

Primljeno: lipanj 2010.

IVA BALGAČ*, KRUNOSLAV BOROVEC**

Besplatna pravna pomoć žrtvama kaznenih djela – Činimo li dovoljno? *Policy analiza*

Ovaj rad kao svojevrsna policy analiza bavi se novinama koje je u području zaštite i pomoći žrtvama kaznenih djela donio Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (ZoBPP, NN 62/08.). Naime, analizira se u kojoj će mjeri konzumiranje prava iz tog Zakona zadovoljiti stvarne potrebe žrtava kaznenih djela te koja su druga važna područja njihove zaštite. U tom smislu korišteni su podaci nekoliko svjetskih istraživanja, kao i podaci iz relativno malog broja istraživanja provedenih u Hrvatskoj. Potreba za pravnom pomoći jedno je od pitanja politike prema žrtvama kaznenih djela jer žrtve pored toga izražavaju potrebu i za drugim oblicima zaštite i pomoći, primjerice, pravo na informaciju o svojim pravima, kao i o tijeku postupka, pravo na psihološku i emocionalnu podršku i pomoć, pravo na zaštitu sigurnosti, pravo na svjedočenje i dr.

UVOD

Pitanju zaštite žrtava kaznenih djela do sada se, barem u hrvatskim okvirima, nije pridavala posebna važnost. Tijela kaznenog postupka, uključujući i policiju, žrtve kaznenih djela stavljale su u drugi plan fokusirajući se prije svega na pronalaženje, prijavljivanje, procesuiranje i kažnjavanje počinitelja. Upravo iz tog razloga područje kojem se treba pokloniti puno veća profesionalna pažnja, ali i općedruštvena briga i pomoć, sasvim je sigurno područje zaštite žrtava kaznenih djela.

U tom smislu u Republici Hrvatskoj su se u posljednje vrijeme počeli odvijati određeni procesi koji daju ohrabrenje da će i žrtve kaznenih djela u Republici Hrvatskoj dobiti status, brigu i pomoć kakvu zaslužuju.

* Iva Balgač, policijska službenica Odjela za stratešku međunarodnu policijsku suradnju MUP-a RH.

** Krunoslav Borovec, načelnik Odjela za odnose s javnošću MUP-a RH.

Svrha ovog rada je da ukaže na promjene koje su uslijedile u području tretiranja žrtava kaznenih djela, prije svega donošenjem novog Zakona o kaznenom postupku (ZKP/08., NN 152/08., 76/09.), ali i donošenjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

Također se želi ukazati na to kako će nova zakonska regulativa zasigurno predstavljati veliki iskorak u ovom području, ali i na to – kako normiranje ovog područja nije sve što treba napraviti.

Kroz prikaz nekoliko istraživanja provedenih u Republici Hrvatskoj i u inozemstvu ukazat će se na sva ona područja u kojima je žrtvama potrebna posebna briga i pomoć, a također će se ukazati i na činjenicu da je pomoć žrtvama najpotrebnija neposredno nakon što trpe štetnu posljedicu, što naglašava važnost promjene pristupa policije prema žrtvama kaznenih djela.

Sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći, kao i novim ZKP/08. politika prema žrtvama kaznenih djela dobiva jednu novu, kvalitetniju dimenziju. Pitanje zaštite i pomoći žrtvama kaznenih djela je područje koje se može definirati kao javna politika. Young i Quinn (2002, prema Anderssonu, 1994) navode da su javne politike sve ono što je Vlada odlučila učiniti ili je propustila učiniti, kao i svrsishodni tijek djelovanja što ga poduzima jedan dionik ili skup dionika, a kojim se rješava neki problem ili značajno pitanje. Potvrda da pitanje zaštite i pomoći žrtvama kaznenih djela spada u područje javne politike proizlazi iz činjenice što se i u ovom području prepoznaju elementi koji su ključni za pojam javnih politika:

- djelovanje zasnovano na ovlastima Vlade, a donošenje zakona i stvaranje institucionalnih pretpostavki za pružanje zaštite i pomoći jest ovlast Vlade
- odgovor na stvarne potrebe ili probleme, a u ovo slučaju su to potrebe žrtava kaznenih djela
- usmjerenost na ciljeve, a u ovom slučaju cilj je podići razinu kvalitete odnosa prema žrtvama kaznenih djela i razinu njihova zadovoljstva
- odluka da se nešto učini ili ne učini, jer naznačena politika može krenuti u smjeru rješavanja problema, aktivnosti koje poduzima jedan ili više dionika (Vlada, ministarstva, nevladine udruge i dr.)
- obrazložena aktivnost
- zasnovanost na već donesenim odlukama, jer se javne politike sastoje od odluka koje su već donesene, a ne od namjera i obećanja (Young i Quinn, 2002).

Koristeći se *policy* rječnikom u politici prema žrtvama kaznenih djela bez obzira na aktualna zakonska rješenja još uvijek postoje brojni *policy* resursi koji se moraju aktivirati ukoliko želimo da zaštita žrtava kaznenih djela bude uistinu djelotvorna.

1. INSTITUCIONALNI OKVIR I TRENUTNO STANJE NA PODRUČJU PRAVA I ZAŠTITE ŽRTAVA KAZNENIH DJELA U RH

Republika Hrvatska na korak od ulaska u Europsku uniju poduzima niz mjera i aktivnosti kako bi unaprijedila područje zaštite prava žrtava i poboljšala položaj žrtava i svjedoka u kaznenom postupku. Razlog tome nije smo potreba usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije, već i što kazneno zakonodavstvo Republike Hrvatske dugi niz godina nije

sustavno pratilo svjetske trendove u razvoju prava žrtava i zaštiti i pomoći svjedocima u okviru kaznenog postupka.

Prema Ajdukoviću, Mrčeli, Turkoviću (2007), kao najznačajnija prava koja su osigurana raznim međunarodnim i regionalnim dokumentima jesu:

- a) poštovanje dostojanstva te u sklopu toga zaštita od sekundarne viktimizacije
- b) sudjelovanje u svim stadijima kaznenog postupka
- c) dobivanje informacija i objašnjenja o napretku slučaja
- d) davanje informacija službenim osobama odgovornim za donošenje odluka u postupku protiv okrivljenika
- e) pravni savjeti i pravna pomoć bez obzira na materijalne mogućnosti žrtve
- f) zaštita žrtve, njenog prava na privatnost, njene sigurnosti, odnosno zaštita od reviktimizacije
- g) naknada štete
- h) pravo na različite oblike pomoći (zdravstvena i socijalna skrb, psihološka savjetovanja...) kojima se sprječava negativni utjecaj kaznenog djela.

U tom pogledu Republika Hrvatska je, kako navode Ajduković, Mrčela, Turković (2007) u posljednje tri do četiri godine donijela niz odredaba o zaštiti žrtava/svjedoka tijekom kaznenog postupka i to kako bi ispunili i preuzeli međunarodne obveze koje su nužne za osiguranje uvjeta za suđenje ratnih zločina, odnosno koji bi olakšali postupke u slučajevima organiziranog kriminaliteta. Naglašavaju kako su sve te odredbe još uvijek manjkave te je njihova primjena u praksi sporadična.

U kaznenom postupku, sukladno starom Zakonu o kaznenom postupku (ZKP/97., NN 110/97., 27/98., 58/99., 112/99., 58/02., 143/02., 115/06.), žrtva ima posebnu i značajnu ulogu. Nema samo uobičajenu ulogu svjedoka, već žrtva kao oštećenik kaznenog djela ima pravo sudjelovati sama ili putem svog punomoćnika u kaznenom postupku. Nadalje, žrtva kaznenog djela ima pravo predlagati pribavljanje i/ili izvođenje dokaza, ispitivati okrivljenika, svjedoka, vještaka, a ima i pravo govoriti na glavnoj raspravi. Žrtva kao oštećenik ima pravo postaviti imovinskopravni zahtjev i pravo na troškove kaznenog postupka.

Donošenjem i stupanjem na snagu 1. siječnja 2009. godine novog Zakona o kaznenom postupku donesene su velike novine u pravnom položaju žrtve i oštećenika. Prije svega to je samo definiranje pojmova žrtve i oštećenika. Tako je prema novom Zakonu *žrtva* osoba koja zbog počinjenja kaznenog djela trpi fizičke i duševne posljedice, imovinsku štetu ili bitnu povredu temeljnih prava i sloboda. *Oštećenik* je, osim žrtve, i druga osoba čije je kakvo osobno ili imovinsko pravo povrijeđeno ili ugroženo kaznenim djelom, a sudjeluje u svojstvu oštećenika u kaznenom postupku (čl. 202. st. 10. i 11. ZKP/08.). S obzirom na to da ZKP/08. podrobnije ne određuje pojmove žrtve i oštećenika, Tomašević i Pajčić (2008) smatraju kako je oštećenik "posredna" i "neposredna" žrtva, a pojmom žrtva obuhvaćena je samo "posredna" žrtva. Takvo tumačenje u skladu je i sa Zakonom o novčanoj naknadi žrtvama kaznenih djela (NN 80/08.).

Prema Tomaševiću i Pajčiću (2008) najveća prednost novog ZKP/08. je u detaljnom navođenju prava koje imaju žrtve kaznenih djela, a neka od njih su posve nova, te zasebno navođenje prava oštećenika. Sve žrtve kaznenih djela imaju sljedeća prava (čl. 43. st. 1. ZKP/08.):

- na poseban obzir svih tijela koja sudjeluju u postupku i zaštitu od utjecaja drugih sudionika u kaznenom postupku,
- na djelotvornu psihološku i drugu stručnu pomoć i potporu tijela, organizacija i ustanova za pomoć žrtvama kaznenih djela u skladu sa zakonom,
- sudjelovanje u kaznenom postupku kao oštećenici.

U skladu s posebnim propisima, žrtve kaznenih djela za koje je propisana kazna zatvora od pet ili više godina imaju i posebna prava. I to pravo na savjetnika na teret proračunskih sredstava prije davanja iskaza u kaznenom postupku te pri podnošenju imovinskopravnih zahtjeva ako trpe teža psihofizička oštećenja ili teže posljedice kaznenog djela, te pravo na naknadu materijalne i nematerijalne štete iz državnog proračuna pod uvjetima i na način uređen posebnim zakonom.

Danas u Republici Hrvatskoj nije cjelovito uređen sustav pružanja pravne pomoći određenim kategorijama građana koji zbog svojih materijalnih i socijalnih uvjeta ne mogu sami osigurati odgovarajuću pomoć u sudskim i drugim postupcima. Tome u prilog govori i praksa udruga za ljudska prava, koje su prepoznale potrebu građana za pomoć pri ostvarivanju njihovih prava, te pružaju pojedine oblike pravne pomoći građanima. Riječ je o pravnim savjetima i pisanju podnesaka u upravnim stvarima te angažiranju odvjetnika za pružanje pravne pomoći u sudskim postupcima. Prema podacima udruga godišnji broj pružene pravne pomoći kreće se oko 70 000, no pri tome se naglašava da pravna pomoć od strane udruga nije ravnomjerno pružena na teritoriju cijele Republike Hrvatske već ponajprije na području od posebne državne skrbi (Vlada Republike Hrvatske, 2008).

Rješenja koja predviđa Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći omogućavaju dosljednu primjenu odredbi propisanih Ustavom Republike Hrvatske (NN 41/01., 55/01.) kojima se uređuje pravo na pristup sudu te jamči jednakost svih pred sudom. U konačnici, temeljem ovog Zakona izgradit će se cjeloviti sustav pravne pomoći bez diskriminacije s obzirom na imovinsko stanje ili mjesto prebivališta te će se legalizirati postojeće stanje i omogućiti udrugama zakonito obavljanje njihove djelatnosti.

2. ZAKON O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI

Kao što je već navedeno, pružanje pravne pomoći u Republici Hrvatskoj do donošenja i stupanja na snagu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći nije bilo sustavno uređeno, nego je u jednom uskom segmentu to područje bilo uređeno Zakonom o odvjetništvu (NN 9/94., 117/08., 50/09., 75/09.) i to samo za državljane Republike Hrvatske u točno određenom malom broju postupaka, a čime su isključeni stranci i apatridi¹. U članku 21. navedenog Zakona propisuje se da je Hrvatska odvjetnička komora obvezna pružiti besplatnu pravnu pomoć žrtvama Domovinskog rata i socijalno ugroženim osobama u pravnim stvarima u kojima se te osobe bore za prava koja su u vezi s njihovim položajima, kao i u drugim stvarima u skladu s unutarnjim propisima Komore. Odredbom ovog Zakona pravna pomoć zajamčena je samo jednoj kategoriji građana, a to ukazuje na nužnu potrebu pronalaženja drugih oblika pružanja pravne pomoći svima pod jednakim uvjetima.

¹ Apatrid – osoba bez državljanstva.

Donošenjem i stupanjem na snagu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći omogućilo se građanima, čije imovinsko stanje ne omogućava angažiranje odvjetnika i dobivanje pravne pomoći za pojedine pravne radnje, ravnopravan pristup sudskim i upravnim postupcima.

Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći postiže se sljedeće:

- kvalitetna priprema postupka i stručno zastupanje stranaka
- učinkovit rad sudova i drugih tijela koja odlučuju o pravima i obvezama građana
- pravodobno informiranje i pružanje pravnih savjeta građanima prije početka postupka
- uspostava sustava nadzora nad stručnošću pružanja pravne pomoći i mehanizmi sankcioniranja nestručnog i nesavjesnog postupanja u pružanju pravne pomoći
- uspostava specijaliziranih tijela za odobravanje pravne pomoći
- osiguranje odgovarajućeg postupka po pravnim lijekovima.

Kako bi Zakon nakon donošenja bio u potpunosti operativan, potrebno ga je poduzeti nizom aktivnosti poput uspostave informatičkog sustava, edukacije službenika i informiranje javnosti, te podizanjem svijesti javnosti o načinima i uvjetima za korištenje pravne pomoći koja se djelomično ili u cijelosti financira sredstvima Državnog proračuna.

Pravna pomoć u smislu ovog Zakona je način olakšavanja pristupa sudu i drugim tijelima koja odlučuju o pravima i obvezama hrvatskih državljana i stranaca na način da troškove u cijelosti ili djelomično snosi Republika Hrvatska, uzimajući u obzir njihov materijalni položaj i okolnosti da ne bi mogli ostvariti to pravo bez ugrožavanja svog uzdržavanja i uzdržavanja članova svojeg kućanstva (čl. 7. st. 1. ZoBPP-a).

2.1. Korisnici pravne pomoći i vrsta i opseg pravne pomoći

Sukladno članku 7. ZoBPP-a korisnici pravne pomoći su hrvatski državljani, stranci na privremenom boravku, stranci na stalnom boravku, stranci pod supsidijarnom zaštitom i stranci pod privremenom zaštitom, koji ne mogu snositi troškove pravne pomoći bez opasnosti od egzistencijalne ugroženosti. Uz osobe navedene u ovom članku pravo na besplatnu pravnu pomoć imaju i tražitelji azila u onim postupcima za koje pravna pomoć tražiteljima azila nije predviđena posebnim zakonom.

Korištenje pravne pomoći odobrit će se u svim postupcima pred sudovima, upravnim tijelima i drugim pravnim osobama s javnim ovlastima, ako se njima rješava o egzistencijalnim pitanjima (čl. 5. st. 1. ZoBPP-a).

Pravna pomoć ostvaruje se kao primarna i sekundarna pravna pomoć. Sukladno navedenom **primarna pravna pomoć** obuhvaća:

- opću pravnu informaciju
- pravni savjet
- pravnu pomoć u sastavljanju pismena pred tijelima uprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti
- zastupanje u upravnim stvarima
- pravnu pomoć u mirnom izvensudskom rješavanju sporova
- zastupanje pred Europskim sudom za ljudska prava i međunarodnim organizacijama, ako je u skladu s međunarodnim ugovorima i pravilima o radu tih tijela.

Sekundarna pravna pomoć obuhvaća:

- zastupanje pred sudom
- pravnu pomoć za mirno rješavanje sporova pred sudom
- sastavljanje pismena u sudskim postupcima.

Odobranje pravne pomoći odnosi se na potpuno ili djelomično osiguravanje plaćanja troškova pravne pomoći. Time je predviđena mogućnost da korisnik pravne pomoći, zavisno od svojih materijalnih mogućnosti sudjeluje u troškovima postupka u određenom postotku. Takvo rješenje omogućava racionalno korištenje sredstava kao i jačanje odgovornosti pojedinca pri pokretanju i vođenju postupka.

2.2. Pružatelji pravne pomoći i postupak za ostvarivanje pravne pomoći

Sukladno konačnom prijedlogu ovog Zakona pružatelji pravne pomoći su odvjetnici, ovlaštene udruge i visoka učilišta te pravnu pomoć pružaju uz naknadu.

Odvjetnici pružaju primarnu i sekundarnu pravnu pomoć na temelju uputnice te ne smiju odbiti pružanje pravne pomoći osim u slučajevima predviđenim Zakonom o odvjetništvu za uskratu pružanja pravne pomoći (čl. 10. ZoBPP-a).

Ovlaštene udruge pružaju primarnu pravnu pomoć na temelju donesene uputnice. Stjecanje statusa za pružanje pravne pomoći stječe se upisom u registar udruga koje pružaju pravnu pomoć pri ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa (čl. 11. ZoBPP-a). Na web stranici Ministarstva pravosuđa (<http://www.pravosudje.hr/default.asp?gl=200902170000002>) nalazi se popis ovlaštenih udruga za pružanje primarne pravne pomoći, međutim ne može se ne primijetiti neravnomjerna raspodijeljenost udruga po županijama. Naime, od ukupno 30 ovlaštenih udruga 13 ih ima sjedište u Zagrebu, dok u 9 županija u Republici Hrvatskoj ne postoji ni jedna udruga za pružanje primarne pravne pomoći.

Davanjem ovlaštenja udrugama za pružanje pravne pomoći uključuje ih se u jednu vrstu javne službe te je država dužna osigurati da ta javna služba ispunjava kriterije stručnosti kako bi se građanima koji koriste njihove usluge omogućilo pružanje usluga koje su na potrebnoj stručnoj razini.

Sukladno članku 14. ZoBPP-a pravnu pomoć pružaju i Visoka učilišta koja izvode sveučilišne studije u znanstvenom području prava putem pravnih klinika. U skladu sa svojim općim aktima u okviru primarne pravne pomoći mogu davati opću pravnu informaciju, pravne savjete i izrađivati pismena, no ne i zastupati.

Odobranje pravne pomoći ostvaruje se podnošenjem zahtjeva Uredu državne uprave u županiji, odnosno uredu Grada Zagreba. Zahtjev se podnosi na propisanom obrascu uz koji se prilaže potvrda Porezne uprave o visini dohotka podnositelja zahtjeva i članova kućanstva i drugi dokumenti kojima se utvrđuje visina dohotka, izjava podnositelja zahtjeva i članova kućanstva o imovini te pisana izjava podnositelja zahtjeva i punoljetnih članova njihova kućanstva o dopuštanju uvida u sve podatke o imovini (čl. 16. ZoBPP-a).

Korištenje pravne pomoći odobrava se podnositelju zahtjeva koji ispunjava uvjete za ostvarivanje prava na pravnu pomoć izdavanjem uputnice. Istom tom uputnicom određuje se i vrsta i oblik pomoći koja se odobrava. U slučaju da podnositelj zahtjeva ne zadovoljava uvjete za odobranje pravne pomoći, ured donosi rješenje kojim se zahtjev

odbija. Po zahtjevu za odobravanje pravne pomoći ured odlučuje u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva.

Uputnica se može izdati za primarnu pravnu pomoć i daje pravo za korištenje svih oblika te pomoći, a izdaje se i uputnica za sekundarnu pravnu pomoć i to za postupke određene vrste i stupnja koji ne obuhvaća postupke po izvanrednim pravnim lijekovima. O svim izdanim uputnicama, isplaćenim troškovima i zaključenim uputnicama ured vodi evidenciju.

Prema podacima o zahtjevima za besplatnom pravnom pomoći koje vodi Ministarstvo pravosuđa od stupanja na snagu Zakona (8. lipnja 2008.) do zaključno 21. travnja 2010. godine podneseno je ukupno 5 152 zahtjeva (<http://www.pravosudje.hr/default.asp?ru=440>).

ZAPRIMLJENI ZAHTJEVI	PRIHVAĆENI	ODBIJENI	ODBAČENI	OBUSTAV- LJENI	U POSTUPKU ODOBRAVA- NJA
5 152	3 536	1 055	192	166	203

Tablica 1: Stanje zahtjeva na području cijele Republike Hrvatske za besplatnu pravnu pomoć na dan 21. travnja 2010. godine

2.3. Financiranje pravne pomoći i nadzor

Sredstva za organizaciju i pružanje pravne pomoći na temelju uputnica osiguravaju se u Državnom proračunu. Imajući na umu da se radi o novom sustavu, postoji mogućnost da se sredstva za ovu namjenu osiguraju iz drugih izvora, tj. iz sredstava lokalne i područne samouprave i donacija.

Od ukupno osiguranih sredstava za pružanje pravne pomoći 50% dodjeljuje se na temelju natječaja za rad udrugama Visokih učilišta, a 50% se osigurava za druge oblike pravne pomoći.

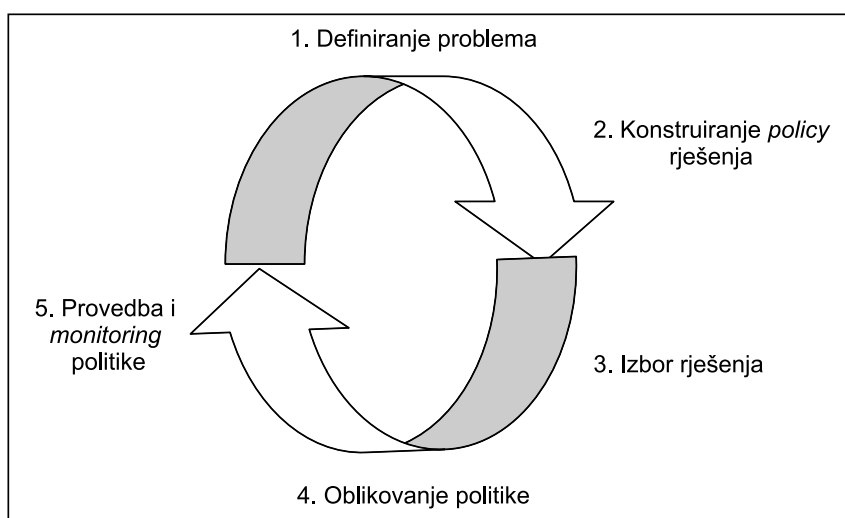
Nadzor nad provođenjem ovog Zakona i savjesnog i stručnog pružanja pravne pomoći dijeli se na upravni i stručni nadzor. Upravni nadzor provodi ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa. Stručni nadzor, tj. nadzor nad savjesnim i stručnim pružanjem pravne pomoći obavlja se po službenoj dužnosti i to od strane tijela pred kojim se vodi postupak u kojem stranke ostvaruju pravo na pravnu pomoć. Na taj način osigurava se pravodobna i kompetentna ocjena stručnosti i savjesnosti pružene pravne pomoći.

U odnosu na stručni nadzor rada udruga u pružanju pravne pomoći ovim Zakonom predloženo je obavljanje inspeksijskih nadzora od strane ministarstva zaduženog za poslove pravosuđa. Također su određeni i načini registriranja nesavjesno i nestručno pružene pravne pomoći, kako za udruge, tako i za odvjetnike. O odvjetničkom nesavjesnom i nestručnom pružanju pravne pomoći obavještava se Hrvatska odvjetnička komora kako bi poduzela mjere u skladu sa svojim propisima, a u slučaju nesavjesnog rada udruge za poduzimanje mjera nadležno je ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa.

Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći žrtvama kaznenih djela kao i uz pomoć već postojećih zakona stvorit će se cjelovit sustav pravne pomoći bez diskriminacije s obzirom na imovinsko stanje ili platežnu moć pojedinca te će se uvelike poboljšati njihov položaj u kaznenom postupku. Ovaj Zakon je samo jedan od niza propisa pravne stečevine Eu-

ropske unije koji se odnose na pravo na pravnu pomoć, a koje Republika Hrvatska treba preuzeti do ulaska u Europsku uniju.

Koji su stvarni učinci Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći kojim se također definira politika prema žrtvama kaznenih djela neće biti poznato bez kvalitetnog *monitoringa* i evaluacije politike. Kao što to pokazuje *policy* ciklus (slika 1) mora se predvidjeti neprekidan proces praćenja, odnosno *monitoring* provedbe koji će predstavljati osnovu za sveobuhvatnu procjenu na temelju različitih izvora podataka. Evaluacija je također ključan korak jer kao što se to vidi iz kružne prirode *policy* ciklusa, svaki pojedini korak može se na osnovi rezultata evaluacije ponovno razmotriti: sam problem, odabrana *policy* opcija, *policy* dizajn ili pak provedba. To znači da ta pitanja mogu biti ponovno stavljena na dnevni red ili se provedba može nastaviti na isti način.



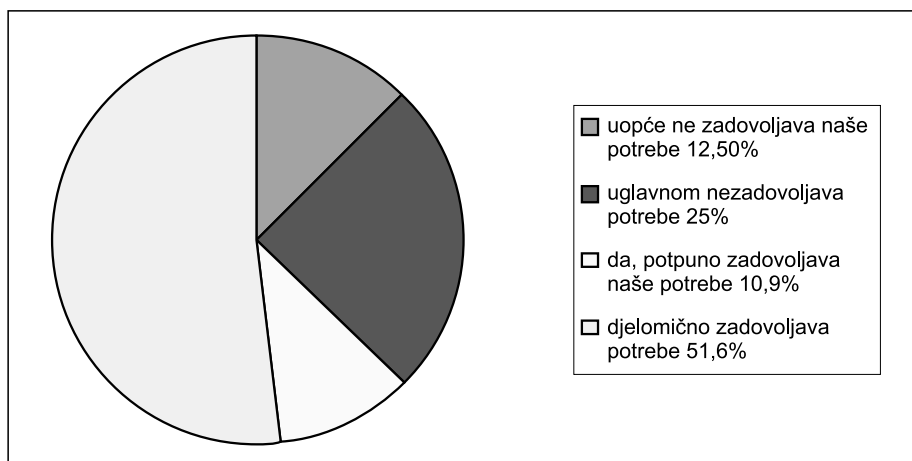
Slika 1: *Policy* ciklus (Young i Quinn, 2000)

3. KOJA PRAVA ŽRTVE KAZNENIH DJELA SMATRAJU VAŽNIM

U Republici Hrvatskoj područje zaštite prava žrtava i svjedoka nije sustavno analizirano, niti je cjelovito utvrđeno. Osiguranje pojedinih prava, prije svega prava na informaciju, prava na besplatnu pravnu pomoć, prava na psihološku i emocionalnu pomoć, prava na privatnost te prava na zaštitu sigurnosti, često je za žrtve kaznenih djela nedostižno zbog spektra različitih razloga (neznanja, nedostatka novca, neupućenosti, nepostojanja određenih ustanova, udruga i sl. koje bi osigurale određenu pomoć i dr.).

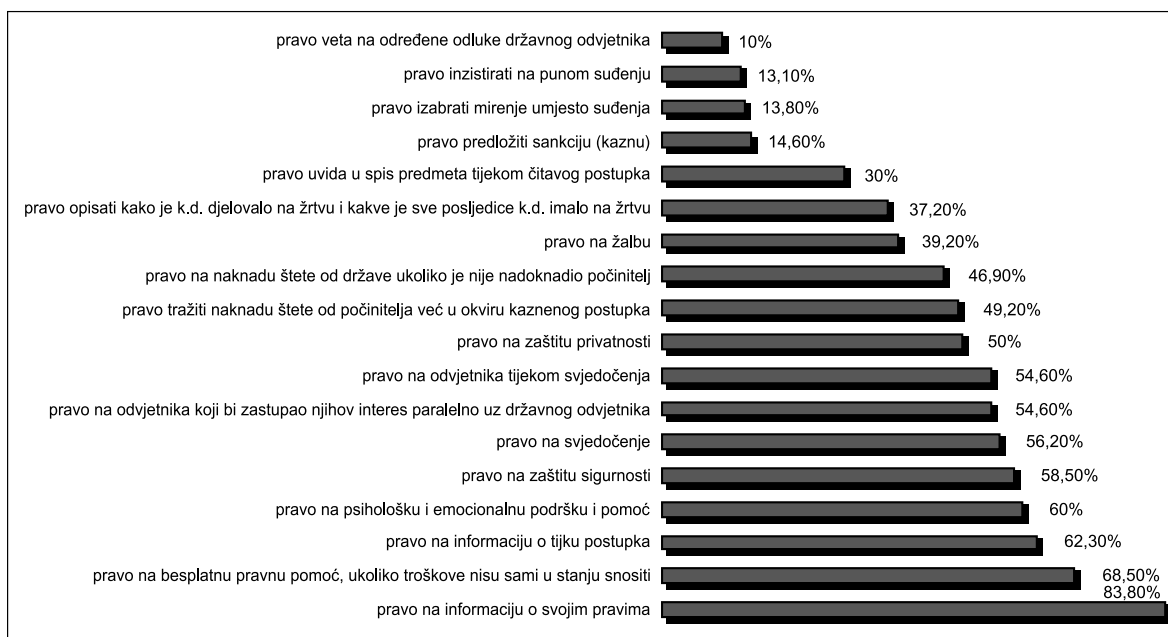
Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) 2007. godine proveo je projekt ispitivanja i analize sustava podrške žrtvama i svjedocima u kaznenom postupku u Republici Hrvatskoj (Ajduković, Mrčela, Turković, 2007). Osnovni cilj istraživanja bio je pružiti usporednu analizu postojećeg sustava podrške žrtvama/svjedocima u slučajevima kaznenih djela s elementima nasilja i ratnih zločina te potreba žrtava. U istraživanju je anketirano 130 svjedoka i žrtava na devet županijskih sudova, 14 svjedoka koji su svjedočili u kaznenim predmetima ratnih zločina te 110 sudaca županijskih sudova koji rade na kaznenim predmetima.

U navedenom istraživanju UNDP-a utvrđeno je da samo 10,9% svjedoka (ispitanika) smatra da hrvatski kaznenopravni sustav u potpunosti zadovoljava potrebe žrtava.



Grafikon 1: Mišljenje svjedoka o tome koliko kazneno pravni sustav zadovoljava potrebe žrtava (istraživanje UNDP-a, 2007)

U istraživanju UNDP-a koje su proveli Ajduković, Mrčela, Turković (2007) nad žrtvama/svjedocima kaznenih djela s elementima nasilja ponudili su listu od 18 prava koje bi žrtva mogla imati u kaznenom postupku te su zamolili žrtve/svjedoke da zaokruže ona za koja smatraju da bi ih žrtva trebala imati. Dobili su sljedeće rezultate:



Grafikon 2: Mišljenje svjedoka o tome koja bi prava žrtve trebale imati u postupku (Istraživanje UNDP-a, 2007)

Iz ovog proizlazi da je pravo na informaciju, prema svjedocima, najvažnije pravo koje bi žrtva trebala imati. Njih čak 83, 8% dijeli takvo mišljenje.

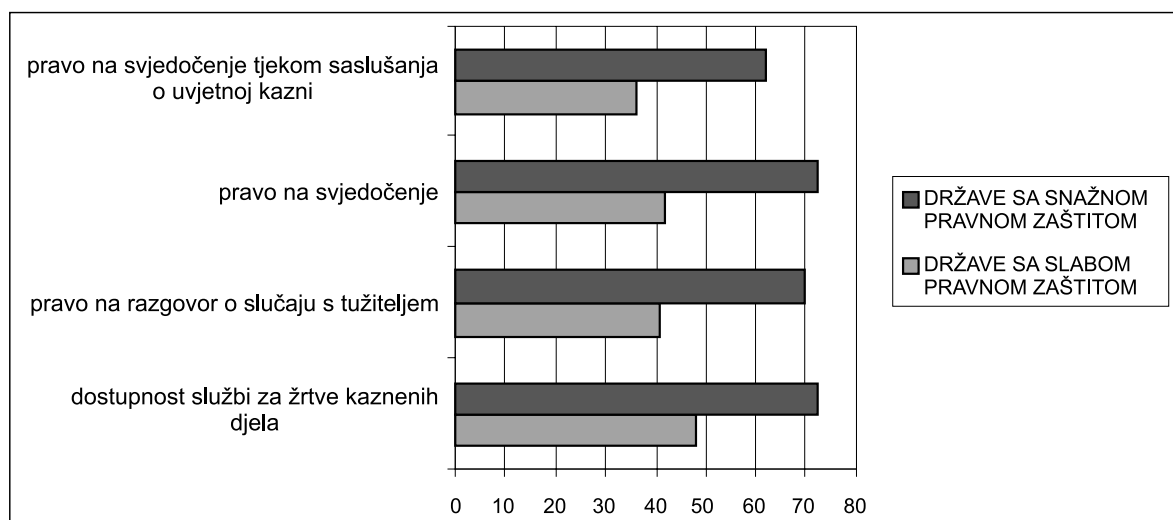
U SAD-u je 1998. godine provedeno istraživanje u sklopu *National Institute of Justice* Prava žrtava kriminaliteta – da li pravna zaštita predstavlja razliku? (Kilpatrick, Beatty, Howley, 1998) kojim se pokušalo odgovoriti na pitanje predstavlja li snažna zakonska regulativa garanciju poštivanja prava žrtava kaznenih djela ili ne, kao i na pitanje o za-

dovoljstvu žrtava kvalitetom usluga kaznenopravnog sustava. Istraživanje je obuhvatilo 1 300 žrtava kaznenih djela te predstavlja jedno od najvećih istraživanja te vrste.

Istraživanje *National Institute of Justice* (1998) je pokazalo kako snažna pravna zaštita žrtava kaznenih djela zaista čini razliku u pomoći i podršci koju žrtve dobiju. No isto tako istraživanje je pokazalo da i u tim saveznom državama sa snažnom pravnom zaštitom nekim žrtvama nisu pružena njihova prava. Bez obzira na postojeće nedostatke u osiguranju prava žrtvama kaznenih djela u saveznom državama sa snažnom pravnom zaštitom ipak je vjerojatnije da će te žrtve:

- biti izviještene o događajima i postupcima u svim slučajevima
- biti obaviještene o svojim pravima i službama koje im mogu pružiti pomoć
- provesti svoja prava
- visoko ocijeniti kaznenopravni sustav.

U istraživanju koje su za *National Institute of Justice* proveli Kilpatrick, Beatty, Howley (1998) pokazano je kako su žrtve kaznenih djela u saveznom državama sa snažnom pravnom zaštitom češće bile obaviještene o različitim pravima od žrtava u saveznom državama sa slabom pravnom zaštitom.



Grafikon 3: Obavještavanje žrtava kaznenih djela o različitim pravima (Istraživanje *National Institute of Justice*, 1998)

Također je utvrđeno da je razina zadovoljstva žrtava u državama sa snažnijom pravnom zaštitom veća tako da i službenike u kaznenopravnom sustavu (policijske službenike, državne odvjetnike, službenike za rad sa žrtvama) percipiraju pozitivnije i smatraju njihovu uslugu korisnom.

3.1. Podrška žrtvama/svjedocima, službe za podršku i pravo na informaciju

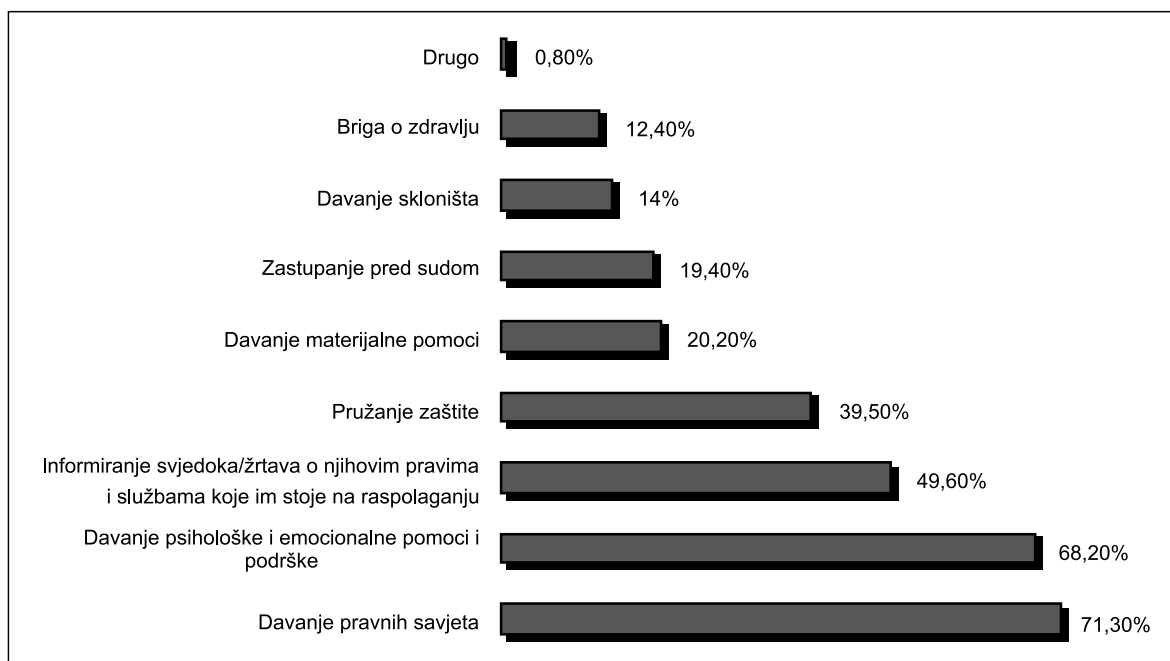
Prema Ajdukoviću, Mrčeli, Turkoviću (2007) države bi same trebale osigurati ili promovirati osnivanje službi za pomoć žrtvama i svjedocima kaznenih djela te ohrabrivati rad nevladinih udruga za pomoć žrtvama kaznenih djela. Takve službe trebale bi biti lako dostupne, trebale bi pružati žrtvama besplatnu socijalnu, emocionalnu i materijalnu pomoć, prije, za vrijeme i nakon suđenja, biti kompetentne za služenje interesima žrtava/

svjedoka, davati informacije žrtvama o njihovim pravima i službama koje im stoje na raspolaganju, upućivati žrtve drugim službama kad je to potrebno, te poštovati pravila o povjerljivosti podataka vezanih uz pružanje njihove pomoći.

Međutim, pitanje zaštite i pomoći žrtvama/svjedocima kaznenih djela ne treba bazirati isključivo na posebno formiranim tijelima ili na aktivnostima udruga. Svi službenici koji rade u tijelima za provedbu zakona, a posebno oni koji rade u tijelima kaznenog progona, u svoj svakodnevni rad trebaju ugraditi i rad sa žrtvama i svjedocima, ako ne u drugim segmentima onda u segmentima njihova informiranja.

U Republici Hrvatskoj ne postoji sustavno organizirano područje pružanja pomoći žrtvama i svjedocima kaznenog djela. Postoje određeni pokušaji i prije svega to je Odjel za zaštitu svjedoka, organizacijska cjelina Ravnateljstva policije MUP-a RH. Područje djelovanja navedenog odjela ograničeno je na provođenje i organiziranje programa zaštite, hitnih mjera te obavljanje svih ostalih aktivnosti vezanih uz zaštitu ugroženih osoba. No taj Odjel nema funkciju pružanja psihološkog ili pravnog savjetovanja, davanja informacija ili sličnih oblika pomoći žrtvama ili svjedocima. Od 2004. godine kada je, nakon donošenja Zakona o zaštiti svjedoka (NN 163/03.), osnovan Odjel, u 15 predmeta proveden je program zaštite za ukupno 41 osobu i to uglavnom u predmetima koji su iz domene organiziranog kriminaliteta, a manjim dijelom iz domene ratnih zločina².

Rezultati UNDP-ovog istraživanja (2007.) pokazuju kako je samo 5,4% svjedoka bio ponuđen kontakt s nekom od organizacija koje bi mogle pružiti praktičnu i/ili psihološku pomoć. Ovaj podatak prije svega je poražavajući i ukazuje na činjenicu kako službene osobe koje dolaze u kontakt sa žrtvama/svjedocima nemaju razvijenu svijest o potrebi da žrtve/svjedoke upoznaju s različitim oblicima pomoći koje im stoje na raspolaganju.

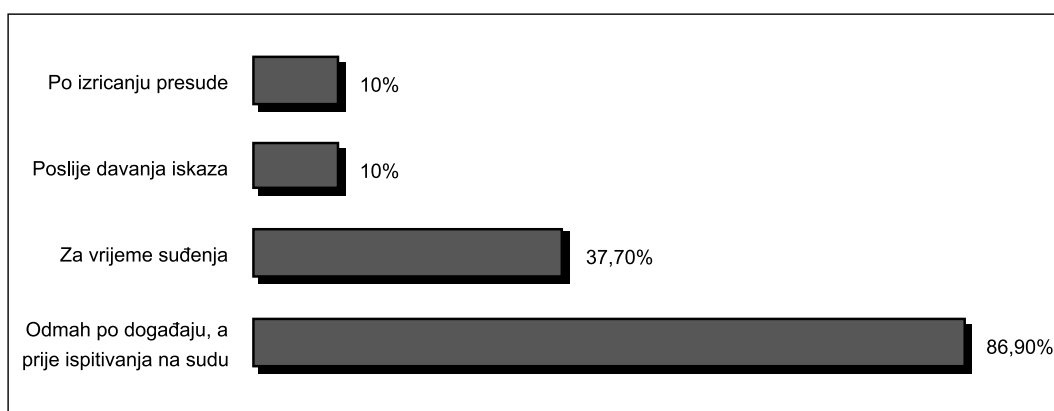


Grafikon 4: Mišljenje svjedoka o tome koje bi usluge službe/organizacije za podršku žrtvama/svjedocima trebale pružiti (Istraživanje UNDP-a, 2007)

² Izvor: Izvješće o radu Odjela za zaštitu svjedoka.

Nadalje, istraživanje je pokazalo kako veliki broj žrtava/svjedoka pokazuje potrebu za kontaktom s nekom organizacijom ili osobom koja bi im pružila različite oblike pomoći. Najveći broj svjedoka/žrtava željelo bi pomoć u pravnim savjetima (71,3%) i pružanju emocionalne i psihološke pomoći i podrške (68,2%).

Značajna je i činjenica da većina žrtava/svjedoka ima najveću potrebu za pružanjem podrške odmah po samom događaju, čak njih 86,9%. Ovaj podatak potvrđuje činjenicu kako i na policiji, koja u većini slučajeva kontaktira sa žrtvama kaznenih djela, stoji obaveza da pitanjima njihove zaštite i pomoći pokloni više pažnje. Vrlo često su, nakon počinjenog kaznenog djela, službenici policije prvi u kontaktu sa žrtvama i svjedocima. Ponekad su oni i jedini predstavnici tijela kaznenog progona s kojima žrtva kontaktira jer određeni broj kaznenih djela nikad se ne riješi i za njih se ne provodi kazneni postupak.



Grafikon 5: Mišljenje svjedoka – u kojem bi vremenu bilo najbolje koristiti usluge službe/organizacija za podršku svjedocima (Istraživanje UNDP-a, 2007)

Na temelju dobivenih rezultata Ajduković, Mrčela, Turković (2007) kao preporuku predlažu organizaciju i pružanje pomoći i podrške žrtvama/svjedocima na tri razine: lokalnoj – operativna razina, regionalnoj – koordinativna razina i nacionalnoj. Također naglašavaju kako su potrebe žrtava/svjedoka raznolike i imajući to u vidu usluge moraju biti raznovrsne i na raspolaganju žrtvama/svjedocima već po samom događaju kad je potreba za njima i najveća.

Nadalje Ajduković, Mrčela, Turković (2007) naglašavaju kako u Republici Hrvatskoj treba izgraditi i utemeljiti sustav za pomoć žrtvama/svjedocima kaznenih djela te da inicijativa za organizaciju takve službe treba doći od države i to od Ministarstva unutarnjih poslova i Ministarstva pravosuđa.

Uzimajući u obzir navedenu preporuku i činjenicu da je žrtvama, prema stavovima njih samih, pomoć i informacija najpotrebnija neposredno nakon počinjenog kaznenog djela – potrebno je osigurati, kao što je već rečeno, pravo na informaciju i tijekom policijskog postupanja, a ne samo tijekom kaznenog postupka.

Uvažavajući činjenicu da policija najčešće prva stupi u kontakt sa žrtvom kaznenog djela – Borovec, Burazer (2007) navode kako bi policijski službenik prilikom zaprimanja kaznene prijave trebao upoznati žrtvu da ima pravo:

- biti upoznata s tijekom policijskog izvida
- biti upoznata sa svojom ulogom tijekom policijskog izvida

- neodgodivo dobiti potvrdu o prijavi kaznenog djela
- biti upoznata s postojanjem vladinih i nevladinih ustanova koje osiguravaju pomoć i potporu žrtvama nasilja i kriminaliteta, kao i s oblicima pomoći i potpore te vrste
- ako je oštećeno dijete ili maloljetnik vrijedi jednaka obveza upoznavanja, te je s istim informacijama potrebno upoznati njihove roditelje ili zakonske zastupnike, osim ako bi to bilo u suprotnosti s dobrobiti djeteta ili maloljetnika; u takvim slučajevima obavještava se mjerodavni centar za socijalnu skrb; a isto vrijedi za osobe kojima je oduzeta poslovna sposobnost
- ako je žrtva kaznenog djela stranac, potrebno ga je o njegovim pravima upoznati na njemu razumljivom jeziku
- uložiti prigovor ukoliko je žrtva nezadovoljna
- na pravnu pomoć odvjetnika
- na pomoć i podršku bliske osobe.

Razumljivo je kako svaki pojedini policijski službenik nije u mogućnosti unaprijed znati koje bi se informacije trebale dati žrtvi kaznenog djela te Borovec, Burazer (2007) smatraju potrebnim izraditi informativni i edukativni letak. Navode kako bi taj letak, koji bi policija uručivala žrtvama, trebao sadržavati informacije o pravima i dužnostima žrtve, načinu ostvarivanja prava, te informaciju o organizacijama koje bi mogle pružiti potporu i pomoć, brojeve telefona i adresa na koje se žrtva može obratiti, kao i savjete o samozaštitnom ponašanju.

U prilog važnosti prvog kontakta policije sa žrtvom kaznenog djela govori i istraživanje *British Crime Survey 2004/05* o zadovoljstvu žrtve policijom i policijskim postupanjem koje su za *Home Office* proveli Myhill i Upson. Naime, u istraživanju se navodi kako je razumna i pravodobna reakcija policijskih službenika, koji prvi interveniraju, i njihovo pokazivanje osobnog interesa ključno za žrtvu. Količina interesa koju policija pokazuje za ono što žrtva kaže je karakteristika koja je snažno povezana sa zadovoljstvom. Žrtve koje osjećaju da policija pokazuje dovoljno interesa bile su značajno više zadovoljne s policijom nego oni koji misle da policija nije pokazala dovoljno interesa. Nadalje, sa zadovoljstvom žrtve policijom povezano je i koliko često i kvalitetno policija informira žrtvu o tijeku istrage. Žrtve koje misle da su dobro informirane imaju prevagu u zadovoljstvu policijom koje je 53 puta veće nego kod žrtava koje osjećaju da nisu dobro informirane.

Istraživanje *National Institute of Justice* (1998) pokazalo je, s obzirom na službe za podršku, dvije značajne činjenice: prvo – kako različite komponente kaznenopravnog sustava i profesionalne službe za pomoć žrtvama kaznenih djela mogu imati ključnu ulogu u pomaganju žrtvama u razumijevanju i dobivanju informacija u različitim stadijima njihova slučaja, posebice službe na lokalnoj razini te drugo – kako te profesionalne službe mogu utjecati na sposobnost žrtve da se oporavi i nosi sa stresom samog kaznenog djela i sudjelovanja u kaznenom postupku.

4. ZAKLJUČAK

Zasigurno će doneseni Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći unaprijediti sustav podrške i pomoći žrtvama kaznenog djela. Međutim, treba uvažavati činjenicu da je besplatna

pravna pomoć samo jedna od vrsta pomoći koja je žrtvama potrebna i koju žrtve smatraju potrebnom.

Nužno je raditi na izgradnji sustava koji će ovo pitanje, pitanje pomoći i podrške žrtvama kaznenih djela, riješiti cjelovito. To znači izgraditi sustav koji će na adekvatan način, uvažavajući potrebe žrtava kaznenih djela pružiti i adekvatnu pravnu, ali i psihološku, savjetodavnu, socijalnu, zdravstvenu ili bilo koju drugu vrstu pomoći.

Istraživanje provedeno od strane *National Institute of Justice* (1998) pokazalo je kako su žrtve kaznenih djela zadovoljnije sustavima koji imaju snažnu pravnu potporu žrtava kaznenih djela i da je vjerojatnije da će u takvim sustavima oni dobiti potrebnu pomoć. No isto tako istraživanje je pokazalo da snažna pravna pomoć ne mora nužno značiti da će žrtva uvijek ostvariti svoja prava i dobiti zajamčenu pomoć.

Važno je za istaknuti i činjenicu da žrtve same smatraju kako im je pomoć najpotrebnija neposredno nakon samog događaja, njih čak 86,9% potvrdilo je to u istraživanju UNDP-a 2007. godine. Ovo stajalište žrtava stavlja pred policiju, kao instituciju koja najčešće prva kontaktira sa žrtvama nakon kaznenog djela, izrazito velike zahtjeve i potrebu reforme postojećeg policijskog načina rada. Provođenjem reformi policijskog postupanja želi se ponajprije krenuti od promjene vlastitih stavova o ulozi policije i pripreme svakog policijskog službenika na nov i drugačiji način postupanja, pa sve do poboljšanja komunikacije i pružanja usluge građanima pa time i žrtvama kaznenih djela.

Uzimajući u obzir spomenute rezultate istraživanja i potrebe žrtava kaznenih djela možemo zaključiti da je neophodna suradnja vladinih institucija, od nacionalnih do lokalnih, te nevladinih organizacija kroz stvaranje mreže za potporu i pomoć žrtvama kaznenih djela, kako bi se zajedničkim naporima taj sustav učinio funkcionalnijim i korisnijim za žrtve kaznenih djela.

LITERATURA

1. Ajduković, D., Mrčela, M., Turković, K. (2007). *UNDP – Program ujedinjenih naroda za razvoj Podrška žrtvama i svjedocima kaznenih djela u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: UNDP u Zagrebu.
2. Borovec, K., Burazer, M. (2007). *Zaštita žrtava kaznenih djela*. *Policija i sigurnost*, 16(1-2), 67.-89.
3. Kilpatrick, D., Beatty, D., Howley, S. (1998). *The rights of Crime Victims – does legal protection make a difference?* National Institute of Justice.
4. Myhill, A., Upson, A. (2005). *Increasing victim' satisfaction with the police – does evidence support policies?* London: Home Office.
5. Tomašević, G., Pajčić, M. (2008). *Subjekti u kaznenom postupku: pravni položaj žrtve i oštećenika u novom hrvatskom kaznenom postupku*. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 15(2), 817.-857.
6. Young E., Quinn, L. (2002). *Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike, Vodič za policy savjetnike u zemljama Središnje i Istočne Europe*. Zagreb: DIM – Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj.