

Pravna analiza o uspostavljanju nacionalne SOS linije za pomoć ženama sa iskustvom nasilja u Republici Srbiji

Udruženje koje objavljuje analizu – Udruženje Fenomena

Datum objavljivanja analize – 8.3.2020. godine

Autorka analize – Milena Vasić, advokatica iz Komiteta pravnika za ljudska prava – YUCOM

Izradu pravne analize podržali su Urgent Action Fund i Trag fondacija

U oktobru 2013. godine Republika Srbija donela je Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici¹ (u daljem tekstu: Istanbulska konvencija). Ova Konvencija stupila je na snagu u avgustu 2014. godine. Istanbulskom konvencijom obavezane su države potpisnice da preduzmu neophodne mere za uspostavljanje besplatne telefonske linije za teritoriju čitave države, koja bi radila 24 časa radi davanja saveta pozivaocima u vezi sa svim vidovima nasilja obuhvaćenim Konvencijom, u poverljivoj formi ili čuvajući njihovu anonimnost. Telefonska linija za žene žrtve nasilja u Srbiji počela je sa radom u decembru 2018. godine, a pružanje ove usluge povereno je Centru za zaštitu odojčadi, dece i omladine, nakon tri neuspela konkursa za pružaoce ove usluge koje je raspisalo Ministarstvo za rad, boračka i socijalna pitanja. U procesu uspostavljanja SOS linije, osim kašnjenja od preko četiri godine sa izvršavanjem ove obaveze države, bilo je više spornih pitanja, koja kao krajnju konsekvencu povlače pitanje, opravdano postavljeno od strane brojnih ženskih nevladinih organizacija: [da li žene u Srbiji koje su doživele nasilje dobijaju adekvatnu i kvalitetnu uslugu podrške u skladu sa Istanbulskom konvencijom?](#) U ovoj analizi bavićemo se postupkom uspostavljanja nacionalne SOS linije za žene sa iskustvom nasilja, usklađenošću postupaka države sa Istanbulskom konvencijom i domaćim zakonodavstvom.

Hronologija događaja

Od novembra 2017. do septembra 2018. godine Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja raspisalo je i poništilo tri javna poziva (konkursa) za dodelu sredstava udruženjima radi pružanja usluge nacionalnog SOS telefona za žene sa iskustvom nasilja. Svaki od ovih konkursa se pozivao na različit pravni osnov i sadržao je različite uslove predviđene za udruženja koja konkurišu. Ženske nevladine organizacije su od samog početka [ukazivale na propuste](#) u javnim pozivima, a naročito na obavezu Ministarstva da u konkretnom slučaju [primeni Zakon o socijalnoj zaštiti](#) i navedena sredstva dodeli u postupku javne nabavke, a ne putem konkursa.

Nakon trećeg poništenog konkursa, u decembru 2018. godine [objavljena je informacija](#) da je usluga SOS telefona dodeljena Centru za zaštitu odojčadi, dece i omladine Beograd. Informacije o pravnom osnovu dodele sredstava ustanovi čiji je osnivač Republika Srbija nije bilo. Ženske organizacije su nastavile da ukazuju na propuste u ovom postupku, pre svega na nezakonitost raspisanih javnih poziva kao i nedostatak pravnog osnova da se vršenje ove usluge dodeli nekvalifikovanoj ustanovi, koja se od svog osnivanja bavila isključivo radom sa decom i roditeljima, ali ne poseduje iskustvo ni kvalifikacije za rad sa ženama koje su žrtve rodno zasnovanog nasilja.

U januaru 2020. godine objavljen je [prvi izveštaj za Srbiju GREVIO komiteta](#), koji prati implementaciju Istanbulske konvencije, gde se izražava zabrinutost zbog kontroverzi koje su pratile postupak formiranja prvog nacionalnog SOS telefona za žene žrtve nasilja.

Ispunjenost uslova Centra za zaštitu odojčadi, dece i omladine Beograd u trenutku dodeljivanja usluge Nacionalnog SOS telefona za žene žrtve nasilja

SOS linija za žene sa iskustvom nasilja počela je sa radom 28. decembra 2018. godine. Budući da se nakon tri neuspela konkursa postavilo pitanje dodele izvršenja ove vrste usluge ustanovi koja nije do tog trenutka imala nikakvog iskustva u radu sa ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja, u tom cilju postavile smo pitanja relevantnim institucijama kako bismo dobile odgovor o kvalifikaciji lica angažovanih u pružanju ove usluge.

¹ „Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 12/13.

Pitanja su postavljena:

- Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
- Zavodu za socijalnu zaštitu
- Centru za zaštitu odojčadi, dece i omladine

Postavljena pitanja odnosila su se na vrstu obuke i datume kada su zaposleni u Centru pohađali obuku, a obuhvatila su i zahtev za dostavljenjem kopije svih relevantnih akata. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja nije odgovorilo ni na jedan Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, što nakon ostalih odgovora dobijenih od drugih institucija dodatno pojačava sumnju u zakonitost čitavog procesa. Odgovore su poslali Centar za zaštitu odojčadi, dece i omladine i Zavod za socijalnu zaštitu.

Zavod za socijalnu zaštitu u svom odgovoru navodi:

Zaposleni u Centru za zaštitu odojčadi dece i omladine Beograd su pohađali veliki broj obuka po akreditovanim programima, koje se direktno ili indirektno odnose na problematiku nasilja. Kada je reč o rodno zasnovanom nasilju, pohađali su sledeće obuke:

- *Obuka pružalaca socijalnih usluga za rad sa žrtvama rodno zasnovanog nasilja,*
- *Program osnovne obuke za pružanje usluge SOS telefona za žene sa iskustvom rodno zasnovanog nasilja.*

Iako se postavljeno pitanje odnosilo i na datume tih obuka, naveden je samo datum obuke „Program osnovne obuke za pružanje usluge SOS telefona za žene sa iskustvom rodno zasnovanog nasilja”, kao i to da je obuka izvršena od 26. do 27. decembra 2018. godine.

Centar za zaštitu odojčadi, dece i omladine Beograd u nešto obrazloženijem odgovoru navodi niz obuka koje se odnose na vršenje nekih drugih usluga podrške i koje nisu u direktnoj vezi sa uslugom pružanja podrške ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja, a od specijalizovanih obuka navodi:

- Program osnovne obuke za pružanje usluge SOS telefona za žene sa iskustvom rodno zasnovanog nasilja koji je realizovao Helpnet 2018. godine, kao i dve obuke iz 2019. godine i „niz internih obuka”.

Dodatno, Centar uz svoj odgovor dostavlja i rešenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja br. 22-02-00154/2018-19 od 26.12.2018. godine kojim se utvrđuje da Centar za zaštitu odojčadi, dece i omladine ispunjava uslove i standarde za pružanje usluge SOS telefona za žene sa iskustvom nasilja i u obrazloženju navodi da ova ustanova ispunjava sve uslove za vršenje ove usluge kao i da je o tome dostavila dokaze.

Ministarstvo, dakle, donosi rešenje 26. decembra kojim konstatuje ispunjenost uslova za pružanje usluge (privremenu licencu) ustanovi čiji zaposleni su prvu obuku za pružanje usluge podrške ženama žrtvama nasilja pohađali u periodu od 26. do 27. decembra iste godine, pre nego što je obuka uopšte izvršena, čime potvrđuje sumnje ženskih nevladinih organizacija da je dodela ove vrste usluge izvršena nekvalifikovanom pružaocu usluge. Obuke koje su ranije prošli zaposleni u Centru za zaštitu odojčadi, dece i

omladine Beograd, a koje se odnose na rad sa decom ili sa roditeljima nisu i ne mogu biti adekvatne obuke za dodeljivanje licence za rad sa ženama žrtvama nasilja.

Članom 4 st. 1 tač. 2 Pravilnika o licenciranju organizacija socijalne zaštite² predviđeno je da organizacija socijalne zaštite, uz zahtev za izdavanje licence, prilaže dokaze o ispunjavanju propisanih uslova i standarda za pružanje određenih usluga u oblasti socijalne zaštite za koje traži izdavanje licence, u skladu sa propisom kojim su uređeni minimalni standardi usluga socijalne zaštite, i to: dokaz da ispunjava standarde za pružanje usluge za koju traži izdavanje licence, a koji se tiču lokacije, prostora, opreme, organizacije, broja i stručnosti angažovanog osoblja, procene, planiranja i aktivnosti za pružanje konkretne usluge socijalne zaštite.

Kako do 27. decembra 2018. godine zaposleni u Centru za zaštitu odojčadi, dece i omladine nisu prošli nijednu obuku za rad sa ženama žrtvama nasilja, što se može videti iz priloženih odgovora na zahteve za pristup informacijama koje smo poslale, a sama licenca je dodeljena 26. decembra 2018. godine, pre nego što je prva obuka završena, ostaje otvoreno pitanje na osnovu čega je Ministarstvo utvrdilo da ova ustanova ispunjava uslove za pružanje usluga SOS telefona za žene sa iskustvom nasilja.

Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluge SOS telefona za žene sa iskustvom nasilja³ u članu 15 st. 3 propisuje i obavezu da pružalac usluge angažuje konsultanta za obavljanje poslova saradnika na SOS telefonu, koji ima završen odgovarajući akreditovani osnovni program obuke za obavljanje poslova konsultanta na SOS telefonu za rad sa žrtvama svih oblika nasilja nad ženama.

Član 17. istog pravilnika⁴ detaljno opisuje šta treba da sadrži obuka za rad na SOS telefonu sa žrtvama rodno zasnovanog nasilja:

Obuka za konsultante odvija se u skladu sa propisima u oblasti socijalne zaštite i savremenim stručnim pristupima o nasilju i radu sa žrtvama nasilja, tako da zadovoljava zahteve za specifičnim znanjima i veštinama za rad sa svim vrstama rodno zasnovanog nasilja.

Obuka sadrži minimum sledeće teme: rodno zasnovano nasilje, specifični principi rada sa ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja, obrasci prinude i kontrole koje primenjuje učinilac nasilja, rodno uslovljena dinamika i mehanizmi rodno zasnovanog nasilja, diskriminacija, pravna zaštita i socijalna prava, metode rada na SOS telefonu (aktivno slušanje, reflektovanje, planiranje, sumiranje).

Obuka za konsultante na SOS telefonu koji rade sa određenim ciljnim grupama korisnica (u skladu sa osnovnim programom rada organizacije), koje su pripadnice nacionalnih manjina treba da sadrže: kulturološka, religijska i tradicionalna obeležja ciljne grupe, stereotipi i predrasude u vezi sa ciljnom grupom, problemi sa kojima se pripadnici grupe suočavaju i posledica nasilja koje su preživele u socijalnom kontekstu.

Iz svega gore navedenog jasno je da zaposleni Centra za zaštitu odojčadi, dece i omladine Beograd u momentu donošenja rešenja o dodeljivanju privremene licence od strane Ministarstva nisu posedovali potrebne kvalifikacije za vršenje ove usluge. Bez obzira da li su konsultanti angažovani za ovu vrstu usluge naknadno pohađali posebnu obuku, osnovano su nevladine organizacije koje se bave zaštitom ženskih prava ukazivale da se ova usluga dodeljuje nekvalifikovanom pružaocu.

Usklađenost sa zakonom o socijalnoj zaštiti i Zakonom o javnim nabavkama

Brojne kontroverze koje su pratile sva tri konkursa i konačnu dodelu vršenja ove usluge Centru za zaštitu odojčadi, dece i omladine Beograd izazvane su odbijanjem Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i

² "Sl. glasnik RS", br. 42/2013

³ „Sl. glasnik RS” br. 93/15

⁴ Ibid.

socijalna pitanja da se izjasni o nekoliko bitnih pitanja koje su otvorile ženske nevladine organizacije, a odnose se na samu zakonitost ovog procesa.

Pored pitanja kvalifikacija pružaoca usluge kome je dodeljena ova usluga, ženske nevladine organizacije otvorile su i pitanje samog postupka raspisivanja prethodna tri konkursa, odnosno zakonitosti čitavog procesa određivanja vršioca usluge.

- Naime, Zakon o socijalnoj zaštiti⁵ u članu 64 propisuje sledeće: *Usluge socijalne zaštite iz člana 40. tač. 2-5. ovog zakona koje obezbeđuje Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave, za kojima postoji potreba, a ne mogu ih obezbediti u potrebnom obimu ustanove socijalne zaštite koje je osnovala Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave, nabavljaju se od pružaoca usluga socijalne zaštite koji je za to licenciran kroz postupak javne nabavke usluga socijalne zaštite, u skladu sa zakonom koji uređuje javne nabavke, ovim zakonom i propisima donetim za njihovo sprovođenje.*
- Član 40. st 1 tač. 4 Zakona o socijalnoj zaštiti izričito definiše uslugu SOS telefona kao uslugu socijalne zaštite.

Nezavisno od pitanja da li je Centar za zaštitu odojčadi, dece i omladine, sa kojim je kasnije zaključen Sporazum o saradnji na uspostavljanju SOS telefonske linije za žene sa iskustvom nasilja, u momentu dodele usluge bio kvalifikovani pružalac, ženske organizacije su više puta postavile pitanje Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja zašto u konkretnom slučaju nije primenjen postupak javne nabavke, već je raspisan javni konkurs. U samom tekstu jednog od poništenih konkursa navodi se da je on raspisan na osnovu Zaključka Vlade Republike Srbije 56-7885/2018-1 od 28. avgusta 2018. godine. **Zaključak Vlade Republike Srbije prema ustavnom uređenju Srbije ne može biti u suprotnosti sa zakonom, niti derogirati neku odredbu zakona.**

Suština odredbe člana 64. Zakona o socijalnoj zaštiti jeste da ne ostavlja prostora da se pri nabavljanju usluge socijalne zaštite primeni drugi postupak osim postupka javne nabavke, ako se usluga ne može obezbediti u potrebnom obimu ustanove socijalne zaštite koje je osnovala Republika Srbija.

Iako je nesporno pravo države da podigne kapacitete ustanova čiji je osnivač Republika i na taj način stvori uslove da se usluga socijalne zaštite može pružiti u zadovoljavajućem obimu, u konkretnom slučaju ovo nije učinjeno, već je Centru za zaštitu odojčadi, dece i omladine Beograd dodeljena licenca za pružanje ove usluge, a da njegovi zaposleni nisu imali potrebna znanja i iskustva za rad sa ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja. Suprotno tome, raspisivanje javne nabavke dovelo bi do toga da se u transparentnom i konkurentnom postupku vršenje ove usluge dodeli najkvalifikovanijem i najiskusnijem pružaocu usluge, što bi kao krajnji cilj imalo pružanje kvalitetne usluge korisnicima.

Zakon o javnim nabavkama⁶ detaljno reguliše postupak i uslove javnih nabavki, kao i mogućnost pravne zaštite zainteresovanog lica preteći sledeća načela:

- **Načelo efikasnosti i ekonomičnosti:** propisuje da se prilikom pribavljanja usluge mora voditi računa o odgovarajućem kvalitetu imajući u vidu svrhu, namenu i vrednost javne nabavke. Ovde posebno treba imati u vidu da Zakon o socijalnoj zaštiti propisuje da se ova usluga može dodeliti samo

⁵ "Sl. glasnik RS", br. 24/2011

⁶ "Sl. glasnik RS", br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015

licenciranom pružaocu usluge, tako da ovo načelo isključuje mogućnost da se bilo koji nelicencirani pružalac usluge prijavi u postupku javne nabavke.

- **Načelo obezbeđivanja konkurencije:** u skladu sa prethodnim načelom, ovo načelo garantuje da će se vršenje usluge dodeliti najkvalifikovanijem pružaocu usluge.
- **Načelo transparentnosti** postupka javne nabavke: garantuje javnost i transparentnost postupka.
- **Načelo jednakosti ponuđača:** naručilac je dužan da u svim fazama postupka javne nabavke obezbedi jednak položaj svim ponuđačima bez diskriminacije.

Kako se radi o postupku u kome su prethodni uslovi već propisani Zakonom o socijalnoj zaštiti, koji zahteva određenu licencu za pružanje usluge, da je Ministarstvo raspisalo javnu nabavku umesto konkursa, postupak bi se vodio u dve faze restriktivnog postupka, pri čemu bi prva faza predstavljala proveru ispunjenosti uslova, a druga faza odabir između kvalifikovanih pružalaca usluga koji su ispunili uslove iz prve faze. Ispunjenost uslova i pravilnost javne nabavke kontrolisala bi za to posebno imenovana komisija od strane Ministarstva. Postupak zaštite prava pred Republičkom komisijom za javne nabavke detaljno je uređen Zakonom o javnim nabavkama, kao i pravo na žalbu kandidata koji je imao interes za zaključenje ugovora, a smatra da mu je javnom nabavkom načinjena šteta.

Iz priloženog je vidljivo da Zakon o javnim nabavkama propisuje značajno transparentniji postupak dodele sredstava iz budžeta Republike Srbije pružaocu usluge, kao i pravnu zaštitu i u potpunosti isključuje mogućnost da se ovakva usluga dodeli nekvalifikovanom pružaocu.

Izbegavanjem primene postupka javne nabavke i rapisivanjem konkursa, država se, mimo Zakona o socijalnoj zaštiti, opredelila za manje transparentan proces koji je za rezultat imao dodelu sredstava pružaocu usluge koji u tom momentu nije imao potrebnu kvalifikaciju. **Nijedna ženska nevladina organizacija koja je bila kvalifikovana i imala dugogodišnje iskustvo u pružanju ove usluge nije želela da rizikuje prijavljivanjem na nezakonito raspisan konkurs probleme oko eventualnog kasnijeg poništavanja takvog konkursa.** Ministarstvo je kasnije svoju odluku da vršenje ove usluge dodeli ustanovi čiji je osnivač Republika pravdalo time da se nijedna organizacija nije prijavila na javni poziv, iako su i pored problematične zakonitosti poziva uslovi propisani u sva tri konkursa bili različiti, sadržali različite pravne osnove i nepravilnosti na koje je ukazivano Ministarstvu od strane zainteresovanih organizacija, a treći poziv je propisivao i obavezu snimanja telefonskih razgovora bez ikakvih tehničkih i stručnih standarda, što je bilo u direktnoj suprotnosti sa Istanbulskom konvencijom.

U čitavom postupku, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja bilo je dužno da zatraži i objavi mišljenje Uprave za javne nabavke, ukoliko je smatralo da se u konkretnom slučaju može isključiti postupak javne nabavke, a naročito nakon nekoliko apela ženskih organizacija da se radi o nezakonitom postupku, što nije učinjeno, niti je pruženo ikakvo drugo obrazloženje od strane nadležnog Ministarstva koje bi isključilo propisani postupak javne nabavke.

Usklađenost sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti

Način pružanja usluge SOS telefona ženama žrtvama nasilja od strane Centra za zaštitu odojčadi, dece i omladine doveden je u pitanje i iz ugla Zakona o zaštiti podataka o ličnosti⁷. Nakon pitanja upućenog Povereniku za zaštitu informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti koje je uputio Autonomni

⁷ "Sl. glasnik RS", br. 87/2018

ženski centar, [Poverenik je izdao upozorenje Centru za zaštitu odojčadi, dece i omladine Beograd](#)⁸, kojim je naložio da se otklone nepravilnosti, odnosno da se korisnice upozore o tome da se razgovori snimaju. Centar je naknadno obavestio poverenika da je ove nepravilnosti otklonio.

Centar za zaštitu odojčadi, dece i omladine Beograd, na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, dostavio nam je:

- Odluku o određivanju lica za zaštitu podataka o ličnosti od 22. 8. 2019. godine
- Odluku o snimanju, čuvanju i brisanju podataka – razgovora na serveru usluga SOS telefona za žene sa iskustvom nasilja, SOS dečiji telefon i roditeljski telefon, koje se pružaju pri Centru od 1. 11. 2019. godine
- Odluku o pristupu podacima – snimcima razgovora na serveru usluga SOS telefon za žene sa iskustvom nasilja, SOS dečiji telefon i roditeljski telefon koje se pružaju pri Centru od 1. 11. 2019. godine

Premda sâmo snimanje razgovora, ukoliko se identitet žrtve može zaštititi, a žrtva javiti anonimno, nije nezakonito, u svim ovim dokumentima nedostaje odgovor o opravdanosti i celishodnosti ovakvog snimanja koje, uz jasno naznačeno upozorenje na početku razgovora da se razgovor snima, može izuzetno demotivisuće delovati na žrtvu u toku samog razgovora. U odgovoru nam je naznačeno da se snimci razgovora čuvaju dve godine (730 dana) i da do sada nijednom nadležnom državnom organu nije prosleđen nijedan snimak ovih razgovora, što dodatno postavlja pitanje celishodnosti ovakvog snimanja.

Pitanja na koja nadležni organi Srbije nisu odgovorili

Problem transparentnosti u dodeljivanju i poslovanju nacionalnog SOS telefona za žene sa iskustvom nasilja može se uočiti i kroz izuzetno netransparentan proces i odnos državnih organa prema postavljenim pitanjima od strane nevladinih organizacija, uprkos brojnim zahtevima i pitanjima postavljenim od strane kako nevladinih organizacija, tako i pojedinaca.

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u potpunosti je ignorisalo sve svoje obaveze predviđene Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja⁹, a žalba zbog ćutanja organa Povereniku za zaštitu informacija od javnog značaja pokazala se kao neefikasno pravno sredstvo, budući da na jednu ovakvu žalbu zbog ćutanja Ministarstva upućenu još u julu 2019. godine Poverenik nije odgovorio do dana objavljivanja ove publikacije. Na ovaj način udarili smo u zid ćutanja institucija, što produbljuje nepoverenje između ženskih organizacija i Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, na šta ukazuje i GREVIO izveštaj za Srbiju.

Ostale smo uskraćene za ključna dokumenta koja bi razjasnila kako pravni osnov dodeljivanja nacionalne SOS linije za žene sa iskustvom nasilja, tako i finansijske aspekte koji se tiču SOS telefona.

Na postavljeno pitanje: koji je pravni osnov dodele ove usluge Centru za zaštitu odojčadi, dece i omladine Beograd, Ministarstvo nije odgovorilo. Međutim, od same ustanove saznali smo da se radi o Sporazumu o saradnji na uspostavljanju SOS telefonske linije za žene sa iskustvom nasilja koji su zaključili Centar za zaštitu odojčadi, dece i omladine Beograd i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja dana 12.

⁸ https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-19/Obavestenje_o_sprovedenom_nadzoru.pdf (pritupljeno 15. 2. 2020. godine)

⁹ "Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010

12. 2018. godine. Dodatno smo saznali da su Ministarstvo, Grad Beograd i „Telekom Srbija” A. D. zaključili Memorandum o saradnji na uspostavljanju SOS telefonske linije za žene sa iskustvom nasilja dana 25. 11. 2017. godine. Navedenu dokumentaciju nismo uspele da dobijemo ni od jednog organa kome smo se obratile, niti od ustanove koja je vršilac usluge. Budući da se radi o raspodeli sredstava iz budžeta Republike Srbije, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja bilo je dužno da odgovori na naša pitanja i tako otkloni sumnju koja se pojavila u medijima da se radi o potencijalno koruptivnoj radnji Ministarstva. Sumnje produbljuje i činjenica da smo ostale uskraćene i za finansijski izveštaj za prvu godinu poslovanja nacionalnog SOS telefona za žene sa iskustvom nasilja.

Usklađenost sa Istanbulskom konvencijom i prvi izveštaj GREVIO komiteta za Srbiju

Uspostavljanje SOS telefona za žene žrtve rodno zasnovanog nasilja značajno je iz ugla nekoliko članova Konvencije, budući da Konvencija obavezuje državu da pitanje nasilja nad ženama posmatra holistički – kroz prepoznavanje i identifikovanje svih oblika nasilja, zaštitu, prevenciju i saradnju sa feminističkim organizacijama koja već pružaju razne oblike podrške ženama i imaju odgovarajuća znanja, iskustvo i uspostavljene standarde u pružanju ove usluge.

Tako član 9. Konvencije, koji nosi naziv *Udruženja građana i civilno društvo*, propisuje:

Strane prepoznaju, podstiču i podržavaju rad relevantnih udruženja građana i organizacija civilnog društva u borbi protiv nasilja nad ženama i uspostavljaju delotvornu saradnju sa tim organizacijama na svim nivoima.

Praćenje procesa dodeljivanja usluge SOS telefona za žene sa iskustvom nasilja ukazuje na to da su ženske organizacije više puta reagovala zbog nepravilnosti, nejasnog i netransparentnog procesa, ali je država ovu vrstu kritike ignorisala. Sam GREVIO izveštaj za Srbiju, objavljen u januaru 2020. godine, prepoznaje aktivnosti i kapacitete nevladinih organizacija u ovoj oblasti i eksplicitno navodi slučaj dodele nacionalnog SOS telefona kao primer loše prakse u kome se, umesto nekoj od specijalizovanih organizacija sa decenijskim iskustvom u vršenju ove usluge, ugovor dodeljuje novoj ustanovi koja nije ranije pružala takvu vrstu usluge bez jasnih i obrazloženih razloga, što umanjuje nivo poverenja sa obe strane. Sa druge strane, GREVIO komitet ističe i obavezu države da obezbedi adekvatno finansiranje putem odgovarajućih mogućnosti za finansiranje, poput dugoročnih grantova zasnovanih na transparentnim postupcima nabavke, kako bi se obezbedili održivi nivoi finansiranja za ženske nevladine organizacije koje upravljaju specijalizovanim službama podrške ženama žrtvama svih oblika nasilja. Netransparentnost procesa dodele nacionalnog SOS telefona ustanovi čiji je osnivač Republika direktno je suprotna ovom zahtevu. Do zaključenja ove publikacije, pravni osnov dodele ove usluge, uprkos zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, nije učinjen dostupnim.

Potreba za saradnjom države sa nevladinim organizacijama artikulisana je i u članu 18 Konvencije, koji se odnosi na opšte obaveze u pogledu zaštite i podrške ženama:

U skladu sa domaćim propisima, strane se obavezuju da preduzmu neophodne zakonodavne ili druge mere i obezbede odgovarajuće mehanizme za delotvornu saradnju između svih relevantnih državnih organa, uključujući sudove, javna tužilaštva, organe unutrašnjih poslova, lokalne i regionalne uprave, kao i nevladine organizacije i ostale relevantne organizacije i lica u pružanju zaštite i podrške žrtvama i svedocima svih oblika nasilja obuhvaćenih Konvencijom, uključujući i upućivanje na opšte i specijalizovane službe podrške, navedene u čl. 20. i 22. ove konvencije.

U pogledu ispunjenja ove obaveze, GREVIO izveštaj ponovio je potrebu za saradnjom sa ženskim organizacijama: *GREVIO snažno podstiče srpske vlasti da nastave sa naporima da obezbede saradnju između*

svih relevantnih institucija i sa službama podrške za žene koje vode nevladine organizacije. Nadalje, GREVIO poziva srpske vlasti da uspostave slične nivoe institucionalizovane saradnje između statutarnih agencija i sa službama podrške za žene koje vode nevladine organizacije u vezi sa slučajevima silovanja i seksualnog nasilja, prinudnog braka, proganjanja, seksualnog uznemiravanja i drugih oblika nasilja obuhvaćenih Istanbulskom konvencijom.

Najznačajni član Konvencije koji reguliše obavezu uvođenja nacionalnog SOS telefona je svakako član 24: **Strane se obavezuju da preduzmu neophodne zakonodavne ili druge mere za uspostavljanje non-stop (24 sata dnevno, sedam dana u nedelji) besplatne SOS telefonske linije, koja pokriva celu zemlju, radi davanja saveta pozivaocima u poverljivoj formi ili čuvajući njihovu anonimnost u vezi svih vidova nasilja obuhvaćenih ovom konvencijom.**

U pogledu implementacije ovog člana otvorilo se nekoliko problema:

- Kontroverze oko dodeljivanja nacionalne SOS linije

GREVIO sa zabrinutošću beleži kontroverze oko uspostavljanja ove linije za pomoć. Tri javna poziva za identifikaciju pogodnog izvođača srpske vlasti su povukle, bilo iz tehničkih razloga bilo zato što nisu rezultirale nijednom prijavom. Prema ženskim nevladinim organizacijama i drugim sagovornicima sa kojima se GREVIO sastajao, sva tri poziva su postavila kriterijume koje je bilo teško ispuniti za one NVO sa najrelevantnijim iskustvom u ovoj oblasti. Kasnije imenovanje Zvečanske kao pružaoca usluge nacionalne linije za pomoć izgleda da se odvijalo bez javnog poziva za nabavku, a kriterijumi koji su doveli do njenog imenovanja ostaju nejasni.

- Anonimnost poziva

Još jedna kontroverza koja je izazvala zabrinutost je nivo poverljivosti koji je zagarantovan pozivaocima. Svi pozivi se beleže prema vrsti nasilja i geografskoj lokaciji kako bi se utvrdilo gde su podrške za uslugama najizraženije. Snimci o svim pozivima čuvaju se, u slučaju da budu zatraženi od strane suda. Ženske organizacije su zabrinute da bi ovo moglo ugroziti anonimnost pozivateljki i odvratiti ih od obraćanja za pomoć.

GREVIO je zabrinut zbog gore navedenog i podseća na zahtev Konvencije za poverljivošću i obezbeđivanjem anonimnosti poziva. Ovo se može postići na više načina i ne zahteva nužno potpunu zabranu snimanja poziva. Međutim, mora se osigurati da identitet pozivaoca ni pod kojim okolnostima ne bude otkriven za lica koja pružaju uslugu i da su lični podaci, odnosno bilo koje informacije koje se odnose na identifikovanog ili pojedinca koji bi mogao biti identifikovan, adekvatno zaštićene od neovlašćenog pristupa, izmene ili širenja. GREVIO stoga podseća na obaveze Srbije prema Konvenciji Saveta Evrope o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka, posebno u pogledu potrebe uvođenja zakonskih zaštitnih mera za obradu ličnih podataka koji se tiču zdravlja ili seksualnog života.

Šta više, GREVIO napominje da Pravilnik o detaljnim uslovima i standardima za pružanje usluga SOS telefonske linije za žene koje su preživele nasilje, uveden 2015. godine, posebno zahteva poverljivost. GREVIO veruje da ove principe primenjuju svi pružaoci telefonskih linija, uključujući Zvečansku, i da je njihovo osoblje adekvatno obučeno za to.

GREVIO konstatuje i da su, u trenutku prikupljanja monitoring informacija, samo tri linije za pomoć nevladinih organizacija dobile potrebnu licencu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Razlozi za ovaj mali broj licenci ostaju nejasni, kao i posledice pružanja usluga bez potrebne dozvole.

- Kvalitet usluge

Što se tiče situacije u vezi sa telefonskim linijama za pružanje pomoći u Srbiji, GREVIO napominje da usluge koje pruža većina lokalnih linija za pomoć koje vode specijalizovane ženske organizacije predstavljaju dubinsko savetovanje putem telefona, dok se novoosnovana linija za pomoć na nacionalnom nivou fokusira samo na savetovanje. Drugo, čini se da je većina saveta ograničena na upućivanje na lokalni centar za socijalnu zaštitu i nadležne državne organe, a žene se retko upućuju na usluge podrške specijalizovanih organizacija koje imaju SOS linije za pomoć širom zemlje. GREVIO ukazuje na hitnu potrebu za povezivanjem svih novootvorenih centralnih servisa, kao što je nacionalna linija za pomoć, sa postojećim stručnim službama za podršku ženama, razvijanjem partnerstva sa ženskim NVO.

Zbog svega gore opisanog, GREVIO je izdao i preporuku Srbiji koja glasi:

GREVIO apeluje na srpske vlasti da preduzmu sve odgovarajuće mere kako bi obezbedile poštovanje poverljivosti i anonimnosti svih pozivalaca na novouspostavljenu nacionalnu liniju za pomoć i obezbedile upućivanje na usluge podrške koje pružaju ženske nevladine organizacije.

Preporuke državnim organima i institucijama Republike Srbije

Imajući u vidu da su brojna pitanja postavljena državnim organima ostala neodgovorena ili samo delimično odgovorena, preporuke su formulisane tako da povrate narušeno poverenje između Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i organizacija civilnog društva koje se dugi niz godina zalažu za prava žena, ali i u druge institucije koje su morale biti involvirane u kontrolu procesa trošenja budžetskog novca i u implementaciju Istanbulske konvencije.

- S obzirom na to da je prema informacijama dostupnim na sajtu Državne revizorske institucije¹⁰ objavljeno da je u toku revizija Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, **preporučuje se Državnoj revizorskoj instituciji** da posebno obrati pažnju na pravilnost poslovanja subjekta revizije u skladu sa članom 9 st. 1 tač. 3 Zakona o državnoj revizorskoj instituciji¹¹ u smislu odredbi Zakona o socijalnoj zaštiti, naročito člana 64 st. 1 Zakona o socijalnoj zaštiti¹² i utvrdi da li je u postupku dodeljivanja usluge nacionalnog SOS telefona za žene sa iskustvom nasilja morao biti primenjen postupak javne nabavke, umesto javnih poziva koje je raspisalo Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Dodatno je potrebno proveriti po kom pravnom osnovu je Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja zaključilo sporazum o saradnji na uspostavljanju SOS telefonske linije za žene sa iskustvom nasilja, kao i obratiti pažnju na način na koji su utrošena finansijska sredstva dodeljena za vršenje ove usluge, s obzirom na to da je Ministarstvo odbilo da odgovori na ova pitanja.
- **Uprava za javne nabavke** trebalo bi da u skladu sa svojim nadležnostima iz člana 136 st. 1, tač. 4 Zakona o javnim nabavkama¹³ donese i objavi mišljenje o primeni Zakona o javnim nabavkama, a naročito imajući u vidu član 64 st. 1 Zakona o socijalnoj zaštiti i odgovori na pitanje: da li je Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja imalo pravo da raspiše javni poziv prema Zakonu o udruženjima¹⁴ i da zanemari Zakon o socijalnoj zaštiti kao *lex specialis*?
- **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** bi trebalo da, u cilju vraćanja narušenog poverenja između organizacija civilnog društva i ovog Ministarstva, kao i građanki i građana Republike Srbije, u svom radu primenjuje načelo transparentnosti i zakonitosti, a u slučaju dovođenja u pitanje zakonitosti rada Ministarstva, pruži jasne, konkretne i pravno osnovane odgovore organizacijama civilnog društva i drugim zainteresovanim stranama. Shodno tome, Ministarstvo bi trebalo da objavi traženu dokumentaciju koja se odnosi na rad Nacionalnog SOS

¹⁰

<https://www.dri.rs/%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%98%D0%B5/%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%98%D0%B5-%D1%83-%D1%82%D0%BE%D0%BA%D1%83.11.html> posećeno 20. 02. 2020. godine

¹¹ "Sl. glasnik RS", br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018 - dr. zakon

¹² "Sl. glasnik RS", br. 24/2011

¹³ Sl. glasnik RS", br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015

¹⁴ "Sl. glasnik RS", br. 51/2009, 99/2011 - dr. zakoni i 44/2018 - dr. zakon

telefona za žene sa iskustvom rodno zasnovanog nasilja, a naročito Sporazum koji je zaključilo sa Centrom za zaštitu odojčadi, dece i omladine Beograd.

- **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** naročito bi trebalo da obrati pažnju na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, shodno svojim obavezama propisanim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja¹⁵, a koje mu postavljaju građanke i građani Republike Srbije, i pruži blagovremene i tačne odgovore na ova pitanja, budući da se neodgovaranjem na pitanja koja su upućena Ministarstvu, a vezana su za uspostavljanje i funkcionisanje SOS telefonske linije za žene sa iskustvom nasilja, opravdano stvara sumnja u zakonitost distribucije budžetskih sredstava za pružanje usluga socijalne zaštite.
- **Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja** bi trebalo da, u slučaju kada smatra da postoje uslovi da se odstupi od posebnog zakona koji reguliše određenu oblast iz njegove nadležnosti, a tiče se raspodele budžetskih sredstava, kao što je to član 64 Zakona o socijalnoj zaštiti, zatraži i objavi mišljenje Uprave za javne nabavke o primeni Zakona o javnim nabavkama, u skladu sa članom 136. st. 1, tač. 4 Zakona o javnim nabavkama, kako bi otklonilo javno izraženu sumnju u zakonitost postupanja ovog Ministarstva.
- **Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost** bi trebalo da, u skladu sa svojim nadležnostima koje se ogledaju u praćenju sprovođenja strateških dokumenata, zakona i drugih propisa u oblasti rodne ravnopravnosti, davanju stručnih mišljenja i usmeravanju rada državnih organa u poslovima koji direktno ili indirektno utiču na rodnu ravnopravnost i vršenju koordinacije državnih organa u oblasti rodne ravnopravnosti, da mišljenje o usklađenosti osnivanja i rada Nacionalnog SOS telefona za žene sa iskustvom nasilja sa Istanbulskom konvencijom, kao i da aktivno prati kvalitet pružanja ove usluge.
- **Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost** bi u skladu sa svojim koordinacionim nadležnostima trebalo da zahteva od Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, da objavi dokumentaciju koja se odnosi na uspostavljanje SOS telefonske linije za žene sa iskustvom nasilja kako bi javnost bila upoznata sa svim aspektima borbe Republike Srbije protiv nasilja nad ženama, a naročito sa uspostavljanjem SOS telefona kao oblika primarne podrške.
- **Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost** bi u skladu sa svojim nadležnostima trebalo da koordiniše rad državnih organa i da ih usmerava na punu implementaciju Istanbulske konvencije, a naročito na saradnju sa organizacijama civilnog društva koje imaju višegodišnje iskustvo u borbi protiv nasilja nad ženama, kako bi se uspostavio adekvatan sistem zaštite žena od rodno zasnovanog nasilja širom zemlje, a usluge socijalne i druge podrške bile pružene kvalitetno i u skladu sa potrebama korisnica.

¹⁵ "Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010

Preporuke organizacijama civilnog društva

Organizacije civilnog društva, naročito organizacije koje se bave zaštitom prava žena i podrškom ženama koje su preživele nasilje bi u svrhu ostvarenja ciljeva za koje se zalažu trebalo da:

- Ovu analizu dostave državnim organima i institucijama na koje su adresirane preporuke u cilju obaveštenja o ovim preporukama i njihovog realizovanja.
- Pokrenu odgovarajuće postupke pred nadležnim organima: zatraže mišljenje Uprave za javne nabavke; prijave nepravilnosti Budžetskoj inspekciji Republike Srbije; podnesu zahtev za pokretanje prekršajnog postupka zbog prekršaja iz člana 46 st. 1 tač. 8 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.
- Nastave sa praćenjem rada Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, kao i Centra za zaštitu odojčadi, dece i omladine Beograd, i kontinuirano zahtevaju odgovore na pitanja u vezi sa načinom rada i kvalitetom izvršene uluge.
- Nastave sa praćenjem primene Istanbulske konvencije i pružanjem informacija GREVIO komitetu Saveta Evrope.
- Ojačaju unutrašnje kapacitete za praćenje primene domaćeg zakonodavstva i/ili razviju partnerstva sa drugim nevladinim i stručnim udruženjima u cilju pravne analize postupaka institucija javne uprave u pogledu primene zakona u ovoj oblasti.
- Nastave sa obaveštavanjem i uključivanjem javnosti o napretku koji postoji u ovoj oblasti, ili o nepravilnostima koje su zapažene u radu institucija.

Zaključak

Iako je tokom procesa dodeljivanja Nacionalne SOS telefonske linije za žene sa iskustvom nasilja, kao i tokom izrade ove analize, postavljen veliki broj pitanja različitim državnim organima, sa izuzetkom Centra za zaštitu odojčadi, dece i omladine Beograd, koji je dao najpotpuniji odgovor na ova pitanja, ili nije odgovoreno ili nije odgovoreno u potpunosti. Institucionalni veo ćutanja prilikom određivanja vršioca ove usluge bacio je u drugi plan ono što je suštinski najvažnije i zbog čega su nevladine organizacije i postavljale sva ova pitanja, a to je pružanje podrške ženama žrtvama nasilja.

Odbijanje saradnje sa nevladinim organizacijama suprotno je Istanbulskoj konvenciji, koja obavezuje državu potpisnicu da prepoznaje, podstiče i podržava rad relevantnih udruženja građana i organizacija civilnog društva u borbi protiv nasilja nad ženama. *Ratio legis* ovog člana Konvencije nije u tome da se organizacije civilnog društva same zbog sebe uključe i konsultuju u različite nivoe i procese zaštite žena od nasilja, već upravo suprotno – da se njihovo dugogodišnje iskustvo i rad sa ženama žrtvama nasilja, kao i poverenje koje uživaju među brojnim ženama koje su im se obraćale za pomoć prepozna i da država ovo znanje i iskustvo iskoristi kako bi razvila sopstvene kapacitete u borbi protiv nasilja nad ženama.

U odsustvu adekvatnog odgovora države i sa vrlo oskudnim i neizvesnim resursima, ženske organizacije su decenijama pružale uslugu SOS telefona, pravnog i psihološkog savetovanja, kao i druge vidove podrške, a

razvile su i odgovarajuće standarde postupanja i obuke za pružanje ove usluge, koje ne podrazumevaju samo puko preusmeravanje žena žrtava nasilja na državne institucije, već i dubinsko razumevanje pojma rodno zasnovanog nasilja. Specijalizovane organizacije su svesne problema, prepreka i ograničenih dometa institucija na koje se žrtve upućuju i pružaju podršku žrtvama u prevazilaženju tih problema. Pored svih postojećih resursa koji postoje u nevladinom sektoru da se stvori kvalitetna SOS telefonska linija koja bi suštinski imala kapaciteta da donese promenu u brobi protiv nasilja nad ženama, država je odlučila da se ova usluga dodeli pružaocu usluge koji do dana počinjanja sa radom nije imao zapravo nikakvog prethodnog iskustva u radu sa ženama žrtvama nasilja. Posledice ovakve odluke mogu dugoročno usporiti ispunjavanje obaveza države i ciljeve u borbi protiv nasilja nad ženama, kojima Srbija, makar deklarativno, stremi.

- Aneks 1: Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja upućen Centru za zaštitu odojčadi, dece i omladine Beograd od 22. 1. 2020. godine
- Aneks 2: Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Centra za zaštitu odojčadi, dece i omladine Beograd od 10. 2. 2020. godine
- Aneks 3: Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja upućen Zavodu za socijalnu zaštitu dana 22. 1. 2020. godine
- Aneks 4: Odgovor Zavoda za socijalnu zaštitu na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja od 23. 1. 2020. godine
- Aneks 5: Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja upućen Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
- Aneks 6: Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja upućen Gradskoj upravi za Grad Beograd od 22. 1. 2020. godine
- Aneks 7: Odgovor Gradske uprave Grada Beograda od 7. 2. 2020. godine
- Aneks 8: Medijski tekstovi:
 1. Blic - Da li ministar Đorđević NAMEŠTA TENDER za SOS telefon za žene žrtve porodičnog nasilja?¹⁶
 2. Danas - SOS linija uspostavljena mimo svih zakona¹⁷
 3. Blic - AFERA "SOS TELEFON" Ministar Đorđević izbegava odgovor na glavno pitanje, a u nedostatku argumenata ZBIJA ŠALE¹⁸
 4. Vreme – Pravda za žene¹⁹

¹⁶ <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/da-li-ministar-djordjevic-namesta-tender-za-sos-telefon-za-zene-zrtve-porodicnog/t2pk1st> pristupljeno 1. marta 2020. godine

¹⁷ <https://www.danas.rs/drustvo/sos-linija-uspostavljena-mimo-svih-zakona/> pristupljeno 1. marta 2020. godine

¹⁸ <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/afera-sos-telefon-ministar-djordjevic-izbegava-odgovor-na-glavno-pitanje-a-u/nmwtsqb> pristupljeno 1. marta 2020. godine

¹⁹ <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1598662> pristupljeno 1. marta 2020. godine