

PRAĆENJE I VREDNOVANJE MEHANIZAMA I ZAKONODAVSTVA U OBLASTI NASILJA NAD ŽENAMA I NASILJA U PORODICI



**Smernice i priručnik za podršku Kancelariji
nacionalnog koordinatora za borbu protiv
nasilja u porodici o sprovođenju, praćenju i
vrednovanju aktivnosti za borbu protiv nasilja
nad ženama i nasilja u porodici**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

PRAĆENJE I VREDNOVANJE MEHANIZAMA I ZAKONODAVSTVA U OBLASTI NASILJA NAD ŽENAMA I NASILJA U PORODICI

Nertilë Latifi Balaj
lokalni konsultant

Februara 2023

Savet Evrope

“Praćenje i evaluacija mehanizama i zakonodavstva u oblasti nasilja nad ženama i nasilja u porodici”

Mišljenja izražena u ovom radu predstavljaju odgovornost autora i ne odražavaju nužno zvaničnu politiku Saveta Evrope.

Umnožavanje odlomaka (do 500 reči) je dozvoljeno, osim u komercijalne svrhe, sve dok je očuvan integritet teksta, ako se izvod ne koristi van konteksta, ne daje nepotpune informacije ili obmanjuje čitaoca u pogledu prirode, obim ili sadržaj teksta. Izvorni tekst uvek mora biti potvrđen na sledeći način „© Savet Evrope, 2023“. Sve ostale zahteve u vezi sa reprodukcijom/ prevodom celog ili dela dokumenta treba uputiti Direkciji za komunikacije Saveta Evrope (F-67075 Strasbourg Cedex ili publishing@coe.int).

Sva ostala korespondencija u vezi sa ovim dokumentom treba da bude upućena Odeljenju za rodnu ravnopravnost Generalnog direktorata za demokratiju i ljudsko dostojanstvo Saveta Evrope.

Dizajn korica i izgled:
Final Final by Radient Gradient
www.finalfinal.work

Fotografije: ©Shutterstock

Izdavaštvo Saveta Evrope
F-67075 Strazbur Cedex

© Savet Evrope, februara 2023

Sadržaj

Lista skraćenica

1. Cilj i opseg smernica	7
2. Važnost praćenja, vrednovanja i učenja	9
3. Član 10 Istanbulske konvencije – Koordinaciono telo	11
3.1 Koordinaciono telo	14
3.2 Pregled Kancelarije nacionalnog koordinatora Kosova* za borbu protiv nasilja u porodici	15
4. Vodeći principi za koordinaciono telo o praćenju i vrednovanju	16
4.1 Namensko koordinaciono i implementaciono telo	16
4.2 Veza na visokom nivou sa Vladom	17
4.3 Specijalizovana ekspertiza i povratne informacije	18
4.4 Budžetiranje finansijskih i ljudskih resursa	19
5. Obećavajuće najbolje prakse, izazovi i naučene lekcije iz Srednjoročnog horizontalnog pregleda za 2022. GREVIO	20
5.1 Kratak pregled najboljih praksi koje najviše obećavaju	20
5.2 Najčešći izazovi na koje se nailazi	21
6 Praćenje i vrednovanje	23
6.1 Institucionalna nezavisnost	23
6.2 Finansijski resursi	24
6.3 Prikupljanje podataka	25
7 Kancelarija nacionalnog koordinatora za borbu protiv nasilja u porodici (NKNP)	27
7.1 Predviđena struktura NKNP	27
7.2 Nacionalni koordinator za borbu protiv nasilja u porodici	28
7.3 Koordinacioni sekretarijat NKNP	29
7.4 Međuministarska koordinaciona grupa (KG)	30
7.5 Uloga NVO	31
8 Relevantne zainteresovane strane u oblasti borbe protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama	32 34
9 Nacionalna strategija za zaštitu od nasilja u porodici i nasilja nad ženama 2022– 2026.	35
9.1 Akcioni plan za praćenje i vrednovanje 2022–2026.	39
Prilozi	40
Reference	

* Svako pominjanje Kosova, bilo da se radi o teritoriji, institucijama ili stanovništvu, tumačiće se u potpunoj saglasnosti sa rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija i bez prejudiciranja statusa Kosova

Lista skraćenica

GREVIO	Grupa eksperata za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici
NP	Nasilje u porodici
NNŽ	Nasilje nad ženama
NKNP	Nacionalni koordinator za borbu protiv nasilja u porodici
PVU	Praćenje, vrednovanje i učenje
KSA	Kosovska statistička agencija
KG	Koordinaciona grupa

Poglavlje 1

Cilj i opseg smernica

Cilj ovih smernica je da podrži Kancelariju nacionalnog koordinatora za borbu protiv nasilja u porodici (u daljem tekstu NKNP) i druge nadležne organe Kosova* u praćenju i vrednovanju mehanizama i zakonodavstva u oblasti borbe protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, sa fokusom na „Nacionalnu strategiju za zaštitu od nasilja u porodici i nasilja nad ženama 2022–2026“. Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (poznata kao Istanbulska konvencija) pokriva u članu 10 osnivanje i uloge tela za implementaciju i precizira zahteve ovog tela za koordinaciju, sprovođenje, praćenje i vrednovanje politika i mera za sprečavanje i borbu protiv nasilja nad ženama (u daljem tekstu NNŽ) i nasilja u porodici (u daljem tekstu NP). Sprovođenje člana 10 Istanbulske konvencije takođe znači primenu članova 9 i 11 Istanbulske konvencije, odnosno uključivanje nevladinih organizacija i organizacija civilnog društva u sprovođenje, kao i prikupljanje potrebnih podataka o nasilju nad ženama i nasilju u porodici povremeno i na institucionalizovani način. Istanbulska konvencija ne precizira kako tačno treba da budu ispunjeni zahtevi navedeni u ovim članovima, a države ugovornice su slobodne da tumače i prilagođavaju njihovu primenu onome što najviše odgovara njihovim relevantnim administrativnim strukturama.

Ove smernice i priručnik daju preporuke o odgovarajućem praćenju i vrednovanju mehanizama i zakonodavstva u oblasti borbe protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, usredsređujući se na podršku Kancelariji nacionalnog koordinatora za borbu protiv nasilja u porodici u praćenju i vrednovanju glavnog instrumenta na Kosovu, a to je „Nacionalna strategija za zaštitu od nasilja u porodici i nasilja nad ženama 2022–2026“ (u daljem tekstu Strategija). Ipak, smernice i priručnik su izrađeni tako da se lako prilagođavaju predstojećoj Strategiji i/ili sličnim pravnim instrumentima.

Pored Istanbulske konvencije i njenog eksplanatornog izveštaja, smernice se zasnivaju i na nalazima navedenim u analitičkom izveštaju Saveta Evrope, objavljenog 2016. godine, koji se bavio zajedničkim izazovima i naučenim lekcijama iz uspostavljanja nacionalnih koordinacionih tela u različitim evropskim zemljama koje primenjuju Istanbulsku konvenciju ili slične ugovore (Savet Evrope, 2016); Srednjoročni horizontalni pregled GREVIO početnih evaluacionih izveštaja 2022 (GREVIO, 2022), odluke vlade 04/83 odobrene 11. 7. 2012. zajedno sa svojim nadležnostima i eksplanatornom napomenom, i izveštaj Saveta Evrope „Procena usaglašenosti zakona, politika i ostalih mera Kosova* sa standardima Konvencije

Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija)” (Savet Evrope, 2022). Stoga će ove smernice predložiti primenu člana 10. zasnovanu na najboljim međunarodnim praksama u skladu sa specifičnim karakteristikama i pretpostavkama domaćih administrativnih struktura i pitanjima u oblasti nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Priručnik za praćenje i vrednovanje sastoji se od narativnih smernica, akcionog plana za praćenje i vrednovanje, kao i relevantnih instrumenata za praćenje i vrednovanje za izveštavanje i praćenje napretka u prilogima A i B (Formati za kvartalno izveštavanje – za sve zainteresovane strane i Tabela za praćenje indikatora – za Kancelariju NKNP).

Poglavlje 2

Važnost praćenja, vrednovanja i učenja

Pравilan sistem praćenja, vrednovanja i učenja (PVU) postavlja plan za delotvoran pristup sprovođenju programa i politika zasnovan na dokazima, kao što su Nacionalna strategija za zaštitu od nasilja u porodici i nasilja nad ženama 2022–2026. On olakšava prikupljanje kvantitativnih i kvalitativnih podataka o ključnim indikatorima za praćenje napretka tokom vremena i prikazivanje rezultata reformi i inicijativa za jačanje kapaciteta. Praćenje, vrednovanje i učenje podržava delotvorno upravljanje, učenje i odgovornost. Takođe podržava informisano donošenje odluka i učenje tako što generiše korisne informacije i povratne informacije kako bi se razmišljalo o tome šta funkcioniše, a šta ne funkcioniše i zašto, i koristi nalaze za blagovremenu korekciju kursa.

Plan praćenja, vrednovanja i učenja za Strategiju konkretno ispunjava sledeće funkcije:

- Detaljno opisuje logički model strategije, ciljeve, rezultate i indikatore učinka koji će se koristiti za merenje napretka i ishoda za koje su odgovorni partneri u implementaciji.
- Detaljno objašnjava kako će NKNP vršiti praćenje i vrednovanje kako bi se utvrdio da li se postižu željeni rezultati i ishodi.
- Informiše implementacione partnere i zainteresovane strane o tome šta funkcioniše, a šta ne, kao i o napretku ka postizanju ciljeva i rezultata.
- Generiše dokaze i znanje za kontinuirano prilagođavanje i poboljšanje učinka na osnovu naučenih lekcija i promena u lokalnom kontekstu.
- Podržava primenu donošenja odluka zasnovanih na dokazima kako bi se poboljšala efikasnost i delotvornost i omogućilo odgovornije i transparentnije postupanje.

Dobar plan praćenja, vrednovanja i učenja će prepoznati i dokumentovati uspehe, izazove i prilike, uključujući uticaj lokalnog konteksta prikupljanjem, analizom i korišćenjem dokaza i znanja ne samo za delotvorno sprovođenje strategije, već i za predstavljanje ubedljivih priča o rezultatima. Da bi ispunio svrhu, plan praćenja, vrednovanja i učenja treba da bude sastavljen od četiri osnovne komponente:

- 1) okvira rezultata i logičkog okvira koji oslikavaju intervenciju logiku strategije;
- 2) indikatora koji prate napredak ka postizanju rezultata i ishoda;
- 3) metoda i alata praćenja, vrednovanja i učenja (PVU) koji generišu podatke i informacije za adaptivno upravljanje i za verifikaciju i validaciju indikatora; i
- 4) plana učenja, koji integriše istraživačka pitanja, aktivnosti učenja i pauze i odražava trenutke za učenje i prilagođavanje primenom znanja iz našeg iskustva i operativnog okruženja.

Prikupljanje i praćenje dokaza najvažnije je za pravilan sistem praćenja, vrednovanja i učenja. Glavna funkcija plana praćenja, vrednovanja i učenja je merenje stepena do kog su ciljevi ispunjeni i napretka koji je postignut, što je osim narativnog opisa kvantifikovano kroz indikatore napretka sa odgovarajućim ciljevima. U nekim slučajevima, podaci i relevantne informacije su dostupni u nacionalnim izveštajima različitih agencija, ali konkretnije informacije i podaci koji se odnose na ciljeve strategije ili mandata nisu lako dostupni iz postojećih ili sekundarnih podataka, zbog čega ih je neophodno prikupiti. Izveštaj o početnoj studiji prikuplja podatke na početku mandata, koji će služiti kao referenca za buduće mere sa kojima će se porediti napredak. Shodno tome, izveštaji iz studije koja se vrši na sredini i na kraju perioda se sačinjavaju oko sredine, odnosno kraja mandata. Studija na sredini perioda meri napredak, ali takođe pruža uvid u napredak i intenzitet kursa, a mnoge lekcije se mogu naučiti i prilagoditi ostatku mandata. Studija na kraju obezbeđuje relevantne podatke za merenje podataka sa početka (i iz srednjeg dela) kako bi se pratio kompletan napredak neke aktivnosti ili inicijative. Pored pružanja informacija o efikasnosti odabranih metoda, studije na kraju često takođe informišu o pitanjima koja zaostaju i koja će možda zahtevati više pažnje u predstojećim mandatima ili inicijativama. Stoga studije na početku, sredini i na kraju perioda predstavljaju najvažniji izvor za proces praćenja, vrednovanja i učenja. Iz svih njih se mogu izvući i naučiti pouke, a što je najvažnije, mogu se koristiti za informisanje o početnoj tački, napretku, neophodnim promenama kursa ili adaptacijama, dostignućima i nedostacima koje treba istaći u predstojećim inicijativama.

Poglavlje 3

Član 10 Istanbulske konvencije – Koordinaciono telo

Usvajanje i ratifikaciju međunarodnih sporazuma prati spisak obaveza i dužnosti za strane, kako bi se osigurala odgovornost i zaštita građana, kao i da bi se mogla sagledati i meriti efikasnost u različitim državama potpisnicama. Od septembra 2020. godine Istanbulska konvencija predstavlja deo Ustava Kosova*, prema glasanju Skupštine Kosova* za izmenu i dopunu Ustava kako bi se dalo direktno dejstvo Istanbulskoj konvenciji. Stoga se direktno primenjuje na lokalni pravni sistem.

Član 10 Istanbulske konvencije nalaže određivanje ili uspostavljanje zvaničnog koordinacionog tela, odgovornog za koordinaciju, sprovođenje, praćenje i vrednovanje politika i mera za sprečavanje i borbu protiv svih oblika nasilja obuhvaćenih Konvencijom.

Član 10 – Koordinaciono telo

1 Ugovorne strane su u obavezi da odrede ili uspostave tela odgovorna za koordinaciju, sprovođenje, praćenje i vrednovanje politika i mera za sprečavanje i borbu protiv svih oblika nasilja obuhvaćenih ovom konvencijom. Ta tela su dužna da koordinišu prikupljanje podataka kako je navedeno u članu 11, analiziraju i distribuiraju rezultate.

2 Strane su dužne da obezbede da tela imenovana ili osnovana u skladu sa ovim članom dobiju informacije opšte prirode o merama preduzetim u skladu sa Poglavljem VIII.

3 Strane su dužne da obezbede da tela imenovana ili osnovana u skladu sa ovim članom imaju kapacitet da direktno komuniciraju sa istim telima ostalih strana i da unapređuju odnose sa njima.

1 The Assembly of Kosovo* decides to apply the Istanbul Convention, Council of Europe Newsroom, Accessed at: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/-/the-national-assembly-of-kosovo-decides-to-apply-the-istanbul-convention>

Član 11 – Prikupljanje podataka i istraživanje

1 U svrhu primene ove konvencije, strane se obavezuju da: a) prikupljaju razvrstane relevantne statističke podatke u redovnim intervalima o slučajevima svih oblika nasilja obuhvaćenih ovom konvencijom; b) podrže istraživanje u oblasti svih oblika nasilja obuhvaćenih ovom konvencijom kako bi se proučili njegovi osnovni uzroci i posledice, učestalost i stopa osuđivanja, kao i efikasnost mera preduzetih za sprovođenje ove konvencije.

2 Strane su dužne da nastoje da sprovede istraživanja populacije u redovnim intervalima u cilju procene prevalence i trendova svih oblika nasilja obuhvaćenih ovom konvencijom.

3 Strane su dužne da dostave grupi eksperata, kako je navedeno u članu 66 ove konvencije, informacije prikupljene u skladu sa ovim članom u cilju podsticanja međunarodne saradnje i omogućavanja međunarodnog poređenja.

4 Strane su dužne da obezbede da informacije prikupljene u skladu sa ovim članom budu dostupne javnosti.

Detaljnija uputstva o ispunjavanju zahteva za član 10 Istanbulske konvencije navedena su u Ekspanatornom izveštaju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici. U tom izveštaju se navodi da koordinaciono telo može biti postojeći državni organ ili telo novoosnovano u tu svrhu, kako strana potpisnica smatra relevantnim. Države odlučuju i o broju zaposlenih i resursa kojima raspolaže koordinaciono telo. Što se tiče uloge praćenja, očekuje se da delokrug koordinacionog tela pokrije kako su i koliko delotvorno sprovedene efikasne ciljne politike za borbu protiv nasilja u porodici, odnosno praćenje efikasnosti Nacionalne strategije za zaštitu od nasilja u porodici i nasilja nad ženama. Na kraju, od zahtevanih vrednovanja koje naloži upravno telo očekuje se da naučno mere efikasnost konkretnih mera ili primenjenih politika i kako su one zadovoljile potrebe žrtava, ako su donele održiv ishod i/ili dovele do neočekivanih posledica. To podrazumeva da su države obavezne da prikupljaju podatke za čitavo stanovništvo u periodičnim intervalima, kako je definisano u članu 11, koji se takođe pominje u članu 10 konvencije (Istanbulska konvencija Saveta Evrope iz 2011, str. 4). Nadležni organi su takođe zaduženi za prikupljanje relevantnih podataka i njihovo pravilno predstavljanje javnosti. Metode prikupljanja, analize i predstavljanja podataka takođe su prepuštene odluci država.

Drugi stav člana 10 ima za cilj da obezbedi pravilno postupanje sa podacima i informacijama, pri čemu koordinaciono telo treba da bude obavешteno o opštem nivou relevantnih informacija, a ne upoznato sa identitetom i načinom pojedinačnih slučajeva, kako bi se održali integritet i etički standardi obrade i skladištenja podataka.

Međuinstitucionalno učenje iz različitih država ugovornica pokriveno je u trećem stavu, pri čemu se podstiče razmena iskustava, tako da strane mogu profitirati od šireg spektra naučenih lekcija, kako delotvornih tako i nedelotvornih, što doprinosi efikasnosti na regionalnom nivou, ali i usklađivanju prakse u različitim državama i regionima.

„Sprečavanje i borba protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici zahteva donošenje odluka na osnovu dokaza. To podrazumeva delotvorno dokumentovanje obima nasilja tako što će se stvarati čvrsti, uporedni podaci kako bi se vodila politika i pratila primena mera za rešavanje problema.” (Istanbulska konvencija Saveta Evrope iz 2011, str. 4)

Član 11 obavezuje države da prikupljaju razvrstane podatke na institucionalnom nivou i periodično. S jedne strane, to pomaže da se razume značaj problema sa kojima se žrtve suočavaju, što se može koristiti za zagovaranje na nivoima politike i podizanje nivoa svesti među stanovništvom, ali takođe ohrabruje žrtve da prijave zlostavljanje, i na taj način sveobuhvatno doprinosi borbi protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama, i svih oblika nasilja.

Relevantni statistički podaci mogu uključivati administrativne i statističke podatke:

- zdravstvenih službi;
- socijalnih službi;
- organa za sprovođenje zakona;
- pravosudne podatke koje beleže pravosudni organi;
- javnih tužilaca.
- NVO

Pored toga, prikupljeni podaci mogu se dobiti iz službi, agencija, a mogu biti i podaci iz pravosuđa. Ideja iza svega toga je da se na ovaj način daju informacije o korišćenju usluga od strane žrtava nasilja u porodici koje koriste usluge, pružanju usluga od strane vladinih agencija javnog (i privatnog) zdravstvenog sektora, medicinske zaštite, savetovanja, smeštaja ili druge podrške; pomoći u proceni efikasnosti postojećih politika, proceni administrativnih troškova kada je nasilje u pitanju; i daju se informacije o kaznama i karakteristikama osuđenih lica kao i stopama osuđivanja.

„Prema članu 11 Konvencije, od strana se traži da prikupljaju razvrstane statističke podatke u redovnim intervalima o slučajevima koji se odnose na sve oblike nasilja obuhvaćene ovom konvencijom, iz više razloga, uključujući osiguranje izrade i sprovođenje politike zasnovane na dokazima. Sudstvo, policija, službe socijalne i zdravstvene zaštite stoga treba da uspostave sisteme podataka koji prevazilaze potrebe internog evidentiranja njihovih agencija/službi i, kao minimum, prikupljaju podatke o žrtvama i počiniocima razvrstane prema polu, starosti, vrsti nasilja, odnosu žrtve i počinioca i geografskoj lokaciji” (GREVIO, 2022, str. 40).

Član 11 Istanbulske konvencije takođe obavezuje države da prikupljaju statistiku i podatke o nasilju u porodici i nasilju nad ženama koji se mogu objediniti. Nacionalni koordinator za borbu protiv nasilja u porodici je 2019. godine pokrenuo integrisanu bazu podataka o slučajevima nasilja u porodici. Šest institucija koristi integrisanu bazu podataka, a to su policija, socijalne službe (tj. Centri za socijalni rad), Kancelarija za zastupanje i pomoć žrtvama, skloništa, Državno tužilaštvo i sudovi. Cilj ove baze podataka je stvaranje anonimizovanih statističkih podataka koji prate put žrtve kroz pravosudni sistem i usluge podrške, uključujući pol, starost, „opštinu boravišta“, „status invaliditeta“ i „povezanost sa LGBTQ zajednicom“. (Savet Evrope, 2022, str.27)

„Funkciju evaluacije treba shvatiti kao nezavisnu i naučnu procenu, zasnovanu na čvrstim podacima, politikama i merama. U tom smislu, prikupljanje podataka je od suštinske važnosti za sprovođenje solidnih i naučnih evaluacija.“ (GREVIO, 2022, str. 37).

Preporuka:

Iako institucije kao što su Kosovska policija, pravosudne institucije i institucije za sprovođenje zakona generalno prikupljaju osnovne informacije, ne prikupljaju sva tela u lancu podataka relevantne podatke i često se podaci ne učitavaju u digitalne dosijee u realnom vremenu da bi imali značajan efekat. Stoga je u ovoj fazi realistična preporuka za Kosovo* da proceni trenutni tok podataka koji dolazi iz različitih institucija, kao što je Kosovska policija, i iz sektora pravosuđa, i utvrdi koji podaci su potrebni i koja institucija bi koje podatke trebalo da doda u standardne izveštajne obrasce. To će dodatno pojasniti stvarni obim problema i omogućiti efikasniji proces.

3.1 Koordinaciono telo

Istanbulska konvencija Saveta Evrope ne utvrđuje kako bi trebalo osnovati ta tela i kako bi ona trebalo da izgledaju ili funkcionišu, zbog čega je na svakoj strani da osmisli koordinaciono telo najprikladnije za njene organe vlasti, organizacione i društvene strukture.

Analitički izveštaj „Sprovođenje člana 10 Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici – uspostavljanje nacionalnih koordinacionih tela“ (Savet Evrope, 2016) utvrdio je da većina država još nije uspostavila kompletno funkcionalna nacionalna koordinaciona tela prema Istanbulske konvenciji. Petnaest država navelo je da je započelo uspostavljanje tih tela, a neke od njih su dalje odmakle u procesu i funkcionalnije su od drugih.

Izveštaj za 2016. je otkrio da postoji mnogo načina na koje se koordinaciono telo može uspostaviti i osmisliti. Ipak, naučene lekcije i nalazi iz njihove analize su istakli niz faktora koji su postali veoma važni u efikasnosti navedenih tela i njihovog delovanja u borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici na nacionalnom nivou.

3.2 Pregled Kancelarije nacionalnog koordinatora Kosova* za borbu protiv nasilja u porodici

Strukture koordinacionog tela – NKNP zadužene su za praćenje i vrednovanje Nacionalne strategije za borbu protiv nasilja u porodici, i na tome sarađuju nacionalni koordinator, prateće osoblje i koordinaciona grupa / zainteresovane strane. Proces praćenja i vrednovanja zavisi od objedinjavanja, prikupljanja, analize i prijavljivanja relevantnih podataka i nalaza od strane svakog od tih aktera.

U skladu sa članom 92 stav 4 i članova 93 stav 4 Ustava Kosova* i na osnovu ažurirane uredbe 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti premijera i ministarstava, uloge i odgovornosti Kancelarije nacionalnog koordinatora za borbu protiv nasilja u porodici (NKNP) regulisane su odlukom Vlade 04/83 od 11. 7. 2012. Eksplanatorna napomena odluke o imenovanju NKNP opisuje uloge i odgovornosti relevantnih pozicija, osoblja i radne grupe, koje sadašnja struktura nije u mogućnosti da ispoštuje, s obzirom na nedostatak potrebnih resursa.

Nedostatak resursa, kako ljudskih tako i finansijskih, predstavlja izazov koji bi se mogao rešiti donošenjem propisa pravnim aktom, kao što je administrativna naredba, koja bi takođe obezbedila institucionalno očuvanje Kancelarije, mimo političkih promena.

Poglavlje 4

Vodeći principi za koordinaciono telo o praćenju i vrednovanju

Funkcionalno koordinaciono telo je ključno za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici i obezbeđivanje delotvorne primene obaveza prema Istanbulskoj konvenciji. Faktori koji doprinose funkcionalnosti i delotvornosti koordinacionog tela se kreću od strukture koordinacije i implementacije, povezanosti sa državnim telima na visokom nivou, doprinosa istručnosti specijalizovanih organizacija, posvećenih finansijskih i ljudskih resursa, i kvalitativnog praćenja i vrednovanja. Neki vodeći principi koje treba razmotriti navedeni su u nastavku.

4.1 Namensko koordinaciono i implementaciono telo

Postojanje namenskog koordinacionog i implementacionog tela, što znači tela koje je u potpunosti i isključivo angažovano za ulogu koordinacije protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici na nacionalnom nivou, sigurno će imati daleko veći uticaj od dodavanja ovih dužnosti službenicima kojima su već dodeljene primarne dužnosti. Drugi vodeći princip, o kome se govori u nastavku, naglašava važnost povezanosti visokog nivoa sa donošenjem odluka, što znači da će nacionalni koordinator na visokom državnom nivou više prioritizovati sva pitanja. Ipak, to ima i svojih negativnih strana. Visoki zvaničnici već imaju prepune agende i duge liste prioriteta, a smatra se da je posvećena koordinacija jedan od najvažnijih faktora za uspešnu koordinaciju.

Funkcija Nacionalnog koordinatora za borbu protiv nasilja u porodici zavisi od političkog mandata zamenika ministra pravde, ali za ovo telo nema dovoljno sredstava u budžetu. Samo zamenik ministra pravde, njegov lični pomoćnik i savetnik u Kabinetu Ministarstva pravde službeno su zaduženi da rukovode radom ovog tela. (Savet Evrope, 2022, str. 38). S obzirom na to da ulogu nacionalnog koordinatora na Kosovu* predvodi zamenik ministra pravde, što je pozicija na visokom nivou koja je već preopterećena sama po sebi, angažovanje ljudskih resursa koji su u potpunosti posvećeni upravljanju nacionalnom koordinacionom kancelarijom je neophodno ako se ove obaveze iz konvencije žele shvatiti barem malo ozbiljno. To osoblje bi preuzelo administrativne poslove i služilo kao nezavisno osoblje u svim promenama vlade, dok bi zamenik ministra vodio sastanke, nadzor i zastupanje. Više detalja o odgovarajućim dužnostima navodi se u odeljku 7, o Koordinacionoj kancelariji NKNP.

„Kada se koordinacija smatra sekundarnim prioritetom među nekoliko zadataka koji se moraju izvršiti, nečim što treba uraditi 'sa strane', dolazi do nedostatka redovne komunikacije i veze sa drugim relevantnim ministarstvima i akterima u okviru mehanizma koordinacije, što na kraju dovodi do neefikasnosti” (Savet Evrope, 2016).

Preporuka:

Kancelarija nacionalnog koordinatora za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici trebalo bi da ima barem jednog zaposlenog na puno radno vreme koji će koordinisati i obavljati dužnosti Kancelarije sa osobljem koje će pružati podršku, a koje može istovremeno da radi i u kancelariji zamenika ministra.

4.2 Veza na visokom nivou sa Vladom

Važan faktor za uspeh u zagovaranju rešavanja problema nasilja nad ženama i nasilja u porodici je da koordinaciono telo bude dobro povezano sa državnim organima na visokom nivou, da obezbedi veći pristup odlučivanju o važnim pitanjima, kada se takmiči sa svim drugim zastupnicima i prioritetnim pitanjima.

Kancelarija nacionalnog koordinatora za borbu protiv nasilja u porodici na Kosovu* regulisana je odlukom Vlade Kosova*, projektnim zadatkom i eksplanatornom napomenom o imenovanju Nacionalnog koordinatora za borbu protiv nasilja u porodici, odobrenom 11. 7. 2012. odlukom br. 04/83.

Ovom odlukom je predviđeno da zamenik (ili jedan od zamenika) ministra pravde preuzme ulogu nacionalnog koordinatora za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici 2. To dovodi koordinaciono telo u dobru poziciju u smislu blizine upravljanja na visokom nivou. Međutim, najbolje prakse pokazuju da omogućavanje da koordinacioni sastanci budu deo sastanaka vlade na višem nivou, obezbeđuje da koordinaciono telo učestvuje u procesu donošenja važnih odluka.

2 Odluka Vlade Kosova*, 04/83 od 11. 7. 2012.

„Iskustvo je pokazalo da je teško održavati tela za donošenje političkih odluka na visokom nivou, kao što su sastanci državnih sekretara ili ministara, posvećena isključivo jednoj temi na duži rok; čini se da pristup integrisanja teme u postojeće runde sastanaka bolje funkcioniše. Izazov povezan sa tim pristupom leži u konkurenciji između tema...“ (Savet Evrope, 2016, str. 24)

Za kontekst Kosova* to bi moglo da znači da bi koordinaciono telo, koje se sastaje svakog meseca u punom sastavu, moglo da učestvuje u periodičnim sastancima na visokom nivou u manjem sastavu. S jedne strane osigurava koordinaciju među svim svojim ključnim igračima, a istovremeno predstavlja napredak i potrebe na višem nivou procesa donošenja odluka.

4.3 Specijalizovana ekspertiza i povratne informacije

Još jedan važan faktor koji doprinosi efikasnoj implementaciji i kvalitetnoj koordinaciji je učešće nevladinih organizacija specijalizovanih za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici u koordinacionom telu. Za razliku od državnih zvaničnika za koje koordinaciono telo može imati sekundarnu ulogu, ove specijalizovane grupe su bliže žrtvama/preživelim, ciljnim grupama i korisnicima, i osiguravaju zastupanje njihovih interesa, a mogu doprineti i ažuriranim povratnim informacijama sa terena, delotvornošću aktivnosti i percepcijom šire javnosti.

„[...] delegaciji je ukazano na to da je potrebno da vlasti na centralnom nivou ulože više napora kako bi se iskoristila ekspertiza NVO i lokalnih organizacija. I zaista, sistematičnija saradnja sa nevladinim organizacijama za prava žena bila bi ključna da se istaknu stvarne potrebe žena žrtava svih oblika rodno zasnovanog nasilja, da se prošire obećavajuće prakse, da se izbegne dupliranje između programa koje predvode nevladine organizacije i javnih politika, kao i za bolju raspodelu javnih resursa.“ (Savet Evrope, 2022, str. 25)

„Što je telo koje vrši koordinaciju udaljenije od rada organizacija koje se aktivno bore protiv nasilja nad ženama (npr. kada se odluke donose na veoma visokom administrativnom ili političkom nivou), veća je opasnost da potrebe žrtava ne budu adekvatno odražene u izrađenim merama.“ (Savet Evrope, 2016, str. 25)

Preporuka:

Redovno učešće nevladinih organizacija je ključno. Vladine organizacije se često ad hoc obraćaju specijalizovanim OCD povodom određenih pitanja, ali im njihovo redovno učešće omogućava da se unapred pripreme i pruže bolje povratne informacije i doprinos. Pošto su one najbliže problemima na terenu, ključno je obezbediti im priliku da utiču na agendu i mogućnost da pruže povratne informacije. Što se tiče praćenja i vrednovanja, postoje veoma važne informacije kojima ove specijalizovane organizacije imaju pristup i koje mogu da prenesu.

4.4 Budžetiranje finansijskih i ljudskih resursa

Podrazumeva se da su namenski ljudski i finansijski resursi ključni za delotvorno koordinaciono telo i sprovođenje Istanbulske konvencije. Dok je o posebnom stalnom i potpuno posvećenom nosoblju bilo reči u prvoj tački, ljudski resursi u ovom domenu takođe podrazumevaju nangažovanje visokoprofesionalnog osoblja dobro upoznatog sa relevantnim dužnostima i pitanjima nasilja nad ženama, nasilja u porodici i administracije. Pored toga, kao što će biti nrazmotreno u nastavku, funkcije praćenja i vrednovanja nose neke neizbežne troškove u pogledu prikupljanja i analize podataka. Bez njih koordinaciono telo ne može da obezbedi podatke koji su mu potrebni da ispuni svoje obaveze praćenja i vrednovanja.

„Potreba za odgovarajućim resursima je očigledna u odnosu na funkcije kao što su vrednovanje i praćenje, koje uključuju prikupljanje empirijskih podataka i naručivanje istraživanja, kao što su reprezentativne ankete. Važnost resursa je više puta naglašavana i u pogledu koordinacione funkcije. Bez finansijske podrške, strukture, iako mogu izgledati sveobuhvatno i višeslojno osobama sa strane, biće neefikasne.” (Savet Evrope, 2016, str. 26)

Preporuka:

Dok su lokalne vlasti tradicionalno imale podršku međunarodnih razvojnih agencija u sprovođenju neophodnih prikupljanja podataka i vrednovanja, najbolje prakse predviđaju da se ovi procesi budžetiraju i institucionalizuju koliko god je to moguće. Namenska finansijska sredstva za stalno osoblje i neophodan rad na prikupljanju podataka i periodična vrednovanja su od ključne važnosti za praćenje i vrednovanje politika i mehanizama. Osim aktivnosti koje preduzima NKNP, organi vlasti takođe moraju izdvojiti neophodna sredstva za nevladine pružaoce usluga, kao što su specijalizovane NVO.

Poglavlje 5

Obećavajuće najbolje prakse, izazovi i naučene lekcije iz Srednjoročnog horizontalnog pregleda za 2022. GREVIO

Srednjoročni horizontalni pregled GREVIO početnih evaluacionih izveštaja nudi noviji pregled uspešne primene člana 10 (GREVIO, 2022, str. 37–39). U članu 10 Istanbulske konvencije, izveštaj o horizontalnom pregledu navodi se na vrhu liste obećavajućih praksi i izazova u sedamnaest zemalja čija je evaluacija ponovo izvršena.

5.1 Kratak pregled najboljih praksi koje najviše obećavaju

Istaknute dobre prakse dolaze iz sedamnaest zemalja koje je GREVIO ocenio, a u nekim slučajevima različite prikazane najbolje prakse možda nisu u skladu jedna sa drugom, ali predstavljaju mehanizme za složene i raznovrsne sisteme. Vrednosti principa ostaju iste, a zemlje se podstiču da usvoje ono što im je relevantno i što odgovara njihovim strukturama.

5.1.1 Koordinaciono telo koje dobro funkcioniše / obećava ima sledeće karakteristike:

- jasan opseg delovanja koordinacionog tela u skladu sa Istanbulskom konvencijom
- pokriva sve oblike nasilja nad ženama
- dovoljan namenski godišnji budžet i osoblje
- potpuno je institucionalizovano i ima raznovrsnu zastupljenost, uključujući specijalizovane organizacije za ženska prava i LGBTI zajednicu
- GREVIO je utvrdio da je poboljšanje nacionalnog budžetiranja u pogledu finansija i ljudskih resursa poboljšano i povezano sa nacionalnim zakonima o nasilju u porodici koji stupaju na snagu

5.1.2 Namenska i nezavisna tela za prikupljanje i vrednovanje podataka

- namensko i nezavisno telo za vrednovanje politika i mera za borbu protiv nasilja nad ženama
- posebno nezavisno telo zaduženo za koordinaciju prikupljanja, analize i širenja podataka o nasilju nad ženama
- podrška finansijskim i ljudskim resursima tih tela

5.1.3 Izveštavanje Parlamenta o napretku

- U nekim zemljama dobra praksa od 2016. je periodično podnošenje izveštaja o napretku Nacionalnog akcionog plana za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici nacionalnom parlamentu ili relevantnim subjektima, što je takođe u skladu sa članom 70 st. 1 Istanbulske konvencije.

5.2 Najčešći izazovi na koje se nailazi

5.2.1 Priroda koordinacionog tela

- Značaj političke nezavisnosti od vladajućih vlada, kako bi se obezbedila stabilnost neophodna za garanciju kontinuiteta i održivosti politika i mera
- Jasni mandati kako bi se izbeglo preklapanje koordinacionih funkcija
- Osigurati da svi oblici nasilja nad ženama budu pokriveni prema opsegu Istanbulske konvencije
- GREVIO podstiče uspostavljanje kompletno institucionalizovanih tela sa jasnim mandatima, ovlašćenjima i nadležnostima

5.2.2 Nedostatak odgovarajućih finansijskih sredstava i osoblja

- Oko 60% evaluiranih potpisnica nema dovoljno opredeljenih finansijskih i ljudskih resursa
- Dodeljivanje zadataka iz oblasti delovanja NKNP već postojećim organima verovatno neće doneti delotvorne rezultate i izvršiti obaveze iz člana 10. To samo doprinosi povećanju obima posla i nadležnosti postojećih organa, obično bez neophodnog budžetiranja i podrške u pogledu finansijskih i ljudskih resursa.
- GREVIO se nikako ne slaže sa rezanjem i smanjivanjem budžeta već postojećih NKNP

5.2.3 Nedostatak evaluacionih funkcija i nezavisnosti

- U nekim zemljama nisu postojali okviri ili političke aktivnosti koje bi osigurale evaluaciju politika za borbu protiv nasilja nad ženama
- U zemljama sa evaluacionim mehanizmima, oni nisu bili nezavisni, što je neophodno za nezavisnost i robusnost procesa i rezultata evaluacije
- GREVIO svesrdno podstiče organe vlasti da obezbede nezavisno praćenje i vrednovanje na osnovu kvalitetnih podataka o primeni javnih politika za sprečavanje i borbu protiv nasilja nad ženama.

5.3 Saradnja sa NVO i civilnim društvom

- GREVIO naglašava da je saradnja sa NVO izuzetno važna za osiguranje pristupa usmerenog na žrtve i zasnovanog na ljudskim pravima kada je u pitanju politika za borbu protiv nasilja nad ženama
- Neke zemlje su smanjile interakciju između nevladinih organizacija i koordinacionog tela
- Saradnju između NVO i koordinacionog tela takođe treba proširiti na funkcije praćenja i vrednovanja i treba ih ojačati.

Poglavlje 6

Praćenje i vrednovanje

Pored koordinacije i sprovođenja, član 10 precizira da upravni organ takođe mora da obezbedi praćenje i vrednovanje konvencije. Prema Istanbulskoj konvenciji, praćenje i vrednovanje znači (1) prikupljanje i analiziranje podataka i (2) podržavanje naučnih istraživanja i na taj način merenje efikasnosti mera politike usmerenih na borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

6.1 Institucionalna nezavisnost

Odvajanje procesa praćenja i vrednovanja od subjekata koji vrše implementaciju se različito tretira u različitim državama, ali pristup praćenju i vrednovanju ljudskih prava favorizuje institucionalnu nezavisnost subjekata koji sprovode ove procese. Pored toga, Horizontalni pregled iz 2022. takođe navodi da proces praćenja i vrednovanja treba odvojiti od procesa implementacije, u smislu odgovornosti, kako bi se ponudili objektivni rezultati (GREVIO, 2022, str. 37).

Zbog prirode istraživačkih subjekata koji nisu potpuno nezavisni, i zbog rasprostranjenosti usluga vrednovanja koje se pružaju na Kosovu*, u ovom kontekstu bi imalo više smisla da se ti ugovoreni zadaci izdaju od slučaja do slučaja (npr. početak, sredina, kraj perioda), pri čemu bi se projektni zadatak i metodologija mogli nadgledati, a njihova uporedivost osigurati.

Preporuka:

U lokalnom kontekstu ovo može biti kombinovani pristup, pri čemu koordinaciono telo može periodično da vrši praćenje dostupnih indikatora i podataka, dok podaci koji nisu javno dostupni mogu da se prikupljaju i analiziraju u periodičnim evaluacijama koje vrše eksterni subjekti angažovani za to. Oni takođe mogu da ocene delotvornost konkretnih politika koje se sprovode. U oba slučaja, institucija koja ima mandat ne bi trebalo da utiče na izbor pružalaca usluga i nalaze i sve ove radnje moraju biti budžetirane od strane organa vlasti.

6.2 Finansijski resursi

Potreba za odgovarajućim resursima je vrlo važna u odnosu na funkcije praćenja i vrednovanja, uključujući prikupljanje empirijskih podataka i naručivanje istraživanja, kao što su reprezentativne ankete. Studija iz člana 10 je više puta naglasila važnost resursa i u pogledu koordinacione funkcije.

Neophodni finansijski resursi moraju biti opredeljeni za ove aktivnosti, posebno kada je u pitanju eksterni rad na prikupljanju podataka i evaluacijama.

„Bez finansijske podrške, strukture, iako mogu izgledati sveobuhvatno i višeslojno osobama sa strane, biće neefikasne” (Savet Evrope, 2016, str. 26).

Povećanje finansijskih resursa za podršku Kancelariji nacionalnog koordinatora planirano je nacionalnom strategijom za period od 2022. do 2026. godine, što je predstavljeno i kao jedan od posebnih ciljeva III.1. Jačanje međuinstitucionalne koordinacione grupe na centralnom nivou, sa određenim indikatorom učinka, „Odgovarajuća budžetska linija za jačanje Kancelarije nacionalnog koordinatora za borbu protiv nasilja u porodici, za delotvornu koordinaciju i praćenje aktivnosti za borbu protiv nasilja”.

Preporuka:

Strategija predviđa da se početna vrednost (za budžet) utvrdi tokom 2022. godine. Ta prilika se može iskoristiti jer početna studija takođe može izračunati relevantne troškove koji pokrivaju funkcije (ljudske resurse), kao i funkcije praćenja i vrednovanja, koje onda treba da budu previđene budžetom Vlade Kosova* od 2023. pa nadalje. Sama početna studija predstavlja izdatak.

Pored ovog osnovnog izdatka za praćenje i vrednovanje, trebalo bi da se izvrši i odgovarajuće budžetiranje za neophodno osoblje i druge studije.

6.3 Prikupljanje podataka

Član 11 Istanbulske konvencije navodi više specifičnosti u pogledu obaveza država u oblasti prikupljanja podataka, a važno je raditi na institucionalizovanim indikatorima i prikupljanju neophodnih podataka kroz postojeću i novu zvaničnu statistiku. Propisane obaveze prikupljanja podataka iz člana 11 uključuju:

- prikupljanje razvrstanih relevantnih statističkih podataka u redovnim intervalima o slučajevima svih oblika nasilja obuhvaćenih ovom konvencijom;
- podršku istraživanju u oblasti svih oblika nasilja obuhvaćenih Konvencijom kako bi se proučili njegovi osnovni uzroci i posledice, učestalost i stopa osuđivanja, kao i efikasnost mera preduzetih za sprovođenje Konvencije;
- sprovođenje istraživanja populacije u redovnim intervalima u cilju procene prevalencije i trendova svih oblika nasilja obuhvaćenih ovom konvencijom;
- dostavljanje grupi eksperata, kako je navedeno u članu 66 ove konvencije (GREVIO), informacije prikupljene u skladu sa ovim članom u cilju podsticanja međunarodne saradnje i omogućavanja međunarodnog poređenja;
- obezbeđivanje da informacije prikupljene u skladu sa članom 11 budu dostupne javnosti.

Revidirani alati za prikupljanje podataka i izveštavanje u nacionalnoj strategiji su osmišljeni tako da zainteresovane strane periodično ubacuju dostupne podatke u tromesečne izveštaje, dok je planirano da podaci koji nisu lako dostupni budu uneti kroz prikupljanje tokom početnog perioda 2022. godine, kao i studije na sredini, 2024. godine, i studije na kraju, 2026. godine. Ipak, izgleda da nacionalna strategija nije predvidela budžetom nijedan od tih zadataka prikupljanja i vrednovanja podataka.

Preporuka:

Kosovo* i dalje ima vrlo malo podataka, posebno na institucionalnom nivou, pošto se većina podataka trenutno prikuplja putem anketnih inicijativa koje finansiraju agencije za međunarodni razvoj. Jedini subjekat koji prikuplja i analizira podatke je Kosovska statistička agencija (KSA), koja u većini slučajeva koristi sekundarne podatke institucija, jer se većina aktivnosti prikupljanja podataka finansira u okviru programa međunarodnog razvoja. Unapređenje trenutnih baza podataka kroz poboljšani informacioni sistem za upravljanje predmetima dodavanjem relevantnog razdvajanja za policijske i sudske procedure (pol, starost, odnos između žrtve i počinioca, vrsta zločina protiv žrtve, pristup žrtve uslugama podrške i pravdi, itd.) od ključne su važnosti za sveukupno unapređenje podataka, informacija i praćenje napretka i troškova. Prikupljanje podataka van redovnih procedura je takođe veoma važno. Strategija navodi obavezu prikupljanja podataka ankete koja se vrši na širokoj populaciji, kao i podatke o počiniocima i žrtvama. Ipak, to se planira svake četiri godine, a budžet opredeljen Strategijom ne pokriva troškove aktivnosti. Biće neophodno opredeliti znatno više sredstava za sprovođenje aktivnosti u stvarnosti.

Poglavlje 7

Kancelarija nacionalnog koordinatora za borbu protiv nasilja u porodici (NKNP)

Koordinaciono telo odgovorno za ispunjenje zahteva člana 10 Istanbulske konvencije i primenu agende za borbu protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama na Kosovu* jeste Kancelarija nacionalnog koordinatora za borbu protiv nasilja u porodici (NKNP). To telo pokriva i nasilje nad ženama, iako ono nije navedeno u zvaničnom nazivu.

7.1 Predviđena struktura NKNP

Vladina odluka o NKNP iz 2012. navodi da su aktivnosti Kosova* u borbi protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama predstavljene Strategijom za borbu protiv nasilja u porodici, dok je najviši organ vlasti Strategije NKNP, a zamenik ministra pravde se automatski postavlja za nacionalnog koordinatora. Prema odluci, institucionalni mehanizmi za sprovođenje i praćenje nacionalne strategije za borbu protiv nasilja u porodici jesu: 1) Nacionalni koordinator za borbu protiv nasilja u porodici (NKNP), 2) Koordinacioni sekretarijat NKNP (KS) i 3) Koordinaciona grupa (KG). Kancelariju NKNP trenutno pokrivaju zamenik ministra pravde i njegov ministarski pomoćnik, koji koordinišu sastancima i bave se izveštavanjem za Koordinacionu grupu, bez posebnih ljudskih ili finansijskih resursa sekretarijata ili nekog drugog subjekta.

7.2 Nacionalni koordinator za borbu protiv nasilja u porodici

Nacionalni koordinator za borbu protiv nasilja u porodici predstavlja najviši institucionalni organ koji upravlja pitanjima nasilja u porodici. Njegove dužnosti obuhvataju koordinaciju, praćenje i izveštavanje o sprovođenju politika, aktivnosti i radnji utvrđenih u strategiji za borbu protiv nasilja u porodici. Prema odluci iz 2012. godine, ta uloga obuhvata:

- odgovornost za vođenje procesa sprovođenja usvojene strategije i Akcionog plana za borbu protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama;
- odgovornost za podnošenje izveštaja vladi, parlamentu i drugim koordinacionim strukturama;
- koordinaciona grupa se trenutno sastaje jednom mesečno radi izveštavanja NKNP, a podnošenje izveštaja parlamentu nije predviđeno posebnim planom, već se dešava po potrebi, dok NKNP obaveštava ministra pravde koji podnosi izveštaje parlamentu;
- odgovornost za predsedavanje Koordinacionoj grupi (KG) i organizovanje redovnih sastanaka ove grupe i mogućnost sazivanja hitnih sastanaka van dogovorenog plana;
- pružanje političke podrške svih relevantnih ministarstava i agencija u cilju podrške ključnim tačkama za Koordinacionu grupu.

Preporuka:

Regulisanje uloga NKNP, Sekretarijata i Koordinacione grupe kroz pravni akt, kao što je administrativno uputstvo, takođe treba da obezbedi budžetiranje za stalno nepolitičko osoblje sa punim radnim vremenom (najmanje 1) za sekretarijat, kao i osnovni budžet za neophodne studije i prikupljanje podataka potrebnih za procese praćenja i vrednovanja, kao što su studije na početku, u sredini i na kraju određenog perioda, kao i periodične ankete stanovništva u oblasti nasilja u porodici i nasilja nad ženama, studije sa počinioциma i žrtvama, itd. Samo kroz takvo zakonsko regulisanje moguće je obezbediti održivost NKNP i aktivnosti predviđene Strategijom.

7.3 Koordinacioni sekretarijat NKNP

Predviđa se da nacionalnog koordinatora podrži sekretarijat NKNP 3 čiji su osnovni zadaci i odgovornosti prikupljanje informacija i podataka od institucija zainteresovanih strana, analiza i evaluacija tih podataka i priprema analitičkih izveštaja za nacionalnog koordinatora.

Prema Odluci iz 2012. Sekretarijat treba da pruži administrativnu i logističku podršku NKNP za koordinaciju svih aktivnosti u borbi protiv nasilja u porodici.

Ona predviđa angažovanje zaposlenog sa punim radnim vremenom za Sekretarijat, odgovornog samo za pitanja nasilja u porodici (nasilja nad ženama), kako bi pružio administrativnu i logističku podršku radu NKNP i predstavljao referentnu tačku.

Umesto funkcionalne kancelarije NKNP 2012. godine, kada je rađen nacrt ove odluke, tog zaposlenog je dve godine trebalo da finansiraju međunarodni razvojni partneri i trebalo je da bude zaposlen u Agenciji za rodnu ravnopravnost.

Preporuka:

Ključno je da se uloga Sekretarijata angažuje u okviru Kancelarije NKNP, pri čemu je osoblje na poziciji državnog službenika, što znači da pozicija nije politička i prevazilazi bilo kakve političke promene i smene vlasti. S jedne strane, ovo je važno da bi se osigurala primena Nacionalne strategije za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, čiji mandat nije nužno u skladu sa mandatom vlade, a pozicija državnog službenika bi osigurala održavanje institucionalne memorije NKNP u svakom trenutku.

Predvođena NKNP, uloga Sekretarijata obuhvata:

- Vođenje zapisnika na sastancima Koordinacione grupe (KG).
- Osiguranje širenja svih relevantnih informacija na lokalnom i nacionalnom nivou,
- Vođenje baze projekata/kontakta, kao i liste redovno angažovanih NVO koja je dostupna Koordinacionoj grupi i široj javnosti,
- Pomaganje NKNP u svim aspektima, po potrebi

Preporuka:

Dodati sekretarijatu sledeće zadatke u vezi sa praćenjem i vrednovanjem:

- Koordinisati periodično (kvartalno) prikupljanje podataka o izveštavanju o aktivnostima od svih relevantnih zainteresovanih strana.
- Sastavljati sažetke kvartalnih izveštaja o aktivnostima i pripremati relevantne izveštaje i prezentacije.
- Izveštavati o relevantnim pokazateljima učinka Strategije za koje su podaci dostupni javno ili od zainteresovanih strana prema Akcionom planu za praćenje i vrednovanje.

- Obezbediti sprovođenje studija na početku, u sredini i na kraju perioda u pogledu nacionalne strategije za borbu protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama, koje prikupljaju podatke koji nisu javno dostupni i mere efikasnost aktivnosti i napora Strategije u mandatu.
- Koordinisati sastancima Koordinacione grupe, u smislu utvrđivanja agendi za sastanke u koordinaciji sa OCD specijalizovanim za borbu protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama, kako bi se predstavila pitanja.
- Obezbediti pravljenje rezervnih kopija i čuvanje kvartalnih, polugodišnjih i godišnjih izveštaja, kao i tabela za praćenje indikatora, posebno u slučaju da se popunjavaju onlajn na platformama tipa oblaka koje bi mogle biti prepisane.

7.4 Međuministarska koordinaciona grupa (KG)

stom odlukom iz 2012. godine predviđeno je i uspostavljanje i funkcionisanje međuministarske i međuinstitucionalne koordinacione grupe, sa najvišim predstavnicima institucija navedenih u nastavku:

Nacionalni nivo

- Kabinet premijera – Agencija za rodnu ravnopravnost (AGE)
- Ministarstvo pravde (MP)
- Ministarstvo finansija, rada i transfera (MFRT)
- Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave (MUPJU)
- Ministarstvo zdravlja (MZ)
- Ministarstvo kulture, omladine i sporta (MKOS)
- Ministarstvo prosvete, nauke, tehnologije i inovacija (MPNTI)

Kao i druge institucije:

- Kosovska policija (KP)
- Kosovski savet tužilaštva i Kancelarija glavnog državnog tužioca (KST) i (KGDT)
- Sudski savet Kosova (SSK)
- Kancelarija za zaštitu i pomoć žrtvama (KZPŽ)
- Pravosudna akademija (PA)
- Koalicija ženskih sigurnih kuća (CWS)
- Kosovska statistička agencija (KSA)

Odlukom iz 2012. godine predviđeno je da tri institucije služe kao stručni posmatrači, dok sadašnja Kancelarija NKNP dodaje međunarodne organizacije u oblasti borbe protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici na listu svojih posmatrača:

Svi predstavnici KG deluju kao predstavnici svojih ministarstava/agencija i odgovorni su za:

- Sprovođenje, revizija i ukupno vrednovanje Strategije za borbu protiv nasilja u porodici i njenog Akcionog plana
- Donošenje odluka i glasanje prilikom usvajanja odluka KG
- Povezivanje između KG i njihovih ministarstava/agencija i obezbeđivanje protoka informacija
- Koordinaciju doprinosa svog ministarstva/agencije
- Osiguravanje njihove dostupnosti u pogledu vremena i kapaciteta.
- Koordinaciju svih aktivnosti na Kosovu koje se odnose na lokalnu bezbednost i saradnju, uključujući prikupljanje i obradu podataka
- Obezbeđivanje budžeta, ljudskih resursa i koordinacije
- Održavanje redovnih kontakata sa donatorima i koordinacija sastanaka u cilju koordinacije sredstava i izbegavanja dupliranja projekata
- Sastajanje najmanje dva puta godišnje (postojeća koordinaciona grupa sastaje se svakog meseca)
- Sazivanje sastanaka van planiranog kalendara ukoliko postoji hitna potreba
- Samo u specijalnim slučajevima članove može zameniti lice sa ekvivalentnim položajem u hijerarhiji institucije

Preporuka:

Budžetiranje aktivnosti praćenja i vrednovanja Koordinacione grupe ili njenih članova treba jasno definisati i podržati. Neke od neophodnih analiza podataka mogu proizaći iz ili se vršiti u saradnji sa Kosovskom statističkom agencijom i statističkim službama relevantnih agencija.

7.5 Uloga NVO

Odluka iz 2012. godine takođe utvrđuje ulogu NVO u koordinacionom telu, navodeći da je učešće civilnog društva u koordinacionim strukturama neophodno s obzirom na suštinsku ulogu koju NVO imaju, posebno u oblasti prevencije i pomoći žrtvama.

NVO će biti zastupljene u Koordinacionoj grupi. U tom kontekstu, NVO treba da budu deo procesa donošenja odluka i treba ih konsultovati kako bi se dobila njihova mišljenja i iskustva.

S obzirom na direktan kontakt NVO sa ciljnim grupama, NVO mogu uputiti relevantne informacije i ažuriranja Koordinacionoj grupi, posebno u vezi sa najnovijim dešavanjima i/ili problemima.

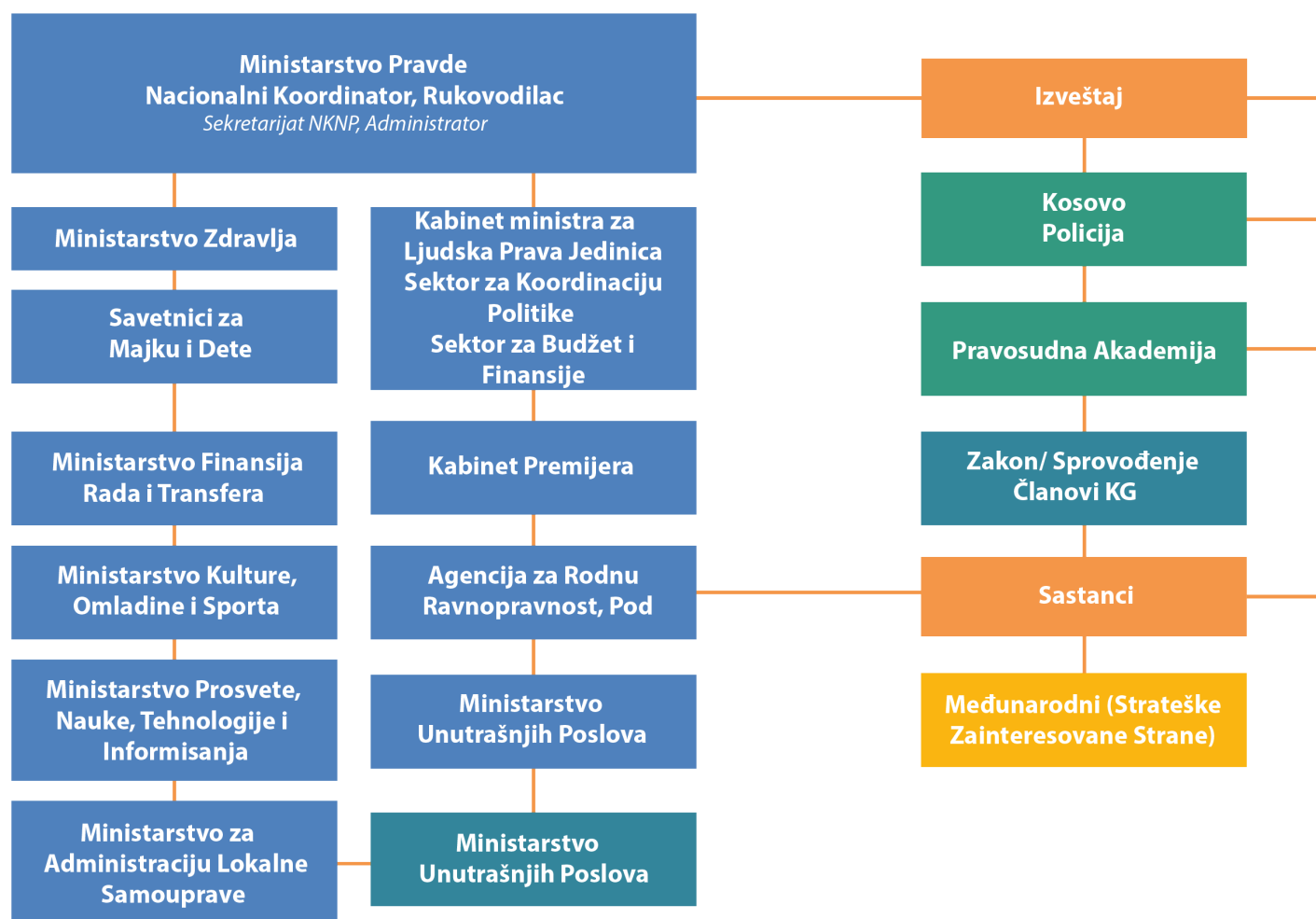
Preporuka:

Treba podržati ulogu NVO u redovnom uključivanju pitanja sa terena u agendu. Tako bi se omogućio funkcionalni alat za pružanje povratnih informacija. Takođe je ključno da specijalizovane OCD koje rade sa žrtvama i počiniocima na terenu dobiju i finansijsku i administrativnu podršku. To se može postići tako što će se na svakom ili svakom drugom sastanku Koordinacione grupe takođe odvajati vreme za pitanja i teme koje biraju NVO.

Poglavlje 8

Relevantne zainteresovane strane u oblasti borbe protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama

Relewantne zainteresovane strane su pre svega gore pomenute kao deo koordinacionog tela NKNP, uključujući nacionalnog koordinatora, sekretarijat, kao i koordinacionu grupu. Pored toga, zainteresovane strane su međunarodne organizacije i partneri, kao i lokalne NVO i organizacije koje se bave problemom nasilja u porodici i nasilja nad ženama. U nastavku je predložena zvanična struktura, zasnovana na postojećoj strukturi sa dodatkom predložene uloge Sekretarijata NKNP. Predložena struktura u nastavku navodi relevantne subjekte bilo prema odluci vlade, postojećim praksama ili predloženim najboljim praksama.





Mapa* zainteresovanih strana u oblasti nasilja u porodici i nasilja nad ženama iz decembra 2022.
* Ova mapa zainteresovanih strana može se izmeniti ukoliko relevantni zakoni i propisi nalože promene

Poglavlje 9

Nacionalna strategija za zaštitu od nasilja u porodici i nasilja nad ženama 2022–2026.

Agenda Kosova* za borbu protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama zasniva se na Nacionalnoj strategiji za zaštitu od nasilja u porodici i nasilja nad ženama 2022–2026. i njenom Akcionom planu. Nacionalna strategija u središtu je svakog petogodišnjeg mandata i sastavljena je od svojih strateških i specifičnih ciljeva, i bavi se identifikovanjem i prevencijom nasilja (I), unapređenjem i usklađivanjem javnih politika sa međunarodnim standardima (II), institucionalnim jačanjem u prevenciji i rešavanju pitanja nasilja u porodici (III) pružanjem opštih usluga i specijalizovanih usluga podrške žrtvama (IV).

U skladu sa članom 10 Istanbulske konvencije, za koordinaciju, sprovođenje, praćenje i vrednovanje agende za borbu protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama, u okviru nacionalne strategije, zadužena je Kancelarija nacionalnog koordinatora za borbu protiv nasilja u porodici (NKNP), kao i Koordinaciona grupa, koja se pretežno, ali ne isključivo, sastoji od relevantnih aktera iz Akcionog plana Strategije, kao što se može videti u odeljku Zainteresovane strane. Ostali akteri uključuju organizacione jedinice ministarstava i drugih agencija koje učestvuju u radu Koordinacione grupe, u zavisnosti od potrebnih aktivnosti. Rukovodilac zadužen za strategiju (i NKNP) jeste, po planu, zamenik ministra pravde, dok njegovog zamenika imenuje Agencija za rodnu ravnopravnost (AGE) u okviru kabineta premijera.

Svi relevantni akteri doprinose Strategiji kroz Akcioni plan, čija struktura se zasniva na aktivnostima koje spadaju u strateške ciljeve i dalje detaljnije u specifične ciljeve; pri čemu svaka aktivnost ima utvrđene ciljeve (i polaznu osnovu), budžet, lidera aktivnosti i pristalice i pravni osnov.

Praćenje i vrednovanje Nacionalne strategije i borba protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama na Kosovu* obuhvataju i izveštavanje o aktivnostima strategije, kao i indikatore uspeha za strateške i specifične ciljeve. Podatke za indikatore aktivnosti najvećim delom obezbeđuje lider aktivnosti / organ za sprovođenje, ali su u nekim slučajevima obuhvaćeni dodatnim studijama, kada relevantni podaci nisu lako dostupni. Relevantni subjekti koji se bave sprovođenjem redovno izveštavaju NKNP svaka tri meseca, dok su ciljevi godišnji i na početku se postavljaju za prve tri od pet godina mandata strategije.

Preporuka:

U pogledu praćenja i vrednovanja Strategije:

- Procese vrednovanja treba odvojiti od organa koji se bave sprovođenjem, što se može uraditi eksternim angažovanjem subjekata za vrednovanje na početku, u sredini i na kraju perioda, ali uz zadržavanje uporedive metodologije, kako bi se uporedio napredak tokom mandata.
- Početnu studiju treba sprovesti što je ranije moguće u 2023. godini u pogledu utvrđivanja početnih vrednosti koje nedostaju i određivanja početnog konteksta nasilja u porodici i nasilja nad ženama, kao i analize koje neophodne podatke je moguće institucionalizovati i kako.
- Potrebno je sprovesti dodatne studije, a za neke koje se pominju u Akcionom planu, kao što su istraživanje percepcije i studija o počiniocima i žrtvama, potrebno je opredeliti realna sredstva.
- Prikupljanje podataka treba institucionalizovati što je više moguće, bilo kroz dodatno prikupljanje podataka od institucija partnera za implementaciju, razvrstavanje podataka koji se već prikupljaju (uključujući neophodna ažuriranja u prikupljanju podataka / formatima izveštavanja) ili angažovanjem partnera Koordinacione grupe, kao što je KSA, za obavljanje redovnih zadataka prikupljanja i analize podataka.
- Osoblje sekretarijata NKNP koje će biti permanentno angažovano, bez obzira na političke promene, mora da pokaže neophodna praktična znanja i iskustva u oblasti koordinacije i praćenja i vrednovanja.

9.1 Akcioni plan za praćenje i vrednovanje 2022–2026

Akcioni plan za praćenje i vrednovanje je tesno povezan sa Nacionalnom strategijom za zaštitu od nasilja u porodici i nasilja nad ženama 2022–2026. i predviđenim funkcijama NKNP, koje interaktivno omogućavaju jedne druge. Plan postavlja zadatke koje treba obaviti, u matrici koja za svaki zadatak identifikuje vremenski okvir i učestalost u kojoj ga treba izvršiti, odgovornu ulogu za obavljanje svakog zadatka i planirani rezultat svake aktivnosti ili zadatka. Lista zadataka je zasnovana na vodećim principima i preporukama navedenim u prethodnim odeljcima i navodi neophodne funkcije koje treba ispuniti kako bi se stvorili solidan sistem praćenja i vrednovanja i program učenja/prilagođavanja.

Aktivnost	Vremenski okvir / Učestalost	Odgovorno lice	Rezultat
Popunjavanje pozicije u Sekretarijatu NKNP	Što je moguće pre / jednom	NKNP	Kada se zaposli neophodno osoblje, mogu se obavljati svakodnevne aktivnosti Kancelarije NKNP
Sprovođenje početne studije - početne vrednosti za podatke koji nedostaju; - izrada metodologije koja je uporediva sa studijama na sredini i kraju perioda; - analiza troškova neophodnih funkcija praćenja i vrednovanja u kancelariji NKNP (osoblje, studije na početku, sredini i kraju perioda); - analiza troškova prikupljanja i analize dodatnih eksternih podataka i drugih vrednovanja; - sastavljanje projektnog zadatka i završetak procesa selekcije sa eksternim organizacijama ili NVO u selekcionom odboru kako bi se osigurala nezavisnost; - objavljivanje izveštaja/nalaza	Što je moguće pre / jednom	NKNP – Sekretarijat	- kada se ustanove početne vrednosti, mogu se postaviti ciljevi; - kada bude dostupna analiza troškova, moguće je vršiti pravilno budžetiranje GK za NKNP na godišnjem nivou; - početna studija će takođe odrediti neophodne studije i evaluacije koje će se sprovesti tokom mandata strategije, kao i njihove troškove.
Koordinacija mesečnih sastanaka sa Koordinacionom grupom - Sačinjavanje neophodnih aranžmana za mesečne sastanke KG - Prikupljanje neophodnih informacija i finalizacija agende u saradnji sa zainteresovanim stranama (po pitanjima koja su van redovnog izveštavanja) - Vođenje zapisnika sa sastanka i njihovo čuvanje u sistemu za koji se prave rezervne kopije	Mesečno	NKNP – Sekretarijat	- Sastanci se održavaju periodično sa maksimalnim učešćem relevantnih zainteresovanih strana i članovima KG - Iznose se teme relevantne za situaciju na terenu i rešavaju se problemi
Vođenje mesečnih sastanaka sa Koordinacionom grupom - Moderiranje sastanaka - Obezbeđivanje političke podrške kada je neophodno	Mesečno	Nacionalni koordinator	- Obezbeđivanje prilike za aktivno učešće svim članovima KG - Podrška zastupanju u oblasti borbe protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama
Koordinacija kvartalnih podataka i narativnog izveštavanja o aktivnostima - Slanje neophodnih obaveštenja o rokovima za izveštavanje i formulara za izveštavanje ili linkova da se do njih dođe	Kvartalno (mart, jun, septembar, decembar)	NKNP – Sekretarijat	- Pravičan proces izveštavanja je osiguran i izvršen na vreme - Agencijama se pruža podrška i sastavljaju se kvalitetni izveštaji - Kvartalni izveštaji ne sadrže greške, niti u njima nedostaju podaci

- Nuđenje podrške relevantnim agencijama koje podnose izveštaje tokom čitave faze izveštavanja - Provera svih izveštaja sa podacima, provera da li su svi podaci uneti, i ako nisu, obaveštavanje relevantne agencije da izvrši ažuriranje - Sastavljanje kvartalnog izveštaja za NK			- NK i KG koriste kvalitetne kvartalne izveštaje u svrhe zastupanja
Skladištenje podataka - Svi relevantni podaci NKNP, uključujući izveštaje, tabele praćenja indikatora, zapisnike sa sastanaka, odluke, dopise, studije, ugovore, liste učesnika, zapisnike sa sastanaka su sigurno i bezbedno pohranjeni i napravljene su rezervne kopije - Svi ažurirani kvartalni podaci su na raspolaganju i lako dostupni KG - Nema razmene ili objavljivanja nepotrebnih podataka o ličnosti žrtava, počinilaca, članova KG itd.	Kontinuirano	NKNP – Sekretarijat	- Svi podaci NKNP su bezbedni, sigurni i dostupni na odgovarajući način u svakom trenutku - KG i članovi koji podnose izveštaje mogu lako pristupiti prošlim izveštajima kada sastavljaju nove, i razlikovati izveštaje i verzije - Niko nije u riziku od objavljivanja osetljivih informacija
Sprovođenje studije na sredini perioda - Izrada nacrt projektnog zadatka, uključujući delotvornost, naučene lekcije i preporuke (uz podršku specijalizovanih međunarodnih organizacija ili lokalnih specijalizovanih organizacija) - Obezbeđena je uporediva metodologija između studija na početku i na sredini perioda, kao i studije na kraju perioda - Objavljivanje projektnog zadatka - Koordinacija aranžmana za selekcionu odbor (sa eksternim članovima, uz osiguranje nezavisnosti) - Objavljivanje izveštaja/nalaza	2024. godina – jednom	NKNP – Sekretarijat	- Obezbeđena je dostupnost podataka iz sredine perioda kako bi bilo moguće merenje napretka za indikatore za koje podaci nisu javno dostupni - Obezbeđeno je izvršenje pravilnog vrednovanja konkretnih politika u pogledu efikasnosti - Obezbeđeno je predstavljanje nalaza na uporediv način od samog početka

Sprovođenje studije na kraju - Izrada nacrt projektnog zadatka, uključujući delotvornost, naučene lekcije i preporuke (uz podršku specijalizovanih međunarodnih organizacija ili lokalnih specijalizovanih organizacija) - Obezbeđena je uporediva metodologija između studija na početku, na sredini i na kraju perioda - Objavljivanje projektnog zadatka - Koordinacija aranžmana za selekcionu odbor (sa eksternim članovima, uz osiguranje nezavisnosti) - Objavljivanje izveštaja/nalaza	2026. godina – jednom	NKNP – Sekretarijat	- Obezbeđena je dostupnost podataka iz sredine perioda kako bi bilo moguće merenje napretka za indikatore za koje podaci nisu javno dostupni - Obezbeđeno je izvršenje pravilnog vrednovanja konkretnih politika u pogledu efikasnosti - Obezbeđeno je predstavljanje nalaza na uporediv način od samog početka
Sprovođenje drugih relevantnih vrednovanja/studija - Izrada nacrt projektnog zadatka (uz podršku specijalizovanih međunarodnih organizacija ili lokalnih specijalizovanih organizacija) - Objavljivanje projektnog zadatka - Koordinacija aranžmana za selekcionu odbor (sa eksternim članovima, uz osiguranje nezavisnosti) - Objavljivanje izveštaja/nalaza	Ad-hoc, 2022-2026	NKNP – Sekretarijat	- Obezbediti izradu neophodnih izveštaja o vrednovanju i raspoloživost podataka neophodnih za utvrđivanje delotvornosti politika usmerenih na nasilje u porodici i nasilje nad ženama

Prilozi

Prilog A: Priručnik za praćenje i vrednovanje: Formati za kvartalno izveštavanje – za sve zainteresovane strane

Prilog B: Priručnik za praćenje i vrednovanje: Tabela za praćenje indikatora – za Kancelariju NKNP

Referenca

Council of Europe (2011), Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Istanbul, Available at: rm.coe.int/168008482e

Council of Europe (2022), Assessment of the alignment of Kosovo's laws, policies and other measures with the standards of the Istanbul Convention, Pristina, Available at: <https://rm.coe.int/kosovo-assessment-report-istanbul-convention-eng/1680a9203e>

Council of Europe Newsroom (2020), The Assembly of Kosovo* decides to apply the Istanbul Convention, Council of Europe, Available at: [coe.int/en/web/istanbul-convention/-/the-national-assembly-of-kosovo-decides-to-apply-the-istanbul-convention](https://rm.coe.int/en/web/istanbul-convention/-/the-national-assembly-of-kosovo-decides-to-apply-the-istanbul-convention)

Vlada Kosova (2012), Odluka 04/83 i eksplanatorna napomena, odobrene 11. 7. 2012, Priština

Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) (2022), Mid-term Horizontal Review of GREVIO baseline evaluation reports, Strasbourg, Dostupno na: <https://rm.coe.int/prems-010522-gbr-grevio-mid-term-horizontal-review-rev-february-2022/1680a58499>

Council of Europe. (2016), Implementing Article 10 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence – establishing national co-ordinating bodies, German Institute for Human Rights (Rabe, H., Ünsal, N), Dostupno na: rm.coe.int/article-10-eng/16809eefb2

www.coe.int

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Ona obuhvata 46 zemaljačlanica, uključujući sve članice Evropske unije. Sve zemlje-članice Saveta Evrope pristupile su Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava, ugovoru koji ima z cilj zaštitu ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadzire sprovođenje Konvencije u zemljama-članicama

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE