

Žrtve kaznivih dejanj v EU: obseg in narava podpore za žrtve

Povzetek



/// *S členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je vsem osebam v EU zagotovljena pravica do učinkovitega pravnega sredstva.*

Za doseganje pravice za žrtve in zagotavljanje žrtvam, da lahko zahtevajo svoje pravice, je temeljno, da se žrtvam kaznivih dejanj zagotavljajo storitve za podporo žrtvam. Med storitvami za podporo žrtvam so pomoč, ki je žrtvam na voljo pred kazenskim postopkom, med njim in po njem, vključno s čustveno in psihološko podporo ter nasveti o pravnih, finančnih in praktičnih zadevah ter nevarnostih nadaljnje viktimizacije. Vsakdanje delo zaposlenih v službah za podporo žrtvam po celotni EU, vključno z delom prostovoljcev, je bistveno za to, da se pravica žrtev do dostopa do sodnega varstva uresničuje v praksi.

Dostop do takih storitev je pogoj, da lahko žrtve kaznivih dejanj uresničujejo pravico do učinkovitega dostopa do sodnega varstva, kot je določena v členu 47 Listine Evropske unije o temeljnih

pravicah z naslovom „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča“. Pravica žrtev do dostopa do sodnega varstva je trdno zakoreninjena ne le v primarni in sekundarni zakonodaji EU, temveč tudi v instrumentih Sveta Evrope in Združenih narodov (ZN) ter v nacionalni zakonodaji. Ta pravica pa se v praksi izvaja šele, ko žrtve vedo, da taka podpora obstaja, in dobijo pomoč, da jo lahko izkoristijo. Direktiva o žrtvah (Direktiva 2012/29/EU) je velik korak naprej za žrtve kaznivih dejanj.

V tem povzetku so na kratko predstavljene ugotovitve raziskave, ki jo je Agencija EU za temeljne pravice (FRA) izvedla o storitvah za pomoč žrtvam za žrtve kaznivih dejanj po EU z vidika temeljnih pravic. Naveden je pregled, kakšno je trenutno v praksi zagotavljanje storitev za podporo žrtvam v 28 državah članicah EU v primerjavi s cilji, ki so za podporo žrtvam določeni v direktivi o žrtvah. Posebna pozornost je namenjena členoma 8 in 9 Direktive o storitvah za podporo, proučene pa so tudi druge tesno povezane določbe.

Ključne ugotovitve in svetovanje na podlagi dokazov

Storitve za podporo žrtvam so v 28 državah članicah EU različno razvite. Podatki, ki jih je zbrala agencija FRA, pričajo o različni hitrosti, vidikih, razmerah in organizacijskih modelih, ki so vplivali na razvoj takih storitev po državah članicah. Glede na te različne okvire sta se oblikovala narava in obseg ponujenih storitev. Za nekatere države članice to pomeni, da bo prenos direktive o žrtvah v prakso pomenil

izziv. V raziskavi agencije FRA je bilo opredeljenih zlasti nekaj področij, na katerih države članice trenutno še ne izpolnjujejo zahtev direktive o žrtvah. Eden od največjih izzivov je obvezna zagotovitev, da imajo vse žrtve dostop do storitev za podporo žrtvam v skladu s svojimi potrebami. Za zagotovitev, da so cilji Direktive doseženi, bo torej treba storiti še več.

Dejstvo, da žrtve trenutno ne uresničujejo ali ne morejo v celoti uresničevati svojih pravic, je podkrepljeno s stopnjo pomanjkljivega prijavljanja, ki ga je odkrila prejšnja raziskava agencije FRA. Rezultati v njenih štirih velikih raziskavah o viktimizaciji manjšin in oseb LGBT, antisemitskih napadih in nasilju nad ženskami na primer stalno kažejo, da številne žrtve kaznivih dejanj ne prijavijo policiji. Čeprav je bil v teh raziskavah proučen položaj posebnih kategorij žrtev (kot so ženske žrtve nasilja), odkrite ugotovitve (na primer o pomanjkljivem prijavljanju) pogosto veljajo za žrtve kaznivih dejanj na splošno, zato so v poročilu poudarjene nekatere splošnejše uporabne ugotovitve.

Ne glede na izzive, ki še čakajo, pa je agencija FRA odkrila tudi dokaze o številnih pozitivnih spremembah in obetavnih praksah. Te prakse bi sicer lahko navdihnile nadaljnji razvoj na nacionalni ravni in ravni EU, vendar ni mogoče preveč poudariti različnih zgodovinskih in kulturnih ozadij, v katerih so se pojavile. Pri proučevanju možnosti prenosa modelov in rešitev v druge države se na te razlike ne sme pozabiti.

Agencija FRA je na podlagi svojih ugotovitev oblikovala mnenja s predlaganimi konkretnimi ukrepi, ki jih lahko institucije EU in države članice sprejmejo za izboljšanje storitev za podporo žrtvam.

Pravice žrtev v evropski in nacionalni zakonodaji

Z zakonodajnega vidika so varovala za zaščito pravic žrtev zagotovljena na različnih področjih in ravneh, od primarne zakonodaje EU do pravno nezavezujočih aktov na nacionalni ravni. Ti viri skupaj tvorijo spoštovanja vreden korpus zakonodajnih in drugih ukrepov, katerih cilj je žrtvam zagotavljati njihovo temeljno pravico dostopa do sodnega varstva. Vendar se razlaga, kako natančno bi bilo treba žrtvam omogočiti dostop do sodnega varstva, po državah članicah EU razlikuje, deloma tudi zaradi različnih zgodovinskih predstav o vlogi žrtve v kazenskih postopkih. Te razlike se potem prenesejo v različne pristope k podpori žrtvam.

UPORABNA ORODJA ZA ŽRTVE KAZNIVIH DEJANJ

Podpora žrtvam kaznivih dejanj prek aplikacij

Sodni vodnik (*domstolsguiden*), Švedska

V tej aplikaciji so podrobno predstavljene notranjost sodne dvorane in vloge ustreznih akterjev med sodnim postopkom. Na voljo so tudi filmi, ki prikazujejo potek



postopkov na sodišču. Prav tako vsebuje „sodni lokator“, v katerem so navedeni delovni čas ter navodila, kako do sodišča in kako stopiti v stik z njim.

Glej: www.domstol.se/Ladda-ner--bestall/Domstolsguiden/

Zaragoško mestno sodišče (*Ciudad de la Justicia Zaragoza*), Španija

Ciljna publika te aplikacije, ki jo je razvila regionalna vlada v Aragoniji v Španiji, so splošna javnost in pravosodni uslužbenci. V aplikaciji sta navedena lokacija novega sodiščnega kompleksa v mestu in urnik obravnav, izdaja pa tudi obvestila, kdaj so se zadeve na sodišču končale.

Orodje je na voljo na naslovih:
<https://itunes.apple.com/es/app/ciudad-de-la-justicia/id642741128?mt=8> (iOS);
<https://play.google.com/store/apps/details?id=es.ciudadjusticia-zaragoza> (Android)



Ob upoštevanju navedenega je bil namen skupnega ukrepanja na ravni EU določiti skupne minimalne standarde za zaščito pravic žrtev. Pomemben korak naprej in predhodnik direktive o žrtvah je bil Okvirni sklep Sveta 2001/220/PNZ z dne 15. marca 2001 o položaju žrtev v kazenskem postopku. Države članice EU so morale zakonodajo z njim uskladiti do leta 2006. Prevladovalo pa je splošno prepričanje, tudi pri Evropski komisiji, da se ta zakonodaja ni dobro izvajala. Od začetka veljavnosti direktive o žrtvah je zato pozornost usmerjena na učinkovito izvajanje¹.

Obetavna praksa

Omogočanje učinkovitega uresničevanja pravic žrtev v skladu z zakonodajo EU: smernice Evropske komisije

Evropska komisija je za omogočanje učinkovitega in pravočasnega prenosa ter izvajanja direktive o žrtvah pripravila smernice, da bi državam članicam EU pomagala doseči skupno razumevanje določb te direktive.

Glej: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf

Jamčenje pravice žrtev do dostopa do služb za podporo in učinkovitega pravnega sredstva

Učinkovit dostop žrtev do sodnega varstva je večinoma odvisen od razpoložljivosti ciljno usmerjenih storitev za podporo žrtvam. Potreba po zagotovitvi sklopa storitev, ki lahko žrtvam omogočijo, da uživajo svoje pravice, je poudarjena v raziskavi agencije FRA o prijavljanju kaznivih dejanj, ki jih doživijo ljudje. Rezultati v zvezi z, na primer, izkušnjami s kaznivimi dejanji iz nasilja iz raziskave EU-MIDIS in vzorci prijavljanja v raziskavi o nasilju nad ženskami kažejo, da so izboljšave, s katerimi bi spodbudili prijavljanje, nujno potrebne.

Inkluzivna razlaga „žrtve“

Pojmovanje žrtve v normativnem (pravnem in kulturnem) okviru in vloga, v kateri se vidi žrtev v kazenskem postopku, sta močno odvisna od zgodovinskega razvoja pravnega okvira v vsaki posamezni državi članici, po drugi strani pa vplivata tudi na pojmovanje storitev za podporo žrtvam. V različnih pristopih k pravicam žrtev se kažejo različna razumevanja samega pojma „žrtev“. Ta raznolikost ostaja, čeprav zakonodaja EU o žrtvah kaznivih dejanj obstaja od leta 2001.

Ker Direktiva na več področjih določa višje standarde kot Okvirni sklep Sveta, bi bilo treba v opredeljitvah zadevnih pojmov v nacionalni zakonodaji ali njihovi razlagi ta razvoj primerno izkazati. Ugotovitve agencije FRA kažejo, da bodo v tem smislu v nekaterih državah članicah EU morda potrebne spremembe zakonodaje, da bo ta usklajena z direktivo o žrtvah. Več držav članic na primer v zakonodaji ozko opredeljuje pojem „žrtev“, pri čemer izključuje „posredne“ žrtve, kot so družinski člani. Nekatere države članice pa pojma sploh ne opredeljujejo.

Dodelitev zadostnih virov

Države članice EU bodo morale zaradi nekaterih novih obveznosti in neobveznih določb Okvirnega sklepa, ki so z direktivo o žrtvah postale obvezne, več vlagati v osebje, opremo ali prostore. To na primer med drugim vključuje zagotovitev, da je na sodišču čakalnica za žrtve ločena od čakalnice za obdolžence. Države članice morajo tudi pridobiti tehnologijo, potrebno za videopovezave in videosnemanja, določiti obvezno usposabljanje za uslužbenke, ki so prvi v stiku z žrtvami, kot so policisti in sodni uslužbenci, ter zagotoviti individualno presojo žrtev, da se ugotovijo njihove posebne potrebe po zaščiti.

¹ Glej sporočili Evropske komisije o položaju žrtev v kazenskem postopku iz let 2004 in 2009 (COM(2004) 54 final, str. 2, in COM(2009) 166 final) ter oceno učinka iz leta 2011, ki je spremljala predlog Komisije za direktivo o določitvi minimalnih standardov o pravicah, podpori in zaščiti žrtev kaznivih dejanj (SEC(2011) 780 final).

Mnenja agencije FRA

Države članice EU morajo zagotoviti učinkovito izvajanje storitev podpore in dostop do njih, da bi tako upoštevale direktivo o žrtvah in izpolnjevale obveznosti v skladu s členom 47 Listine. Pri izvajanju direktive o žrtvah morajo upoštevati člen 47 in ustrezno sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, da bi ocenile pravice žrtev do dejavnega sodelovanja v kazenskih postopkih, kot sta pravica do zaslišanja in pravica do predlaganja dokazov.

Direktiva o žrtvah določa, da so družinski člani žrtve vključeni v opredelitev pojma žrtev (v zvezi z žrtvami, katerih smrt neposredno pomeni kaznivo dejanje), tako da imajo tudi sami dostop do storitev za podporo žrtvam v skladu s svojimi potrebami in stopnjo škode, utrpele zaradi kaznivega dejanja, storjenega zoper žrtev. Zato je treba izraz „družinski člani“ in druge ključne izraze, kot je „posebej ranljive“, razlagati široko, da ne bi po nepotrebem omejili seznama mogočih imetnikov pravic.

Države članice EU morajo zagotoviti, da spoštujejo v direktivi o žrtvah določene nove obveznosti osposabljanju policistov in sodnih uslužbencev, zagotavljanju individualne presoje žrtev in določitvi ločenih čakalnic za žrtve v novih sodnih prostorih. Države članice EU morajo dati na voljo dodatne vire, potrebne za izvedbo takih ukrepov, do roka za prenos direktive.

Vidiki podpore žrtvam

Direktiva o žrtvah določa podlago za širše razumevanje podpore žrtvam, ki presega naloge iz členov 8 in 9 Direktive. Zajema številne pravice, ki jih mora jamčiti država, vendar so zasnovane tako, da vključujejo nadaljnje akterje v sistemih za podporo žrtvam. V resnici pravica do pravne pomoči, napotitev žrtev med različnimi zadevnimi subjekti ali pravice, da se žrtev med sojenjem zaščiti pred sekundarno viktimizacijo, prispevajo k celovitemu in delujočemu sistemu za podporo žrtvam. Ne glede na to ta sistem ne more popolnoma delovati brez vključitve več nedržavnih akterjev.

Podpora žrtvam deloma temelji na pravni razpoložljivosti pravic žrtev. Podpora žrtvam, zagotovljena zlasti med sodnimi postopki, je odvisna od vloge, pripisane žrtvam, in njihove aktivne legitimacije v teh postopkih. Več pravic kot žrtev uživa, da lahko deluje kot stranka v kazenskem postopku, pomembneje je, da služba za podporo svetuje žrtvam in jih spodbuja k temu, da vlogo odigrajo v svojem najboljšem interesu.

Ugotovitve agencije FRA tudi razkrivajo pomen instrumentov in praks „nezavezujočega prava“. Zakonodaja je le del celotnega mozaika podpore žrtvam v državah članicah EU in sama po sebi ne jamči pravic žrtev, če ni ustrezne uporabe zakonodaje. Zakonodajo uspešno dopolnjuje, v nekaterih nacionalnih okvirih pa celo nadomešča več pravno nezavezujočih instrumentov in politik.

Zagotavljanje pravne pomoči

Čeprav je pravna pomoč na voljo večini žrtev v večini držav članic EU, ugotovitve agencije FRA kažejo, da je pridobitev pravne pomoči pogosto odvisna od preskusa ekonomskih sredstev (s katerim se določijo tisti, ki so finančno upravičeni do brezplačne prave pomoči) ali zakonitega prebivanja. Čeprav sta lahko ta pogoja upravičljiva, lahko pomenita zahtevni birokratski oviri, zlasti kadar je potrebna hitra pravna pomoč za zagotovitev pravic žrtve. Nekateri svetovni standardi tudi priporočajo strožjo uporabo preskusa sredstev. V Smernicah in načelih Združenih narodov glede dostopa do pravne pomoči v sistemih kazenskega pravosodja iz leta 2012 je na primer določeno, da morajo biti otroci vedno izvzeti iz takega preskušanja.

Zagotovitev učinkovitih sistemov usposabljanja

Uvedba učinkovitega sistema usposabljanja javnih uslužbencev, kot se zahteva v členu 25 direktive o žrtvah, je dolgoročen cilj. Ugotovitve agencije FRA kažejo, da se v nekaterih državah članicah EU poudarja usposabljanje za posebne skupine žrtev. V drugih je usposabljanje za uradnike, za katere je verjetno, da bodo imeli stike z žrtvami, kot so policisti in sodni uslužbenci, sicer na voljo, vendar ni obvezno. Države članice EU so torej pozvane, naj okrepijo zmogljivosti za usposabljanje in pri sodnih uslužbencih v kazenskem pravosodju izboljšajo ozaveščenost o potrebah posebnih skupin žrtev. Spodbujajo jih, naj tam, kjer je to izvedljivo, vključijo nevladne službe za podporo žrtvam.

Zagotavljanje informacij, vključno z napotili na službe za podporo

Pravočasno zagotavljanje točnih informacij o pravicah žrtev, ki je zahtevano v poglavju 2 direktive o žrtvah, je ključno za opolnomočenje žrtev, da izkoristijo svoje pravice, in jih tudi usmerja k najprimernejšim službam za podporo. Pomanjkanje informacij je ne le resna ovira za uživanje pravic žrtev, ampak je bilo v raziskavi o zadovoljstvu žrtev s službami za podporo tudi večkrat opredeljeno kot glavni razlog za nezadovoljstvo s kazenskim postopkom in razlog, ki žrtve odvrča od dejavnega sodelovanja². Ukrepi, usmerjeni k izboljšanju ozaveščenosti žrtev o njihovih pravicah, so torej enako pomembni kot dostop do informacij, značilnih za posamezen primer. Primeri dobre prakse, poudarjeni v tem poročilu, kažejo, da je mogoče napotitve olajšati s tesnim sodelovanjem med pristojnimi organi in organizacijami za podporo žrtvam.

UPORABNA ORODJA ZA ŽRTVE KAZNIVIH DEJANJ

Evropski portal e-pravosodje: posebne strani za žrtve kaznivih dejanj



Evropski portal e-pravosodje je zasnovan kot elektronsko mesto, na katerem je mogoče dobiti vse informacije o pravosodju. Prizadeva si, da bi olajšal življenje ljudi v EU z zagotavljanjem informacij o pravosodnih sistemih in izboljšanjem dostopa do sodstva v vsej EU v vseh 24 uradnih jezikih EU.

Glej: https://e-justice.europa.eu/content_victims_of_crime-65-sl.do

Obravnavna pomanjkljivega prijavljanja pri žrtvah

Raziskave agencije FRA – vključno s štirimi velikimi raziskavami v zvezi z viktimizacijo manjšin in oseb LGBT, antisemitskimi napadi in nasiljem nad ženskami – stalno kažejo, da številne žrtve kaznivih dejanj ne prijavijo policiji. Te ugotovitve potrjujejo sklepi Sveta z dne 6. decembra 2013 o boju proti kaznivim dejanjem iz sovraštva v EU in sklepi Sveta z dne 5. junija 2014 o preprečevanju vseh vrst nasilja nad ženskami in deklicami ter boju proti takemu nasilju. Kakor koli, žrtve lahko pristopijo k drugim osebam ali organizacijam. Ugotovitve iz raziskave agencije FRA o nasilju nad ženskami kažejo veliko večjo verjetnost, da se bodo žrtve nasilja v družini obrnile na zdravnike in zdravstvene ustanove kot na katero koli drugo strokovno ali nevladno organizacijo. Zato bi lahko imeli ti strokovnjaki ključno vlogo pri prepoznavanju žrtev in zagotavljanju začetne podpore zanje. Vendar dokazi tudi kažejo, da so zdravniki in drugi bolnišnični strokovnjaki redko usposobljeni za učinkovit odziv na nasilje v družini. Zato bi bilo mogoče pobude za usposabljanje in poučitev strokovnjakov iz zdravstva šteti za obetavne prakse, zlasti glede na odgovor 87 % od 42 000 žensk, ki so sodelovale v študiji agencije FRA o nasilju nad ženskami, da bi pozdravile nadaljnja zdravnikova vprašanja, če bi bili na njih vidni znaki zlorabe.

² Glej na primer: Sims, L., in Myhill, A. (2001), *Policing and the Public: Findings from the 2000 British Crime Survey*. Home Office Research Findings No. 136 (Polijski nadzor in javnost: ugotovitve britanske raziskave o kaznivih dejanjih iz leta 2000. Ugotovitve raziskave ministrstva za notranje zadeve št. 136), London, Ministrstvo za notranje zadeve, in Wemmers, J. (1999), *Victim notification and public support for the criminal justice system* (Obveščanje žrtev in javna podpora sistemu kazenskega pravosodja), *International Review of Victimology*, zv. 6, št. 3.

Mnenja agencije FRA

Pravna pomoč, zajamčena s členom 13 direktive o žrtvah, bi morala biti žrtvam, ki so stranke v kazenskem postopku, na voljo enako, kot je zdaj na voljo obtožencem. Opredeliti bi bilo treba birokratske ovire, kot so dolgotrajni postopki ali preskus ekonomskih sredstev, in jih odpraviti. Preskus sredstev morda ni vedno v skladu s smernicami ZN.

Z reformami zakonodaje bi si bilo treba prizadevati za boljšo vključitev žrtve v sistem kazenskega pravosodja. Žrtvam bi morala biti omogočena pomembnejša vloga v kazenskih postopkih, kot je določeno v poglavju 3 direktive o žrtvah. Podpore temu postopku bi lahko zagotavljali javni uslužbenci v kazenskem pravosodju, tako da bi žrtve vodili skozi postopek, jim pomagali razumeti zakonodajo in v celoti spoznati njene praktične posledice. Temu postopku je znatno v pomoč usposabljanje javnih uslužbencev v kazenskem pravosodju.

Države članice EU bi morale uvesti ukrepe, ki zagotavljajo, da imajo žrtve v vseh fazah postopka dostop do informacij o svojih pravicah in razpoložljivih službah za podporo ter ustreznih informacij o primeru. Države članice EU bi morale zlasti preučiti vzpostavitev učinkovitega sistema napotil, ki bi žrtve vodil skozi sistem služb za podporo.

Za spodbuditev žrtev, naj prijavljajo kazniva dejanja, in olajšanje takega prijavljanja bi morale poskrbeti, da so informacije o storitvah za podporo žrtvam in o pravicah žrtev dostopne ter da jim te informacije zagotovijo vsi organi in javne službe, na katere se obrnejo žrtve, vključno s ponudniki zdravstvenih storitev, ter da je osebje v teh organizacijah usposobljeno za sočutno delo z žrtvami ter da njihovo delo temelji na informacijah.

UPORABNA ORODJA ZA ŽRTVE KAZNIVIH DEJANJ

Prijavljanje kaznivih dejanj z mobilnim telefonom: uporabne aplikacije za žrtve kaznivih dejanj

Guardia civil (GDT), Španija

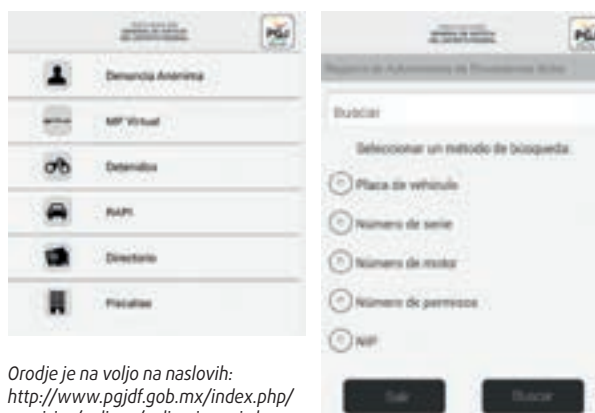
Ta aplikacija, ki jo je razvila enota španske civilne garde (Guardia Civil) za kibernetični kriminal, ponuja dve različni storitvi: ena uporabnike obvešča o goljufijah in kaznivih dejanjih, ki se dogajajo na spletu, druga pa državljanom omogoča, da anonimno prijavijo mogoča kazniva dejanja. Uporabnikom tudi pove, kje so najbližje postaje civilne garde.



Orodje je na voljo na naslovih: <https://market.android.com/details?id=es.guardiacivil.gdt> (Android); <http://itunes.apple.com/es/app/gdt/id441712875?mt=8&ls=1> (iOS)

Urad zveznega okrožnega tožilca (Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal), Mehika

To orodje omogoča anonimno prijavljanje kaznivih dejanj in izgubljenih nacionalnih dokumentov o istovetnosti ali potnih listov. Zagotavlja tudi uporabne informacije o zadevah, povezanih s kazenskim pravosodjem, kot so kontaktni podatki tožilskih uradov.



Orodje je na voljo na naslovih: <http://www.pgjdf.gob.mx/index.php/servicios/enlinea/aplicacionpgjcdmx>; <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.tr3sco.pgjdf> (Android); <https://itunes.apple.com/us/app/pgjcdmx/id830812886?ls=1&mt=8> (iOS); <http://appworld.blackberry.com/webstore/content/31955/> (Blackberry)

Storitve za podporo žrtvam v državah članicah EU

O nekaterih posebnostih, ki določajo zagotavljanje podpore žrtvam, je mogoče sklepati iz členov 8 in 9 direktive o žrtvah. Ta načela se uporabljajo kot merila ali vsaj referenčne točke pri vzpostavljanju storitev za podporo žrtvam ali ocenjevanju storitev, ki so v zadevni državi članici EU trenutno na voljo³. Kar zadeva obseg in zmogljivost storitev služb za podporo žrtvam v državah članicah, med njimi za zdaj prevladujejo velike razlike.

Kar zadeva vzpostavitev ali razvoj sistema organizacij, ki zagotavljajo podporo žrtvam, člen 8 direktive o žrtvah jasno določa, da je državam članicam na voljo več kot en organizacijski model. Službe za podporo žrtvam so lahko vzpostavljene kot javne ali nevladne organizacije, organizirane so lahko poklicno ali prostovoljno, specialistične storitve pa se lahko zagotavljajo kot sestavni del splošnih storitev za podporo žrtvam ali kot dodatne storitve. Modeli držav članic se razlikujejo glede na državnega akterja, odgovornega za nadzor nad službami za podporo, načine financiranja, geografsko porazdelitev služb in obseg, v katerem se službe zanašajo na delo prostovoljcev v primerjavi z delom stalnega osebja.

Izbira vlade, da bodisi vzpostavi javno organizacijo bodisi spodbuja zasebne pobude, ki podpirajo krepitev usposobljenosti civilne družbe, ni le organizacijska in tehnična zadeva. Dotika se političnih vidikov, kot sta pomen za skupnost plasti organizacij civilne družbe, ki izposlušajo vključitev državljanov v zadeve javnega pomena. Nazadnje je zadeva povezana z osnovnim razumevanjem, kako bi morala biti zgrajena demokratična družba – ali vključuje javno področje, ki – deloma – ostaja v rokah organizacij civilne družbe, ki jih vlada podpira in spremlja, ne pa nadzoruje. Podobni razmisleki veljajo tudi za vprašanje vključitve prostovoljcev v organizacije za podporo žrtvam.

Ne glede na izbrani model morajo vlade zagotoviti določene funkcije, vključno z usklajevanjem obstoječih služb, pobud za razvoj storitev, ki morda še manjkajo, opredelitvijo standardov za zagotavljanje

podpore žrtvam in odločitvami v zvezi s financiranjem služb za podporo.

Če služba za podporo žrtvam organizacijsko ni popolnoma neodvisna, mora biti to vidno, razlogi za to pa morajo biti prepričljivi. Službe za pogojni odpust se zato ne zdijo primerne, da bi opravljale tudi naloge zagotavljanja podpore žrtvam, tudi če se ustanovijo pododdelki in so ti strogo ločeni. Oseba bi se kljub temu držal sum, da ima v mislih splošne interese organizacije. To bi lahko omajalo zaupanje žrtev in storilcev kaznivih dejanj v odločenost članov osebja, da občasno namenjajo pozornost zgolj njihovim interesom. Podobni razmisleki govorijo močno v prid temu, da so službe za podporo žrtvam ločene od služb za posredovanje med žrtvami in storilci kaznivih dejanj.

Kljub razlikam pa ugotovitve agencije FRA nakazujejo nekaj tem, ki se uveljavljajo. V večini držav članic EU je odgovornost za službe za podporo porazdeljena med več ministrstvi. Večina se jih pri zagotavljanju splošne podpore žrtvam tudi zanaša na sodelovanje med javnimi in zasebnimi organi. Najpogostejši model, kar zadeva geografsko porazdelitev splošnih služb za podporo, je model močne regionalizacije, in to ne glede na velikost države članice ali javno ali zasebno naravo glavnega ponudnika storitev. V večini držav članic je prostovoljcev več kot stalnega osebja, njihove naloge in usposabljanje pa se razlikujejo ne le glede na naravo ponudnika storitev, ampak tudi glede na zgodovinski razvoj prostovoljstva v obravnavani državi.

Čeprav morda želijo države članice upoštevati izkušnje drugih držav članic pri ustanavljanju, širitvi ali krepitvi sistema storitev za podporo žrtvam, je potrebna previdna presoja prenosljivosti modelov in rešitev iz ene države članice v drugo. Preučiti je treba več vidikov, med drugim morda kulturne razlike, povezane s tradicijo zasebnih pobud in sodelovanja pri zadevah splošnega interesa, ali pripravljenost državljanov za sodelovanje pri prostovoljnem delu.

Iz prevladujoče organizacijske pestrosti se je mogoče naučiti, da ni dokončnih odgovorov glede najboljših rešitev. Pogosto močni argumenti kažejo v različne smeri.

³ Sodišče Evropske unije je edina ustanova, ki ima pravico verodostojno razlagati pravo EU in posledično odločati, ali je treba člen 8 direktive o žrtvah razlagati kot obveznost rezultata ali obveznost ustreznega ukrepanja, pri čemer morajo v drugem primeru vlade z ustrežno skrbnostjo sprejeti vse smiselne ukrepe, ki so jim v danih okoliščinah na voljo, da bi postopoma in pravočasno vzpostavile celovit sistem služb za podporo žrtvam.

Glavni modeli za podporo žrtvam

V državah članicah EU je mogoče razlikovati med tremi glavnimi modeli splošnih služb za podporo žrtvam. Razlike so med (ne)vladno naravo in viri financiranja glavnega splošnega ponudnika podpore. V spodnji preglednici je ponazorjen model, ki prevladuje v vsaki od držav članic.

	1. Vsaj enega nacionalnega splošnega – glavnega ponudnika/strukturo vodi in financira država	2. Vsaj en nacionalni splošni – glavni ponudnik/struktura je nevladni, vendar je močno odvisen od državnega financiranja	3. Vsaj en nacionalni splošni – glavni ponudnik/struktura je nevladni, vendar ni močno odvisen od državnega financiranja
AT			✓
BE	✓		
BG			
CY			
CZ	✓		
DE			✓
DK		✓	
EE	✓		
EL			
ES	✓		
FI		✓	
FR		✓	
HR	✓		
HU	✓		
IE		✓	
IT			
LT			
LU	✓		
LV			
MT		✓	
NL		✓	
PL		✓	
PT		✓	
RO			
SE		✓	
SI			
SK			✓
UK		✓	
Total	7	10	3

Opomba: Preglednica se nanaša na tiste države članice EU, ki imajo vsaj eno nacionalno splošno službo za podporo žrtvam. Glede na raziskavo se zdi, da splošne službe za podporo žrtvam (ki je namenjena vsem žrtvam, ne posebnim kategorijam žrtev) nimajo v Bolgariji, na Cipru, v Grčiji, Italiji, Latviji, Litvi, Romuniji in Sloveniji. Oranžno obarvana območja pomenijo, da splošna služba za podporo žrtvam ne obstaja.

Vir: FRA, 2014; glej tudi: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services/models>

Pomembna vloga nevladnih organizacij in zagovorništva za žrtve kaznivih dejanj

Zasebne službe za podporo se učinkovito zavzemajo za interese žrtev kaznivih dejanj v javnih in

zakonodajnih razpravah v številnih državah članicah EU. Nekatere službe za podporo opravljajo pomembne naloge javnega zagovorništva, tudi v dialogu z vladaми. Te nevladne organizacije lahko tako prepričljivo ubesedijo skrbi žrtev, ker jih podporajo dan za dnem. Številni člani osebja celo sodelujejo kot prostovoljci. V nekaterih državah članicah

zasebne združbe, ki so – organizacijsko in finančno – neodvisne od vlade, zagotavljajo splošno podporo žrtvam. V javnosti vztrajno zagovarjajo interese žrtev. Zato obstajajo nekateri znaki, da je za napredek pravic žrtev obstoj močnih in deloma neodvisnih nevladnih organizacij precej pomemben.

Zagotavljanje dostopa do splošne podpore žrtvam za vse žrtve

Večina držav članic zagotavlja neko obliko splošnih storitev za podporo žrtvam, vse pa zagotavljajo storitve podpore za vsaj nekaj posebnih skupin žrtev. Vendar mora osem držav članic še vzpostaviti splošne storitve za podporo žrtvam, kot določa člen 8 Direktive. V členu 8(5) je poleg tega opredeljeno, da zagotavljanje storitev ne bi smelo biti odvisno od tega, ali je žrtev podala uradno prijavo. Financiranje služb za podporo mora biti pregledno in objektivno, tako da se vsem zagotavlja dostop do storitev za podporo žrtvam.

Zagotavljanje celovitih in zaupnih storitev

Da so službe za podporo učinkovite, morajo biti organizacije načrtovane tako, da bi pri žrtvah pridobile zaupanje in z njimi zgradile zaupen odnos. To je na primer mogoče z zagotovitvijo, da se žrtve ne pošiljajo med organizacijami in posamezniki (čeprav je v nekaterih primerih morda potrebna napotitev k specialistu). Tudi naloge služb za podporo morajo biti osredotočene zgolj na zagotavljanje podpore žrtvam. Mešanje podpore žrtvam z mediacijo in službami za pogojni odpust, kar se dogaja v nekaterih državah članicah EU, na primer ne bi vtilo zadostnega zaupanja v cilj zagotavljanja podpore. Ugotovitve agencije FRA prav tako kažejo, da več držav članic EU žrtvam ne zagotavlja pravice, da jih med sojenjem spremlja podporno osebje.

Vključitev prostovoljcev

Raziskava agencije FRA kaže povečano zanašanje na prostovoljce, deloma zaradi ekonomskih omejitev in vzpona prostovoljstva v več državah članicah EU, v katerih so take tradicije manj močne. Čeprav ugotovitve agencije FRA opozarjajo na potrebo po uravnoteženju števila prostovoljcev in profesionalnega osebja, ki delajo pri podpori žrtvam, pa dokazi agencije FRA na splošno kažejo, da se sistemi za podporo žrtvam v veliki večini držav članic deloma zanašajo na prostovoljce. Po navadi je več splošnih storitev za podporo žrtvam v državah z daljšo tradicijo prostovoljstva.

Vloga krovnih organizacij na ravni EU

Na ravni EU se za pravice žrtev kaznivih dejanj ali za posebne skupine žrtev – na primer ženske, ki so žrtve nasilja – zavzema precej organizacij. Take organizacije veliko prispevajo k temu, da se temeljne pravice oseb, živečih v EU, uresničujejo v praksi. Pomembno je, da se v raznovrstnosti organizacij na ravni EU kažejo različni pristopi k pravicam žrtev in organizaciji zagotavljanja podpore žrtvam med državami članicami in v njih.

UPORABNA ORODJA ZA ŽRTVE KAZNIVIH DEJANJ

Podpora žrtvam kaznivih dejanj prek aplikacij

Ta švedska aplikacija (*Brottsofferappen*) zagotavlja informacije žrtvam kaznivih dejanj. Ko so v aplikacijo vnesene podrobne informacije o lokaciji uporabnika in vrsti kaznivega dejanja, orodje poišče najbližjo policijsko postajo in storitve podpore. Naveden je tudi kontrolni seznam, kako prijaviti kaznivo dejanje in vložiti odškodninski zahtevek.



Osnovni koncept za aplikacijo je bil razvit, da bi zagotavljal le ciljne in ustrezne informacije – povedano drugače, informacije, povezane s kaznivim dejanjem in lokacijo. Informacije so bile zbrane pri vseh ustreznih organih in organizacijah. Posodobitve bodo na voljo na zahtevo. Razvoj aplikacije je stal približno 10 000 EUR, s tem pa so bili pokriti tehnični vidiki in zbiranje podatkov. Dejanski razvoj je trajal štiri tedne. Dodane bodo dodatne funkcije, vključno s kontrolnimi seznammi in „opozorili“, s katerimi bo lahko lokacija uporabnika poslana izbranim osebam. Organizacija je pri razvoju orodja črpala predvsem iz notranjih izkušenj tistih, ki se ukvarjajo z zadevami, povezanimi z žrtvami kaznivih dejanj.



Vir: <http://brottsofferappen.org/>

Mnenja agencije FRA

Države članice EU, ki še niso vzpostavile splošnih storitev za podporo, so pozvane, naj hitro ukrepajo za usklajevanje z direktivo o žrtvah (člen 8). Dostop do storitev za podporo bi moral biti brezplačno na voljo vsem žrtvam kaznivih dejanj in ne bi smel biti odvisen od tega, ali žrtev kaznivo dejanje prijavi policiji ali ne.

Države članice EU bi morale zagotoviti, da je podpora žrtvam usklajena in da je napotitev – v skladu s členom 4(1) in 8(2) direktive o žrtvah – učinkovita, zlasti za nekatere skupine žrtev, ki imajo morda posebne potrebe po zaščiti in morda spadajo pod pristojnost različnih ministrstev in/ali organizacij za zagotavljanje podpore.

Podpora žrtvam bi morala biti organizirana tako, da žrtvam kar najbolj omogoča, da imajo koristi od zaupnega odnosa. Sistem podpore bi se moral izogibati nepotrebni pošiljanju žrtve od enega ponudnika podpore do drugega. V tem smislu je pomembno, da lahko žrtve na sodno obravnavo spremlja ista oseba, kot jih je podpirala v fazi pred sodno obravnavo in po njej, kot določa člen 20(c) direktive o žrtvah.

Službe za podporo morajo biti umeščene na način, ki jim omogoča, da dejavnosti izvajajo strogo zaupno in v interesu žrtve, in jim zagotavlja, da je njihovo delovanje tako tudi videti. Da se taka usmeritev zajamči, organizacije, ki zagotavljajo podporo žrtvam, med svojimi nalogami ne bi smele imeti tudi zagotavljanja mediacije ali izvajanja storitev služb za pogojni izpust.

Agencija FRA priznava pomen spodbujanja državljanov, naj se vključijo v izvajanje javnih nalog, in priporoča, naj pobude na ravni držav članic EU spodbujajo prostovoljstvo, zlasti v državah članicah, kjer je morda prostovoljno delo še razmeroma nov pojem. Razmisliti bi bilo treba o razmerju med številom poklicnega osebja in številom prostovoljcev. Zlasti velja, da bi morale organizacije, ki se zanašajo na prostovoljce, zagotavljati, da stalno osebje ponuja učinkovito usmerjanje prostovoljcem in nadzira kakovost njihovega dela. Naloge, ki jih v organizacijah za podporo žrtvam opravljajo strokovnjaki ali prostovoljci, morajo biti v skladu s standardi kakovosti ter ustrezne glede na strokovno izobrazbo in izkušnje osebe, ki zagotavlja podporo ali svetovanje.

EU bi morala nadaljevati vzajemno delovanje z organizacijami za podporo žrtvam, ki delujejo na ravni EU, in jih še naprej podpirati, pri tem pa si pomagati z njihovim strokovnim znanjem in zmožnostjo, da med svojimi člani zberejo tiste z najboljšimi praksami in znanjem. To strokovno znanje vključuje zagotavljanje nadaljnje pomoči, kar zadeva povečano potrebo po čezmejnem zagotavljanju podpore žrtvam. Splošne službe na ravni EU in držav članic bi morale sodelovati s specializiranimi službami, zlasti organizacijami, ki podpirajo ženske, ki so žrtve nasilja, ter črpati iz bogatih izkušenj, zbranih v teh organizacijah.

Podpora za posebne skupine žrtev

Z direktivo o žrtvah se od držav članic zahteva, naj upoštevajo potrebe posebnih skupin žrtev. Posebne potrebe je treba najprej opredeliti s posebno presojo, nato pa nanje odgovoriti bodisi z ustanovitvijo specializiranih organizacij za zagotavljanje podpore bodisi s specializiranimi storitvami v okviru splošnih organizacij za zagotavljanje podpore, ki ponujajo ciljno podporo posebnim skupinam žrtev.

Agencija FRA je izvedla omejeno raziskavo o specializiranih področjih podpore žrtvam (kot so podpora žrtvam nasilja v družini, trgovine z ljudmi in kaznivih dejanj iz sovraštva), ki jo je podpirala obsežna raziskava agencije FRA o različnih ranljivih skupinah žrtev. Ugotovitve kažejo, da imajo žrtve iz vsake od teh skupin lahko posebne težave pri dostopu do sodnega varstva. Te ugotovitve podpira dodatna vzporedna raziskava agencije FRA o številnih težavah, povezanih z žrtvami kaznivih dejanj, vključno s študijo posebnih kategorij, kot so žrtve migranti, žrtve kaznivih dejanj iz sovraštva, nasilje nad ženskami in žrtve otroci.

UPORABNA ORODJA ZA ŽRTVE KAZNIVIH DEJANJ

Podpora žensk v boju zoper nasilje

Ta aplikacija z naslovom Clique180 informira ženske, kaj storiti, če so bile izpostavljene nasilju. Delovati je začela med svetovnim prvenstvom v nogometu v Braziliji leta 2014. Uporabniku daje prilagojene geografske podatke o varnih in nevarnih območjih ter pojasnjuje, kaj je nasilje nad ženskami. Uporabniški vmesnik, ki je preprost za uporabo in ne potrebuje dodatne razlage, prinaša povezave do storitev podpore in brazilske zvezne zakonodaje o nasilju nad ženskami. Aplikacija vsebuje tudi gumb za neposreden klic na linijo za pomoč pri službi za podporo.



Na voljo na naslovu: <http://clique180.org.br/download>

Raziskava agencije FRA kaže, da se žrtve srečujejo z različnimi težavami, kot so ranljivost za sekundarno in ponovno viktimizacijo, ustrahovanje in maščevanje, strah pred pristranskostjo pri policiji ali osebju službe za podporo in povezana nepripravljenost za prijavo zadevnega kaznivega dejanja.

Ugotovitve tega projekta kažejo, da v vseh državah članicah obstajajo specializirane storitve za vsaj nekaj posebnih skupin žrtev. V tem smislu je omembe vrednih več obetavnih praks. Vendar se narava in obseg ponujene specializirane podpore po državah članicah močno razlikujeta (tudi odvisno od zadevne skupine). Možnosti za izboljšave je še veliko.

Zakonodaja EU: Ukrep E časovnega načrta iz Budimpešte

Ukrep E časovnega načrta iz Budimpešte obravnava posebne potrebe nekaterih skupin žrtev. Svet opozarja, da imajo nekatere žrtve posebne potrebe na podlagi vrste kaznivega dejanja, katerega žrtev so, ali njegovih okoliščin, glede na socialne, fizične in psihične posledice teh kaznivih dejanj. V časovnem načrtu so med drugim navedeni žrtve trgovine z ljudmi in otroci, ki so žrtve spolnega izkoriščanja.

Glej: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011G0628\(01\)&qid=1402495822750&from=SL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011G0628(01)&qid=1402495822750&from=SL)

Zagotavljanje individualne ocene žrtev za opredelitev posebnih potreb po zaščiti

Člen 22 Direktive določa, da morajo države članice EU zagotoviti izvedbo individualne ocene, da bi ugotovili morebitne posebne potrebe po zaščiti. Take posebne potrebe po zaščiti se lahko nanašajo na žrtve, ki so utrpeli znatno škodo zaradi resnosti kaznivega dejanja, žrtve kaznivega dejanja, zagrešenega zaradi predsodkov ali diskriminacije, ali žrtve, ki so zaradi odnosa s storilcem in odvisnosti od njega posebej ranljive. Ugotovitve agencije FRA kažejo, da policija žrtve pogosto napoti na splošne službe za podporo, ki morajo nato nadalje oceniti mogočo individualno potrebo po posebni podpori.

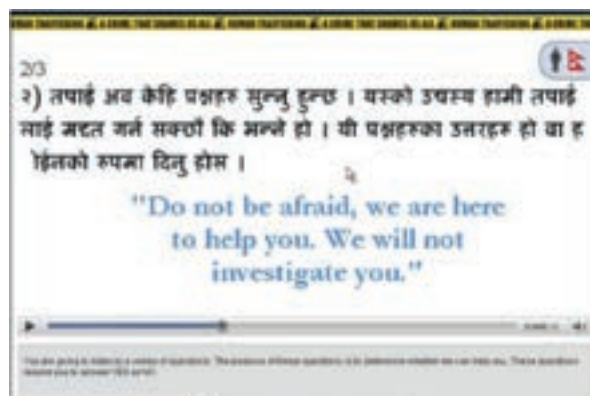
Priznavanje pomembne vloge, ki jo imajo službe za podporo žrtvam s posebnimi potrebami v državah članicah EU

Ne glede na to, ali so službe za podporo del večje splošne strukture ali vzpostavljene kot ločene, individualne službe, direktiva o žrtvah določa, da morajo sprejeti pristop, v skladu s katerim se upoštevajo posebne potrebe žrtev, teža škode, povzročene s kaznivim dejanjem, ter odnos med žrtvami, storilci in njihovim širšim socialnim okoljem. To bi na primer vključevalo posebne potrebe otrok. Službe za individualno podporo, ki se osredotočajo na žrtve s posebnimi potrebami, so lahko še posebno primerne za spodbujanje pravic nekaterih skupin. Žrtve kaznivih dejanj iz nasilja se, na primer, morda lažje zanesejo na strokovno znanje manjših in zelo specializiranih organizacij, ki se zavzemajo za njihove pravice, in se takim organizacijam tudi lažje zaupajo.

UPORABNA ORODJA ZA ŽRTVE KAZNIVIH DEJANJ

Pošiljanje sporočil za pomoč žrtvam trgovine z ljudmi

Prevajalsko orodje za pomoč žrtvam uporablja zvočna sporočila, s katerimi uslužbencem organa pregona in ponudnikom podpore žrtvam – ki so pogosto prvi, s katerimi žrtve trgovine z ljudmi, ki ne govorijo jezika države, v kateri so, navežejo stik – zagotovi določeno osnovno pomoč za žrtve trgovine z ljudmi.



Posnetih in v 40 jezikov prevedenih je bilo 35 osnovnih vprašanj in sporočil, vključno s posebnimi vprašanji za otroke.

Orodje sta razvili avstrijska kriminalistično-obveščevalna služba UN.GIFT/UNODC in avstrijska nevladna organizacija LEFOE-IBF. K razvoju sporočil so prispevale preživele žrtve trgovine z ljudmi, podporo pa so zagotovili strokovnjaki za trgovino z ljudmi, ki se osredotočajo na potrebe žrtev.

Orodje lahko prenesete s tega naslova: www.ungift.org/knowledgehub/en/tools/vita.html

Mnenja agencije FRA

Države članice EU morajo zagotoviti, da prvi, s katerim žrtev naveže stik, običajno policija ali organizacija za podporo žrtvam, izvede individualne ocene. Žrtve je treba pravočasno napotiti k specializirani službi za pomoč žrtvam, ki jim lahko ponudijo potrebno pomoč in podporo. Države članice EU morajo zagotoviti, da se otroci vedno obravnavajo kot osebe, ki potrebujejo posebno zaščito, pri čemer se upoštevajo njihova starost, zrelost, stopnja razumevanja in morebitne težave s sporazumevanjem, ter v skladu s členom 22(4) direktive o žrtvah.

Ob priznavanju, da so lahko specialistične službe ustanovljene ločeno in poleg splošnih služb za podporo ali kot del splošne organizacije, pa morajo države članice EU zagotavljati obstoj storitev podpore, vključno s pomočjo po travmatski izkušnji in svetovanjem, ki zagotavljajo ciljno podporo žrtvam s posebnimi potrebami. Med temi so otroci žrtve, žrtve spolnega nasilja in drugega nasilja na podlagi spola, žrtve, ki so invalidi, žrtve, ki so nezakoniti migranti, in žrtve nasilja v odnosih z bližnjimi, vključno s pomočjo po travmatski izkušnji in svetovanjem. V skladu z direktivo o žrtvah morajo te službe razviti in zagotavljati vsaj ustrezno začasno nastanitev za žrtve, ki potrebujejo varno zavetje zaradi neposredne grožnje sekundarne in ponovne viktimizacije, ustrahovanja in maščevanja.

Poleg tega morajo države članice EU pri izvajanju direktive o žrtvah posebno pozornost nameniti zaščiti potreb žrtev kaznivih dejanj, zagrešenih zaradi diskriminacije.

Standardi in kazalniki uspešnosti

Direktiva o žrtvah ne pokriva izrecno kakovosti in uspešnosti. Da pa bi bila podpora žrtvam učinkovita in smotrna, morajo biti standardi kakovosti v samem bistvu načrtovanja, izboljšave in nenehnega izvajanja podpore žrtvam. Nepogrešljiv del standardov kakovosti so kazalniki. Z uporabo uveljavljene metodologije, pri kateri se kazalniki združujejo v strukturne kazalnike, kazalnike procesa in rezultata, je mogoče zajeti vse ukrepe, ki jih je treba

sprejeti: od sprejemanja in namena prek prizadevanj do rezultatov na terenu. To bo nato olajšalo merjenje napredka in omogočilo primerjavo med sistemi, kar je potrebno za zanesljivo oceno vprasanja, katere prakse zares delujejo.

V celovitem poročilu so v okviru tega metodološkega okvira predlagani številni kazalniki, ki temeljijo na veljavnih standardih za izvajanje storitev za podporo žrtvam. Koristen prvi korak za sistematično spremljanje in oceno praks bi bil naprednejša in izpopolnjena različica teh kazalnikov, ki bi jo morali potrditi ustrezni deležniki, kot so organizacije za podporo žrtvam. Kazalnike bi bilo treba dopolniti z jasnimi merili uspeha na zahtevani ravni „skladnosti“. Zasnovati bi bilo treba tudi sistem za zbiranje podatkov, da bi dopolnili vse kazalnike. V tem okviru bi bilo treba spomniti na člen 28 direktive o žrtvah, s katerim se od držav članic zahteva, da si z novembrom 2017 in nato vsaka tri leta izmenjajo podatke o pravicah žrtev v praksi v skladu z Direktivo.

Vzpostavitev standardov za nadzor kakovosti, ki spoštujejo neodvisnost civilne družbe

„Da bi se spodbudilo in olajšalo prijavljanje kaznivih dejanj ter da bi se žrtvam omogočilo, da preiknejo začaran krog ponavljajoče se viktimizacije, je bistveno, da so žrtvam na voljo zanesljive službe za nudenje podpore ter da so se pristojni organi pripravljeno odzvati na prijave žrtev na spoštljiv, uvideven, strokoven in nediskriminatoren način,“ je poudarjeno v uvodni izjavi 63 direktive o žrtvah. Za oceno, ali službe v neki državi članici izpolnjujejo ta merila, bi bilo treba vzpostaviti jasne in dosledne mehanizme za nadzor kakovosti, med drugim tudi čezmejne.

Primerjalna analiza standardov kakovosti

Standardom kakovosti za storitve za podporo žrtvam bi pomagali jasni kazalniki in primerjalna analiza. Raziskava agencije FRA je zajemala uradno sprejete ključne kazalnike uspešnosti o kakovosti storitev za splošne storitve za podporo žrtvam v državah članicah EU. Merjenje takih kazalnikov skozi čas bi pomagalo oceniti izvajanje in učinek direktive o žrtvah na žrtve ter njihovo uživanje pravic v praksi.

Mnenja agencije FRA

Agencija FRA poudarja odgovornost držav članic EU, da razvijejo celovito omrežje storitev za podporo žrtvam in spremljajo učinkovitost teh storitev, s tem pa zagotavljajo, da se prilagajajo določenim standardom, in hkrati spoštujejo neodvisnost civilne družbe.

V analizi agencije FRA so poudarjeni dobri primeri meril in/ali pogojev za članstvo, ki so jih razvile krovne organizacije na ravni EU, delujoče na področjih mrežnega povezovanja, usklajevanja in spodbujanja splošne podpore žrtvam ali podpiranja posebnih skupin žrtev. Med takimi merili so na primer: ločitev služb za podporo žrtvam in služb za pogojni izpust, neodvisnost od političnih dejavnosti, zagotovljena zaupnost uporabnikov storitev (tj. žrtev) in preglednost glede virov financiranja. Taki standardi bi lahko bili podlaga, na kateri bi raziskovali dodatna merila, ki bi jih lahko razvili na nacionalni in regionalni ravni ter ravni EU, če bi bilo to primerno.

Navdih za sistem nadzora kakovosti za storitve za podporo žrtvam bi bilo mogoče črpati tudi iz sistema medsebojnih pregledov, ki ga po vsem svetu uporabljajo nacionalne ustanove za človekove pravice (sistem samostojne akreditacije v okviru tako imenovanih pariških načel).

V ta namen in ob upoštevanju teh primerov bi lahko države članice razmislile o vzpostavitvi akreditacijskega sistema za storitve za podporo žrtvam.

Agencija FRA poudarja pomen opredeljenih in splošno sprejetih organizacijskih standardov in standardov učinkovitosti za izvajanje podpore žrtvam. Ugotovitve agencije kažejo, da so splošne službe za podporo take standarde sprejele v manj kot polovici držav članic.

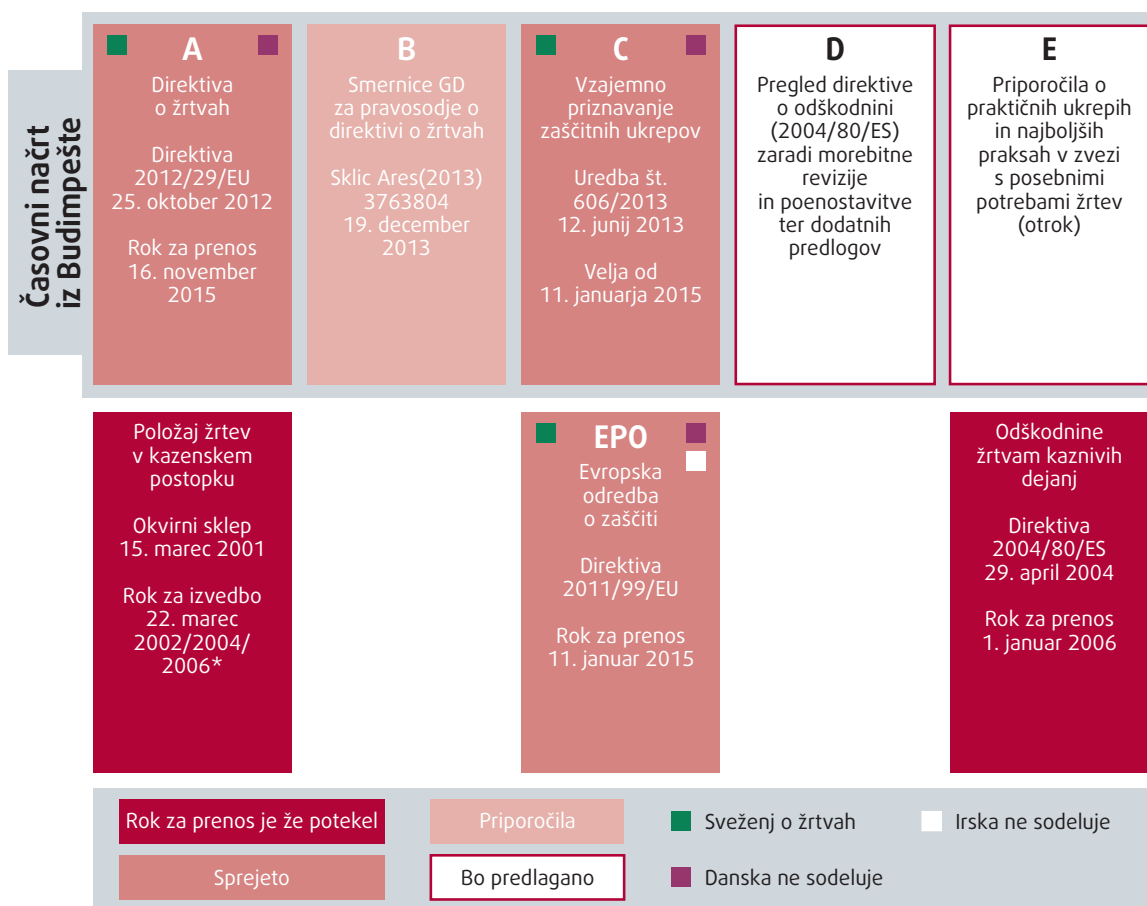
V skladu s členom 28 direktive o žrtvah so države članice zavezane, da Evropski komisiji sporočajo razpoložljive podatke o tem, kako so žrtve dostopale do pravic, določenih v direktivi o žrtvah, in sicer prvič novembra 2017 (dve leti po roku za prenos Direktive), nato pa vsaka tri leta. V takih podatkih bi bilo treba upoštevati kazalnike, povezane s podporo žrtvam in pravicami žrtev, vključno s kazalniki uspešnosti, povezanimi s kakovostjo storitev, ki jih zagotovijo splošne službe za podporo žrtvam. Kazalnike o kakovosti zagotavljanja storitev bi bilo treba tudi zbrati neposredno pri žrtvah, ki te storitve uporabljajo.

Organizacije za podporo žrtvam in/ali vlade, kot je ustrezno v zadevni državi članici EU, bi morale razmisliti o razvoju skupnih kazalnikov o podpori žrtvam – in širše o pravicah žrtev. Pri podatkih za take kazalnike bi lahko deloma izkoristili zbiranje podatkov, ki se zahteva v skladu s členom 28 direktive o žrtvah.

Direktiva o žrtvah

Direktiva o žrtvah je do zdaj najpomembnejši zakonodajni dosežek za pravice žrtev na ravni EU. Je glavni steber svežnja o žrtvah, sklopa zakonodajnih predlogov Evropske komisije, katerih cilj je okrepiti in izboljšati nacionalne ukrepe in ukrepe EU v zvezi s pravicami žrtev. Odziva se na poziv Evropskega sveta za celovit in usklajen pristop k žrtvam, zapisan v stockholmskem programu in časovnem načrtu iz Budimpešte, ki se osredotočata zlasti na krepitev pravic in zaščite žrtev. Države članice EU morajo direktivo o žrtvah v nacionalno zakonodajo prenesti do 16. novembra 2015. Danska pri tem ne sodeluje; po roku za prenos direktive bo tam ostal veljaven Okvirni sklep.

Graf: Instrumenti EU, povezani z žrtvami kaznivih dejanj, zlasti storitve za podporo



Opomba: Označevanje A-E izhaja iz časovnega načrta.

* Za Dansko se uporablja tudi po roku za prenos direktive o žrtvah.

Vir: Agencija FRA, 2014.

Direktiva o žrtvah določa več ciljev za zagotovitev razpoložljivosti učinkovitih in dostopnih storitev za podporo žrtvam v vseh državah članicah EU. Z njo so uvedene nove pravice za žrtve kaznivih dejanj, več prej neobveznih določb pa je preoblikovanih v obveznosti, zaradi česar so morebitne koristi za žrtve postale pravice žrtev. Poleg tega postavlja storitve za podporo žrtev na čelo sistema in priznava osrednjo vlogo, ki jo igrajo pri omogočanju žrtvam, da uživajo svoje pravice. Direktiva ima z določitvijo minimalnih standardov za dejavnosti služb za podporo in hkratno naložitev obveznosti državi, da zagotovi njihovo razpoložljivost, možnost, da sistem za podporo žrtvam po EU preoblikuje v korist žrtev.

Vendar Direktiva ne zagotavlja instrumenta za uskladitev različnih pristopov k vlogi žrtve v sistemih kazenskega pravosodja v različnih državah članicah EU in posledično k zagotavljanju storitev za podporo žrtvam. Čeprav splošno letvico nedvomno postavlja višje kot Okvirni sklep, pa zaradi potrebe po upoštevanju teh strukturnih razlik neobhodno nastane prostor za razlike v kakovosti storitev za podporo žrtvam in posledično tudi za razlike v enakem uživanju pravic žrtev.

Primeri višjih standardov, kot so določeni v direktivi o žrtvah

Zagotavljanje informacij in podpore

- V Direktivi je na novo poudarjena pravica razumeti in biti razumljen, in sicer v smislu, da mora vsa komunikacija z žrtvami potekati tako, da jo žrtve razumejo (člen 3).
- Člen 4 Direktive presega v Okvirnem sklepu zajamčene pravice o informacijah, ki jih žrtve dobijo ob prvem stiku s pristojnimi organi. Žrtve ne bodo več zgolj obveščene o vrsti storitev ali organizacij, na katere se lahko obrnejo. Namesto tega bodo na podlagi člena 8(2) v začetni fazi napotene neposredno k ustreznim službam za podporo žrtvam. Z drugimi besedami, treba jih bo vprašati, ali bi rade, da se povežejo s službo za podporo.
- V Direktivi je izrecno določeno, da je treba žrtvam odobriti dostop do storitev za podporo ne glede na to, ali se žrtev odloči za vložitev uradne pritožbe in tožbe ali ne, čeprav se na splošno razume, da bi morali pristojni organi spodbujati prijavljanje (glej uvodno izjavo 63 Direktive).
- Določa, katere informacije o primeru bi bilo treba dati na voljo žrtvi. Med temi informacijami so narava kazenskih obtožb, čas in kraj sojenja, morebitna odločitve za končanje preiskave ali zoper začetek pregona in končna sodba. Pojasnjeni bodo tudi razlogi za te odločitve.
- V Direktivi se razlikuje med splošnimi in specialističnimi storitvami za podporo žrtvam (člen 8), določena pa je tudi najnižja raven storitev, ki jih morajo zagotoviti države članice (člen 9). Z vidika podpore žrtvam je natančna opredelitev minimalnih standardov temeljnega pomena. Z direktivo o žrtvah so države članice EU obvezane, da „spodbujajo ukrepanje“ služb za podporo žrtvam na področju zagotavljanja informacij žrtvam, njihovega spremstva in pomoči žrtvam. Zdaj morajo službe za podporo žrtvam zagotavljati jasno opredeljene storitve, pomembne za pravice žrtev, vključno s svetovanjem o dostopu do nacionalnih sistemov nadomestil ter drugih finančnih in praktičnih vprašanjih, ki izhajajo iz kaznivega dejanja, ter čustveno in psihološko podporo. Zajema tudi svetovanje v zvezi z nevarnostjo in preprečevanjem sekundarne in ponovne viktimizacije, ustrahovanja in maščevanja.

Dodelitev zadostnih virov

- Države članice EU bodo morale zaradi nekaterih novih obveznosti in neobveznih določb Okvirnega sklepa, ki so z direktivo o žrtvah postale obvezne, več vlagati v osebje, opremo ali prostore. To med drugim vključuje zagotovitev, da je na sodišču čakalnica za žrtve ločena od čakalnice za obdolžence, in to vsaj v novih prostorih sodišč (člen 19(2)). Države članice morajo tudi pridobiti tehnologijo, potrebno za videopovezave in videonemanja, določiti obvezno usposabljanje za javne uslužbence, ki so prvi v stiku z žrtvami, kot so policisti in sodni uslužbenci (člen 25(1)), ter zagotoviti individualno obravnavo žrtev, da bi ugotovili njihove posebne potrebe po zaščiti (člen 22(1)). Ugotovitve agencije FRA kažejo, da morajo nekatere države članice te ukrepe še izvesti.

Podpora žrtvam in temeljne pravice

Podpora žrtvam je nepogrešljiva za zagotavljanje učinkovitosti temeljnih pravic žrtev na splošno in konkretno dostopa žrtev do kazenskega pravosodja. To je v skladu s členom 47 Listine EU o temeljnih pravicah. Kaznivo dejanje je še posebno huda kršitev temeljnih pravic, posledično pa si kazensko pravo in kazensko pravosodje prizadevata zaščititi najpomembnejše vidike temeljnih pravic posameznikov. Ta pristop podpira sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP). Vendar bodo kazni, predpisane v kazenskem pravu, prepričljive le, če jih bo podpiral učinkovit sistem kazenskega pregona in če bodo državni organi dokazovali odločenost za izvajanje zakonskih določb⁴. Hkrati mora biti žrtvam zagotovljena učinkovita podpora.

Pravica žrtev, da imajo dostop do sodnega varstva, ne sme biti samo teoretična, ampak mora biti tudi dejanska⁵. ESČP je v sodbi iz leta 2011 poudarilo, da „cilj in namen Konvencije [o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, EKČP] kot instrumenta za zaščito posameznega človeškega bitja zahteva, da se njene določbe razumejo in uporabljajo tako, da so njena varovala praktična in učinkovita“⁶.

Glede na težave, s katerimi se žrtve srečajo, ko spregovorijo in vložijo prijavo na policijo, učinkovit dostop do sodnega varstva potrebuje nove ukrepe. Ti bi se morali osredotočati na posameznika ter zagotavljati na primer informacije, pomoč in svetovanje. Odpravljati bi morali tudi institucionalne težave, tako da bi vzpostavili usposabljanje strokovnjakov, varovala zoper institucionalne oblike diskriminacije ali postopke, načrtovane za ustrezno odzivanje na pravice in potrebe žrtev. Nazadnje se to nanaša na splošno javno razpoloženje. Mnenje, da je razpoloženje neprijazno, lahko žrtve odvrača od iskanja pomoči, saj ne pričakujejo priznanja ali sočutja.

Žrtve imajo pravico, da se jim pri dostopu do sodnega varstva ponudi pomoč, vendar je njihov dejanski dostop do njega v praksi pogosto odvisen od razpoložljivosti storitev za podporo žrtvam. Učinkovite službe za podporo so torej bistveno sredstvo za uresničevanje pravice žrtev do dostopa do sodnega varstva v praksi. Kot velja za številne temeljne pravice, ki države članice EU zavezujejo k ukrepanju in zagotavljanju storitev, obveznost zagotavljanja ustreznih storitev podpore ne predpisuje, kako naj države članice izvajajo te storitve. Kaj morajo vložiti v to, da izpolnjujejo obveznosti v skladu s členom 47 Listine, je deloma odvisno od tega, kaj je praktično uresničljivo v danih okoliščinah. Za države velja – najmanj – obveznost, da zagotovijo postopno uresničevanje učinkovitega dostopa žrtev do kazenskega pravosodja, kar vključuje postopno izboljševanje storitev podpore, zagotovljenih žrtvam kaznivih dejanj.

Podrobnejša analiza omogoča razlikovanje med nekaterimi posebnimi vidiki pravice žrtev do dostopa do sodnega varstva. Ti različni vidiki dokazujejo velik obseg pravic žrtev na podlagi Listine. Nekaterim od teh vidikov je mogoče slediti do obeh dokumentov, Listine in Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP). Člen 52(3) Listine na primer zagotavlja, da ima Listina vsaj enako vsebino in obseg kot ustrezna jamstva iz Konvencije. Dodatni vidiki pravice žrtve do dostopa do sodnega varstva se nanašajo le na člen 47 Listine, ki presega pravice na podlagi EKČP.

Sodna praksa ESČP temelji na dveh stebrih: prvič, na tem, na kar se sodišče sklicuje kot na postopkovne člene določenih pravic (vključno s členi 2, 3, 4 in 8 EKČP), in, drugič, na pravici do učinkovitega pravnega sredstva na podlagi člena 13 EKČP. Prvi steber, postopkovni vidik vsebinskih členov, poudarja nalogo določb kazenskega prava in njihovega prepričljivega izvajanja, da bi morebitne storilce odvrnili od kršitve človekovih pravic. Drugi steber opozarja na pravico žrtev, da se kršitev njihovih pravic resno obravnava in da se škoda povrne.

⁴ ESČP, *Osman proti Združenemu kraljestvu*, št. 23452/94, 28. oktober 1998, točka 115; *Menson proti Združenemu kraljestvu*, št. 47916/99, 6. maj 2003 (dec.); *A proti Hrvaški*, št. 55164/08, 14. oktober 2010, točka 78.

⁵ ESČP, *El-Masri proti Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji* [GC], št. 39630/09, 13. december 2012, točka 255.

⁶ ESČP, *Al-Skeini in drugi proti Združenemu kraljestvu* [GC], št. 55721/07, 7. julij 2011, točka 162.



Opredelitve v kazenskem pravu in postopkovna jamstva

Da je preiskava učinkovita v praksi, mora država najprej sprejeti določbe kazenskega prava, s katerimi se v celoti kaznujejo prakse, ki so v nasprotju z obravnavanim členom⁷. Take določbe morajo zajeti bistvo kršitev človekovih pravic, ki jih je utrpela žrtev. Da bi zajeli kršitve pravic, ki so jih doživele žrtve dolgotrajnega domačega nasilja, mora na primer pravo kriminalizirati več kot samo posamezna nasilna dejanja. Upoštevati mora tudi psihološki učinek takega odnosa, vključno z občutki strahu, nemoči in obrekovanja, ki jih je žrtev dolgo trpela⁸. Ali v primeru nasilnih dejanj zaradi diskriminacije, ko je treba v kazenskem pravu zajeti nasilne incidente, poleg tega pa ustrezno upoštevati tudi diskriminacijski vidik⁹.

Ko organi izvedo za dogodek, morajo ukrepati sami; sprožitve postopka ne smejo prepustiti žrtvi ali njenim sorodnikom. Pravica žrtve, da dostopa do sodnega varstva, ne temelji na njenem dejavnem prispevku, kot je prijava policiji ali podpora preiskav ali pregona¹⁰.

Oseba, ki lahko dokazljivo trdi, da je bila izpostavljena nasilni viktimizaciji, je upravičena do „temeljite in učinkovite preiskave, ki lahko vodi do odkritja istovetnosti in kaznovanja odgovornih oseb“¹¹. Organi so morali sprejeti vse razpoložljive upravičene ukrepe za zavarovanje dokazov v zvezi s kršitvijo, med drugim tudi vključno s pričanji prič in forenzičnimi dokazi. Žrtve morajo biti v postopek vključene toliko, kolikor je potrebno za zaščito njihovih zakonitih interesov.

Dodatne pravice žrtev na podlagi člena 47 Listine

Postopkovne pravice obdolžencev so zaščitene na podlagi člena 6 (pošteno sojenje) EKČP, postopkovne pravice žrtev pa na podlagi člena 13 (učinkovito pravno sredstvo). Žrtve kaznivih dejanj ne morejo zahtevati pravic do poštenega sojenja na podlagi člena 6 EKČP, razen če se pridružijo kazenskemu postopku za uveljavljanje civilnih zahtevkov v okviru kazenskega postopka¹². Vendar imajo žrtve celo v takih primerih pravice na podlagi člena 6 zaradi svojih civilnih zahtevkov – ne pa, ker so utrpeli viktimizacijo v smislu določb kazenskega prava. V sistemu človekovih pravic iz EKČP so pravice do poštenega sojenja in pravica do učinkovitega pravnega sredstva ločene in nepovezane.

V Listini se razlikovanje med obdolženci in žrtvami iz EKČP ne ohranja (člen 47). V skladu z Listino žrtve kaznivih dejanj uživajo ne le pravico do učinkovitega pravnega sredstva, ki zajema vrsto pravic žrtev na podlagi člena 13 EKČP, ampak tudi pravice do poštenega sojenja (člen 6(1)), in sicer:

- pravico do pravičnega in javnega odločanja na neodvisnem sodišču v razumnem roku;
- pravico do svetovanja in zastopanja;
- pravico do pravne pomoči, na voljo žrtvam, ki nimajo zadostnih virov, če je ta pomoč potrebna za učinkovito zagotovitev dostopa do sodnega varstva.

Direktiva o žrtvah prevzema pomembne vidike teh pravic do poštenega sojenja, kot sta pravica do zaslišanja (člen 10) in pravica do pravne pomoči (člen 13). Poleg tega se uvodna izjava 66 direktive o žrtvah izrecno sklicuje na pravice žrtev v skladu z Listino in opozarja na „pravico do poštenega sojenja“, ki jo imajo žrtve.

⁷ ESČP, *M. C. proti Bolgariji*, št. 39272/98, 4. december 2003, točke 150, 153 in 166; ESČP, *Gäfgen proti Nemčiji* [GC], št. 22978/05, 1. junij 2010, točka 117.

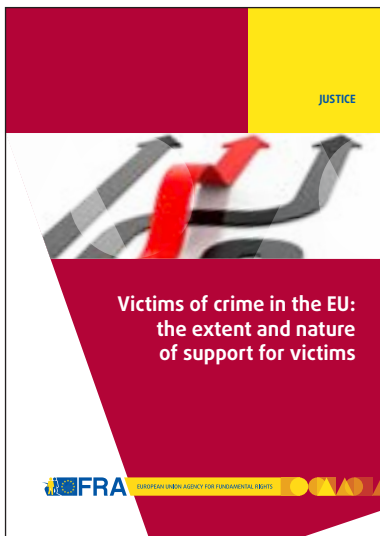
⁸ ESČP, *Valiulienė proti Litvi*, št. 33234/07, 26. marec 2013, točki 69 in 70; *Eremia proti Republiki Moldaviji*, št. 3564/11, 28. maj 2013, točka 54.

⁹ ESČP, *Načova proti Bolgariji* [GC], št. 43577/98, 6. julij 2005, točka 160.

¹⁰ ESČP, *Cadiroglu proti Turčiji*, št. 15762/10, 3. september 2013, točka 30.

¹¹ ESČP, *Gäfgen proti Nemčiji* [GC], št. 22978/05, 1. junij 2010, točki 116 in 117; ESČP, *El-Masri proti Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji* [GC], št. 39630/09, 13. december 2012, točka 255.

¹² ESČP, *Perez proti Franciji*, št. 47287/99, 12. februar 2004, točke 57–72; *Novak proti Sloveniji*, št. 5420/07, 25. april 2013.



Pravice žrtev kaznivih dejanj do dostopa do sodnega varstva in zaščite pred ponovno viktimizacijo lahko v praksi ostanejo navidezne, če žrtev ne prejme strokovnega svetovanja in podpore. V tej raziskavi Agencije Evropske unije za temeljne pravice (FRA) se preučuje zagotavljanje storitev za podporo takim žrtvam v 28 državah članicah EU v skladu z direktivo EU o žrtvah iz leta 2012. Ne osredotoča se na abstraktne standarde temeljnih pravic, ampak na končne praktične rezultate. V raziskavi agencije FRA so bile opredeljene obetavne prakse, h katerim bi se lahko za navdih obrnile države članice, ki želijo izboljšati strukture za podporo žrtvam. Odkritih je bilo tudi nekaj področij, na katerih države članice trenutno še ne izpolnjujejo zahtev Direktive. Sprejeti bodo morale nadaljnje zakonodajne in politične ukrepe za zagotovitev, da delujejo v skladu z Direktivo do roka za izvedbo, tj. 16. novembra 2015.

Dodatne informacije:

Celotno poročilo agencije FRA o storitvah za podporo žrtvam – *Žrtve kaznivih dejanj v EU: obseg in narava podpore žrtvam* (2014) – je na voljo na naslovu: <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/victims-crime-eu-support>

Za razporeditev pravic žrtev in podpore v EU po državah glej: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services>

Glej tudi poročila agencije FRA o glavnih rezultatih njenih štirih velikih raziskav:

- *EU-MIDIS – Raziskava o manjšinah in diskriminaciji v Evropski uniji. Poročilo o glavnih rezultatih* (2009): <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/eu-midis-main-results-report>
- *Diskriminacija in kazniva dejanja iz sovraštva zoper Jude v državah članicah EU: izkušnje in doživetje antisemitizma* (2013): <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>
- *Nasilje nad ženskami: vseevropska raziskava* (2014): <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/vaw-survey-main-results>
- *Raziskava o osebah LGBT v EU – raziskava o lezbijkah, gejih, biseksualcih in transspolnih osebah v Evropski uniji* (2014): <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-main>

Pregled dejavnosti agencije FRA v zvezi z dostopom do pravnega varstva je na voljo na naslovu: <http://fra.europa.eu/en/theme/access-justice>



Urad za publikacije

FRA – AGENCIJA EVROPSKE UNIJE ZA TEMELJNE PRAVICE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Dunaj – Avstrija
Tel. +43 158030-0 – Faks +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



© Agencija Evropske unije za temeljne pravice, 2014
Fotografija: © Shutterstock

ISBN 978-92-9239-706-7