 05/L-036 i AU (VRK) br. 01 i br. 2/2017 pažljivo ispitaju u okviru žrtava trgovine u vezi pristupa kompenzaciji, posebno u smislu primenjivih rokova (odeljci 1.2. & 2).
- Uspostavljanje standardnih operativnih procedura i procesa za početni pregled aplikacija, u smislu završetka i razumevanja, pre prosleđivanja zahteva Komitetu za reviziju, može se pokazati korisnim za rad Komiteta. U tom cilju, analiza proceduralnih i operativnih aspekata prvih prijava koje Komitet treba da razmotri može pružiti korisne informacije. (odeljak 3.1).
- Kao dobra praksa predlaže se sistematizacija procene šteta za krivična dela koja nisu predviđena Zakonom, sistematizacija i digitalizacija prikupljanja i čuvanje podataka (odeljak 3.2)
- Preporučena dobra praksa bi bila uspostavljanje odgovarajućeg sistema vođenja evidencije u skladu sa važećim Zakonom o Zaštiti Podataka i u bliskoj saradnji sa Nacionalnom Agencijom za Zaštitu Ličnih Podataka (odeljak 3.3).
- Predlaže se da nadležni organi uzmu u obzir uticaj prevođenja, izdavanja i ponovnog izdavanja dokumenata o budžetu i vremenskom okviru rada Komiteta (odeljak 3.4).
- Predlaže se da preispitivanje Obrasca za Prijavu iz delokruga trećeg lica koje traži samostalnu nadoknadu koje može biti korisno za takve podnosiocima zahteva (odeljak 3.5).
- Pružanje detaljnih, eksplicitnih i lako razumljivih informacija podnosiocima prijave o tome kako da ostvare svoja prava u skladu sa zakonom - posebno o procesima kao što je pravo na pokretanje administrativnog spora protiv odluke Komiteta - preporučuje se kao dobra praksa (odeljci 1.7. i 3.6).
- Predlaže se da dalji razvoj sinergija i jačanje institucionalne saradnje potencijalno može doprineti efikasnoj razmeni informacija i saradnji među nadležnim organima, kao i povećanju vidljivosti i pristupa žrtve programu (odeljak 3.7).

Preporuke za pružanje podrške Komitetu i Sekretarijatu

Na osnovu početnog plana formulisanog tokom Početne Faze Projekta (od januara do aprila 2017. godine) u skladu sa povratnim informacijama relevantnih zainteresovanih strana, sledeći korak nakon tekuće analize je pružanje podrške za osnivanje Sekretarijata, kroz razradu predloga o njegovoj organizaciji i kadrovskom popunjavanju i izradi potrebnih regulatornih dokumenata za njegovo osnivanje. Međutim, imajući u vidu činjenicu da je Sekretarijat osnovan i da su njegovi članovi u međuvremenu imenovani, alternativno se predlaže pružanje tehničke podrške Sekretarijatu da postane potpuno operativan. Relevantni rezultati će biti naznačeni u konačnom zbirnom izveštaju o pruženoj tehničkoj podršci, uključujući početnu analizu nedavno uspostavljenog Sekretarijata.

Očekuje se da će osnivanje Sekretarijata značajno doprineti efikasnom i uspešnom radu Programa. Trenutna analiza ukazuje da bi Sekretarijat mogao potencijalno podržati rad Komiteta u sledećim oblastima:

- Prijem aplikacija
- Vođenje evidencije, ažuriranje i održavanje
- Početni pregled aplikacija
- Podnošenje zahteva za dodatne informacije
- Pružanje informacija aplikantima
- Komunikacija sa drugim vlastima
- Komunikacija sa stranim vlastima u preko-graničnim situacijama
- Prevođenje dokumenata
- Finansijska evidencija i izveštavanje
- IT potrebe i digitalizacija zapisa.

Međutim, posebnu pažnju treba posvetiti njenim operativnim specifičnostima. U tom cilju i u skladu sa operativnim okvirom Projekta, predlažu se neke ključne oblasti za pružanje podrške, mentorstva ili izgradnje kapaciteta od strane Projektnog Tima Komitetu i Sekretarijatu, uključujući:

- Osnovna i napredna znanja o pravima žrtava trgovine ljudima
- Osnovna i napredna znanja iz Borbe protiv Trgovine Ljudima
- Primena zakona u slučajevima odraslih i dece žrtava trgovine ljudima
- Okvir operativne procene u slučajevima odraslih i dece žrtava trgovine ljudima
- Učešće članova Komiteta u planiranim zajedničkim obukama projekta
- Obuka o obrascima za prijavu
- Podrška u izradi Standardnih Operativnih Procedura, Pojednostavljenih Procedura, Protokola o Akcijama i Kontrolnih lista u vezi sa operativnim aspektima i dnevnom funkcijom Komiteta i Sekretarijata, sa ciljem unapređenja efikasne i ujednačene primene postojećeg pravnog okvira.