



Fond za humanitarno pravo

Administrativne reparacije u Srbiji - analiza postojećeg zakonskog okvira

Uvod

Ratovi u bivšoj Jugoslaviji tokom devedesetih ostavili su iza sebe teško nasleđe počinjenih masovnih zločina u državama nastalim na teritoriji bivše Jugoslavije. Oko 130.000 ljudi koji su izgubili život, među kojima se više od 12.000 njih još uvek vode kao nestali i više desetina hiljada žrtava torture i seksualnog nasilja samo su deo strašnog bilansa ovih ratova. Nakon decenije razaranja, kolapsa vladavine prava pred nasiljem i sistemskih kršenja osnovnih ljudskih prava, ove države se još uvek suočavaju sa izazovima konsolidacije pravnih sistema, izgradnje demokratskih institucija koje će imati odgovoran odnos prema nasilnoj prošlosti i negovati kulturu ljudskih prava.

Proces demokratizacije društava koja su prošla kroz periode masovnih kršenja ljudskih prava u prošlosti nezamisliv je bez primene mehanizama tranzicione pravde kao preduslova pomirenja i uspešne demokratizacije – utvrđivanja individualne krivične odgovornosti za nedela, utvrđivanja, javnog iznošenja i priznanja činjenica o zločinima, reparacije žrtvama i sveobuhvatne institucionalne reforme kojima će se stvoriti mehanizmi garancije da se zločini ne ponove.

Među najkompleksnija pitanja uspostavljanja procesa tranzicione pravde spada ispunjavanje prava žrtava na reparacije. Tome doprinosi činjenica da se po pravilu radi o društvima u kojima su periodi nasilja ostavili teške i dugotrajne posledice po ekonomsku stabilnost te zemlje. Takav je slučaj i sa Srbijom i drugim državama u bivšoj Jugoslaviji. Ipak, na ovom mestu se mora naglasiti da teško ekonomsko stanje ili slab kapacitet institucija nisu ni legalan ni legitiman izgovor za nepoštovanje a posebno za selektivno poštovanje ljudskih prava, što je slučaj sa Republikom Srbijom.¹

Nasleđe masovnih kršenja ljudskih prava u Srbiji je specifično po tome što uključuje i slučajeve koji su počinile snage bezbednosti u Srbiji tokom trajanja oružanih sukoba u bivšoj Jugoslaviji, dakle u vreme kada u Srbiji formalno nije bilo ratnih dejstava. Osnovna karakteristika ovih slučajeva je uzročno – posledična povezanost sa ratovima u BiH i Hrvatskoj. Iako dokumentovani od strane domaćih organizacija za ljudska prava², UN³ i organa lokalne samouprave⁴, ovi slučajevi nikada nisu dobili adekvatnu institucionalnu pažnju.

¹ Videti na primer *Bottazzi protiv Italije* (Predstavka broj: 34884/97), presuda od 28. jula 1999. godine.

² Videti na primer FHP, Policijska represija u Sandžaku, Pod lupom br.11, 1994. godina; Sandžački odbor za zaštitu ljudskih prava i sloboda: Svedočanstva iz Sandžaka, Sandžak hronika zla I,II, III i IV, Prava i slobode u Sandžaku I,II, III i IV.

³ Izvestaji Specijalnog izvestioca Komisije za ljudska prava UN: E/CN.4/1994/47 od 17.11.1993. godine; E/CN.4/1994/110 od 21.2.1994; A/49/641'S/1994/1952 od 4.11.1994; E/CN.4/1995/57 od 16.1.1995.



Fond za humanitarno pravo

O analizi

Cilj ove analize je da ukaže na nedostatke postojećeg pravnog okvira kojim se regulišu reparacije žrtvama teških kršenja ljudskih prava u ratu ili vezi sa ratom na prostoru bivše Jugoslavije tokom devedesetih godina XX veka, koje se ostvaruju administrativnim putem (administrativne reparacije).

Sadašnji sistem administrativnih reparacija u Republici Srbiji zasniva se na Zakonu o pravima civilnih žrtava rata⁵, Zakonom o osnovnim pravima boraca, vojnih invalida i porodica palih boraca⁶ i Zakonom o pravima boraca, vojnih invalida i članova njihovih porodica⁷.

Identifikovanje ključnih nedostataka administrativnih reparacija u Srbiji zasnovali smo na komparativnoj analizi najvažnijih elemenata zakonskog okvira u Srbiji i zakona država u bivšoj Jugoslaviji koja su takođe opterećena teškim nasleđem sistemskih kršenja ljudskih prava i baštine istu pravnu tradiciju kao i Srbija. Pored toga, dat je i pregled najvažnijih međunarodnih standarda u zaštiti prava žrtava kao i mišljenja i preporuke međunarodnih institucija koji se odnose na pravo žrtava na reparacije u Srbiji.

Šta su reparacije?

Reparacije države prema pojedincu razvile su se tek nakon Drugog svetskog rata sa razvojem prava ljudskih prava u okviru sistema Ujedinjenih nacija (UN). Do tada, one su se isključivo vezivale za sferu javnog prava i odnosa između država.⁸ Reparacije se danas smatraju delom strategija tranzicione pravde u postkonfliktnim društvima i post-autoritativnim režimima, te demokratskim društvima koja žele da isprave određene istorijske nepravde iz relativno bliske prošlosti i obuhvataju sve mere i mehanizme koje su usmerene na izlečenje posledica nasilja, priznavanje patnji žrtava, poštovanje njihovog dostojanstva i njihovu reintegraciju u društvo. Najčešća podela reparacija je na: materijalne i simboličke, pojedinačne i kolektivne, sudske i administrativne.

Pod materijalne reparacije spadaju sve mere ili činjenja koja se mogu izraziti u novcu. To se: kompenzacija, restitucija, olakšice pri sticanju nepokretnosti, oslobađanje od plaćanja nekih od poreza, olakšan pristup obrazovanju, zdravstvenom i socijalnom osiguranju i zapošljavanju, itd.

⁴ Zaključak i Izveštaj Skupštine opštine Sjenica br. 06-3/2002-2 od 14.2.2002. godine; Zaključak i Izveštaj Skupštine opštine Tutin br. 06-1/03 od 14.2.2003. godine

⁵ Zakon o pravima civilnih invalida rata, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 52/96.

⁶ Zakon o osnovnim pravima boraca, vojnih invalida i porodica palih boraca, *Službeni list SRJ*, br. 24/98, 29/98, 25/00 i *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 101/05.

⁷ Zakon o pravima boraca, vojnih invalida i članova njihovih porodica, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 54/89 i 137/04.

⁸ Andrew Woolford and R.S. Ratner, *Informal Reckonings - Conflict resolution in mediation, restorative justice and reparations* (Abington: Routledge-Cavendish, 2008), 94.



Fond za humanitarno pravo

Simboličke reparacije predstavljaju mere kojima se na simboličan način pokazuje drugačiji odnos države i njenih institucija prema žrtvama i kršenjima ljudskih prava u prošlosti. U okviru ovih inicijativa, predstavnici države žrtvama, pojedinačno ili kolektivno, javno i zvanično priznaju odgovornost države za nedela iz prošlosti. To se postiže putem izvinjenja državnih zvaničnika, komemoracijama, podizanjem memorijala i spomen obeležja, memorijalnih centara i muzeja, ustanovljanjem dana sećanja, imenovanjem ulica i trgova, itd.

Pojedinačne reparacije su one koje su usmerene ka tačno određenim osobama i njihova prednost je što najbolje mogu da odgovore potrebama svake konkretne žrtve. Kolektivne reparacije su usmerene ka grupama žrtava koje mogu biti određene po različitim osnovama (poreklo, rasa, pol, uzrast, religija, politička pripadnost, seksualna orijentacija, imovinsko stanje,) i čija su prava prekršena upravo zbog pripadnosti određenoj grupi.

Sudske reparacije se ustanovljavaju sudskom presudom u postupku pred nadležnim sudom. Presudom se utvrđuje odgovornost države za kršenje prava i država se obavezuje da zbog te odgovornosti žrtvi pruži određenu vrstu obeštećenja.

Administrativne reparacije se ustanovljavaju zakonskim, podzakonskim ili drugim opštim aktima države. Ovom vrstom reparacija se ustanovljavaju određena prava žrtava, uslovi za ostvarivanje prava, postupci i institucije nadležne za sprovođenje ovih mera. Za ovu vrstu reparacija se smatra da unapređuje razvoj kolektivnog pamćenja i društvene solidarnosti.⁹

U međunarodno-pravnim dokumentima, reparacije se kao deo strategija tranzicione pravde definišu 1997. godine, u izveštaju 'Pitanje nekažnjivosti za počiniocce kršenja ljudskih prava' koji je Louis Joinet, ekspert za međunarodno pravo, pripremio za Komitet za ljudska prava UN.¹⁰ U izveštaju, Louis Joinet je definisao grupu principa, odnosno neophodnih preduslova borbe protiv nekažnjivosti za odgovorne za najteža kršenja ljudskih prava u prošlosti. U okviru ove grupe, definisana su prava žrtava u post-konfliktnim i post-autoritarnim društvima – pravo na istinu, pravo na pravdu, pravo na reparacije i pravo na neponavljanje. Pravo na reparacije, prema Joinetu podrazumeva restituciju, kompenzaciju i rehabilitaciju.

U cilju unapređenja ljudskih prava i suzbijanja nekažnjivosti, Komitet za ljudska prava UN je nastavio sa razvijanjem principa, odnosno definisanja prava žrtava. Diane Orentlicher, ugledna ekspertkinja za međunarodno pravo, unapredila je grupu principa za borbu protiv nekažnjivosti 2005. godine, definišući prava i obaveze države u cilju ispunjavanja prava na reparacije u post-konfliktnim i post-autoritarnim

⁹ Pablo de Grejf, *Priručnik o reparacijama, Pravda i reparacije*, (Beograd, Fond za humanitarno pravo, 2011) 450.

¹⁰ Question of the impunity of perpetrators of human rights violations (civil and political), E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1. Dostupno na: <http://www.unhcr.ch/huridocda/huridocda.nsf/%28Symbol%29/E.CN.4.sub.2.1997.20.Rev.1.En.E/CN.4/2005/102/Add.1>.



Fond za humanitarno pravo

društvima, kao i adekvatne procedure za ostvarivanje reparacija.¹¹ Kao posledica ova dva dokumenta, ali i sve većeg značaja obaveznosti implementacije strategija tranzicione pravde, države koje izlaze iz konflikta ili perioda obeleženim masovnim kršenjem ljudskih prava, sve više u praksi počinju razvijati različite reparativne mere u skladu sa preporukama principa Joinet-Orentlicher.

I Pravni okvir administrativnih reparacija u Srbiji

Sistem administrativnih reparacija u Srbiji zasniva se na Zakonu o pravima civilnih invalida rata (u daljem tekstu: srpski zakon). Ovo je osnovni pravni izvor administrativnih reparacija kojim se propisuje prava civilnih invalida rata i porodica civilnih žrtava i invalida rata. U zakonu su propisani i uslovi za sticanje statusa civilnog invalida rata, odnosno člana porodice civilnih žrtava i invalida rata.

Postupak ostvarivanja i sadržaj pojedinih prava regulisan je Zakonom o osnovnim pravima boraca, vojnih invalida i porodica palih boraca i Zakonom o pravima boraca, vojnih invalida i članova njihovih porodica.

Na ovom mestu potrebno je ukazati na izvesnu terminološku nepodudarnost. Naime, mada sam naziv zakona, određenje uživalaca prava kao i priroda prava ukazuju da se radi o administrativnim reparacijama, zakonodavac kao ni institucije nadležne za njegovo sprovođenje nikada ne koriste ovaj termin, niti neki drugi termin blizak savremenom konceptu i razumevanju reparacija i ljudskih prava.

Korisnici

Zakon kao korisnike prava propisanih ovim Zakonom predviđa:

- civilne invalide rata;
- porodice civilnih žrtava rata;
- porodice civilnih invalida rata.¹²

Prema zakonskoj definiciji, civilni invalid rata je “lice kod koga nastupi telesno oštećenje od najmanje 50% usled rane, povrede ili ozlede koje su ostavile vidne tragove, zadobijene zlostavljanjem ili lišenjem slobode od strane neprijatelja za vreme rata, izvođenja ratnih operacija, od zaostalog ratnog materijala ili neprijateljskih diverzantskih odnosno terorističkih akcija”¹³.

Porodicom civilnog invalida rata u smislu Zakona smatra se “[član] porodice umrlog civilnog invalida rata, ukoliko je sa njim, pre njegove smrti, živeo u zajedničkom domaćinstvu; član porodice lica koje je

¹¹ Updated Set of Principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity, E/CN.4/2005/102/Add.1. Dostupno na: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/00/PDF/G0510900.pdf?OpenElement>.

¹² Zakon o pravima civilnih invalida rata, članovi 2. i 3.

¹³ Ibid., član 2.



Fond za humanitarno pravo

poginulo ili umrlo pod okolnostima navedenim u članu 2 Zakona; bračni drug, deca (rođena u braku ili van braka, usvojena i pastorčad) i roditelji”¹⁴.

Sadržina prava civilnih žrtava i članova njihovih porodica

Prava koja Zakon predviđa za civilne žrtve rata i članove njihovih porodica mogu se podeliti u tri grupe:

1. novčana davanja;
2. zdravstvena zaštita; i
3. povlastice u prevozu.

Novčana davanja obuhvataju različite isplate u novcu koje žrtve i članovi porodica žrtava uz ispunjenje zakonskih uslova, primaju od države. U ove mere spadaju:

- a) lična invalidnina - mesečno novčano davanje koje ostvaruje civilni invalid rata, a čija visina zavisi od stepena invalidnosti;¹⁵
- b) dodatak za negu i pomoć - mesečno novčano davanje koje ostvaruje civilni invalid rata kome je neophodna pomoć i nega od strane drugog lica. Iznos zavisi od stepena invalidnosti;¹⁶
- c) ortopedski dodatak – mesečno novčano davanje koje ostvaruju civilni invalidi rata kojima su amputirani ekstremiteti ili su funkcije ekstremiteta teško oštećene i lica koja su potpuno izgubila vid;¹⁷
- d) mesečno novčano primanje – novčano davanje koje ostvaruju civilni invalidi rata i porodice umrlih civilnih invalida rata i poginulih ili umrlih lica tokom ratnih dejstava, koje su materijalno neobezbeđene, odnosno ako ispunjavaju uslove koji se tiču imovinskog cenzusa i nesposobnosti za privređivanje;¹⁸
- e) naknada pogrebnih troškova – jednokratna novčana suma koja se isplaćuje osobi koja sahrani korisnika mesečnog novčanog primanja, što su najčešće članovi porodice civilne žrtve rata.¹⁹

Besplatna zdravstvena zaštita se žrtvama obezbeđuje pod uslovom da zdravstvenu zaštitu ne ostvaruju po nekom drugom osnovu.

Određene povlastice u prevozu se obezbeđuju žrtvama i članovima njihovih porodica po odredbama Zakona o osnovnim pravima boraca, vojnih invalida i porodica palih boraca.²⁰

¹⁴ Ibid., član 3.

¹⁵ Primanja po stepenu invaliditeta propisana su članom 29, Zakona o osnovnim pravima boraca, vojnih invalida i porodica palih boraca.

¹⁶ Ibid., članovi 39-42.

¹⁷ Ibid., članovi 43-44.

¹⁸ Ibid., članovi 7-15.

¹⁹ Ibid., član 32.

²⁰ Ibid., članovi 54-59..



Fond za humanitarno pravo

Uslovi za sticanje prava iz Zakona

Ostvarivanje prava iz ovog zakona moguće je samo za državljane Srbije, koji kumulativno ispunjavaju sve uslove navedene u Zakonu.

a) Uslov “ko je počinitelj”

Zakon civilnim žrtvama smatra samo one žrtve koje su stradale “od strane neprijatelja za vreme rata, izvođenja ratnih operacija, od zaostalog ratnog materijala ili neprijateljskih diverzantskih, odnosno terorističkih akcija...”²¹

Zakon na ovaj način iz kruga mogućih korisnika eksplicitno isključuje sve žrtve koje su preživele nasilje ili su im povredu nanele formacije koje Republika Srbija ne smatra neprijateljskim, kao što su Jugoslovenska narodna armija (JNA), Vojska Jugoslavije (VJ), Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) ili Vojska Republike Srpske (VRS) i njima potčinjene formacije.²²

b) Uslov “kada se kršenje ljudskih prava desilo”

Određujući vremenski period za koji ovaj Zakon može da se primeni, u članu 2 Zakona ono je ograničeno samo na vreme rata i izvođenje ratnih operacija. S obzirom da je Savezna Republika Jugoslavija (SRJ), pravni prethodnik Republike Srbije formalno bila u oružanom sukobu samo u periodu od 24. marta do 26. juna 1999. godine²³ postavljanjem ovog restriktivnog uslova, sve žrtve koje su nasilje i druge povrede ljudskih prava pretrpele tokom devedesetih godina izvan navedenog perioda, onemogućene su da ostvare svoja prava po ovom Zakonu, iako su im povrede nanete u toku ili u vezi sa ratnim dejstvima.

c) Uslov “gde se povreda dogodila”

Zakonski okvir za ostvarivanje administrativnih reparacija ne propisuje uslov teritorijalnosti, tj. ne postavlja zahtev u pogledu teritorije gde se povreda desila. Ipak, Ministarstvo rada i socijalne politike i Vrhovni kasacioni sud Srbije ovaj zakon tumače na način da se priznaju samo povrede koje su se desile na teritoriji Republike Srbije.²⁴ Ovakvim tumačenjem zakonskih normi, žrtve koje su preživele

²¹ Član 2, Zakona o pravima civilnih invalida rata.

²² Rešenje Odeljenja za društvene delatnosti Gradske uprave za izvorne i poverene poslove Grada Novog Pazara, Broj: 585-12/13, od 26. aprila 2013. godine; Rešenje Pokrajinskog sekretarijata za zdravstvo, socijalnu politiku i demografiju broj: 129-585-79/2012-02 od 29. novembra 2012. godine, po žalbi protiv Rešenja Odeljenja za opštu upravu, društvene delatnosti i skupštinske poslove Opštinske uprave opštine Apatin Broj: 585-1/2012-IV/03 od 4. oktobra 2012. godine.

²³ Odluka o ukidanju ratnog stanja, *Službeni list SRJ*, br. 15/99 i 44/99.

²⁴ Videti Fond za humanitarno pravo i Documenta, *Tranziciona pravda u post-jugoslovenskim zemljama: Izveštaj za 2007. godinu*, str. 44 i 45; Rešenja opštinske uprave Priboj 04 Broj: 580-5/2012 od 10. oktobra 2012. godine, 04 Broj: 580-4/2012 od 9. oktobra 2012. godine, 04 Broj: 580-3/2012 od 8. oktobra 2012. godine, 04 Broj: 580-2/2012 od 22. aprila 2013. godine, 04 Broj: 580-6/2012 od 10. oktobra 2012. godine; Presuda Vrhovnog kasacionog suda Srbije, Už 83/10 od 28. januara 2011 godine utvrđena na sednici Građanskog odeljenja 21. marta 2011. godine.



Fond za humanitarno pravo

nasilje na teritorijama susednih država, isključene su iz kruga potencijalnih korisnika prava iz ovog Zakona.

d) Uslov “fizičke povrede”

U pogledu efekta na živote žrtava, medicina i pravo već nekoliko decenija ravnopravno tretiraju psihičke i fizičke posledice nasilja. Uprkos tome, Zakon žrtvama smatra jedino “lice kod koga nastupi telesno oštećenje od najmanje 50% usled rane, povrede ili ozlede koje su ostavile vidne tragove...”²⁵

Ovaj zakonski uslov iz kruga uživalaca prava na administrativne reparacije isključuje sve žrtve nasilja koje trpe ozbiljne, i doživotne psihičke posledice nasilja. Sa stanovišta ljudskih prava ovakvo rešenje ima posebnu težinu budući da žrtve silovanja zbog ovog uslova ne mogu ostvariti pravo na administrativne reparacije u Srbiji.

e) Uslov “težina posledica po fizičko zdravlje”

U odnosu na težinu posledica po fizičko zdravlje, Zakon o civilnim invalidima rata postavlja uslov da pravo na administrativne reparacije ima žrtva koja je pretrpela “telesno oštećenje od najmanje 50% usled rane, povrede ili ozlede koje su ostavile vidne tragove...”²⁶. Propisivanjem donje granice telesnog oštećenja, svim žrtvama sa nešto manjim telesnim oštećenjem uskraćuje se bilo kakva vrsta pomoći. Diskriminatorni karakter ove odredbe posebno je uočljiv ako se uzme u obzir da propisana minimalna granica telesnog oštećenja za ratne vojne invalide iznosi 20 odsto.

f) Uslov “socijalna ugroženost”

Da bi žrtve (direktne žrtve i članovi porodica civilnih žrtava rata) ostvarile pravo na mesečno novčano primanje, moraju ispuniti tri kumulativna uslova propisana zakonskim okvirom u pogledu:

- materijalne neobezbeđenosti;
- nesposobnosti za privređivanje; i
- imovinskog cenzusa.

Kada je reč o porodicama civilnih žrtava rata, mesečno novčano primanje je jedino pravo koje se ogleda u novčanom davanju. Uslovi za ostvarivanje ovog prava (ako su ispunjeni, oni ukazuju na socijalnu ugroženost) upućuju na karakter ovog prava. Naime, predviđanjem uslova da porodice civilnih žrtava rata moraju biti socijalno ugrožene, zakonodavac je ovo pravo suštinski sveo na socijalnu pomoć, što je suprotno bazičnoj obavezi države da pruži reparacije osobama koje su bile

²⁵ Član 2, Zakona o civilnim invalidima rata.

²⁶ Ibid.



Fond za humanitarno pravo

žrtve kršenja ljudskih prava. Drugim rečima, porodice civilnih žrtava rata koje nisu socijalno ugrožene ne mogu ostvariti suštinski najvažnije pravo koje ovaj zakon predviđa za porodice civilnih žrtava rata.

g) Uslovi „član porodice“ i „živeti u domaćinstvu“

Zakon taksativno navodi koji članovi porodice mogu ostvariti pravo na administrativne reparacije, propisujući i dodatni uslov– da je “pre njegove smrti, živeo u zajedničkom domaćinstvu.”:

- bračni drug;
- deca (rođena u braku ili van braka, usvojena i pastorčad); i
- roditelji.

Ovaj uslov iz kruga uživalaca prava na administrativne reparacije, isključuje braću i sestre stradale osobe ali i decu i roditelje ukoliko nisu živeli u zajedničkom domaćinstvu. Time se veza između bliskih srodnika svodi na zajednicu privređivanja, odnosno domaćinstvo dok se potpuno zanemaruje emotivna dimenzija porodičnih odnosa.

h) Uslov “član porodice lica koje je poginulo ili umrlo”

Prema postojećem zakonu, prisilno nestale osobe nisu civilne žrtve rata. Njihove porodice zbog toga ne mogu ostvariti prava koja mogu ostvariti porodice ubijenih osoba (civilnih žrtava rata). U praksi, određeni broj tih porodica je svoje nestale članove porodice umrlim u vanparničnom postupku²⁷ i na taj način stekao prava po ovom zakonu.

Sa druge strane, mnoge porodice odbijaju da proglase svoje najbliže umrlim dok se ne pronađu njihovi posmrtni ostaci i ne utvrdi njihova sudbina odnosno okolnosti pod kojima su prisilno odvedeni. Polazeći od činjenice da su porodice nestalih jedna od najranjivijih kategorija žrtava koje žive u stanju kontinuirane traume, njihova odluka da svoje najbliže ne proglašavaju umrlim ne bi smela da utiče na mogućnost da od države dobiju pomoć i podršku. U suprotnom, oni su podvrgnuti svojevrsnoj administrativnoj kazni.

Obaveza pružanja reparacija porodicama nestalih predviđena je i Konvencijom o zaštiti svih lica od prisilnog nestanka koju je Srbija ratifikovala u aprilu 2011. godine²⁸. Iako formalno - pravno konvencija ne primenjuje na slučajeve prisilnih nestanaka tokom devedesetih, ona jasno ukazuje na trend razvoja međunarodnog prava u pogledu obaveza države prema porodicama nestalih.

²⁷ Zakon o vanparničnom postupku Srbije, *Službeni glasnik SR Srbije*, br. 25/82 i 48/88 i *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 46/95 - dr. zakon, 18/2005 - dr. zakon, 85/2012 i 45/2013 - dr. zakon.

²⁸ *Službeni glasnik Republike Srbije- Međunarodni ugovori*, br. 1/2011.



Fond za humanitarno pravo

II Administrativne reparacije u državama i entitetima u regionu

U ovom delu biće dat kratak komparativni prikaz ključnih elemenata zakonskih rešenja država u regionu koji se odnose na: a) zakonsku definiciju civilne žrtve rata (vrsta i stepen povreda i okolnosti u kojima je do njih došlo), b) vrstu i obim prava i c) uslovljavanje uživanja prava porodica civilnih žrtava rata (materijalna neobezbeđenost, imovinski cenzus i nesposobnost za rad). Komparativna analiza se ne bavi procedurama za ostvarivanje ovih prava.

1. Hrvatska

U Hrvatskoj su prava civilnih žrtava rata regulisana Zakonom o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata (u daljem tekstu hrvatski zakon).²⁹ Definicija civilne žrtve po ovom zakonu značajno je šira od one koju propisuje srpski zakon.

Civilnim invalidom rata smatra se osoba koja je zadobila oštećenje organizma od najmanje 20 odsto zbog rane ili povrede u vezi sa ratnim događajima, diverzantskim, terorističkim akcijama, dejstvima Jugoslovenske narodne armije (od 17. avgusta 1990. godine) ili od eksplozije zaostalog ratnog materijala.³⁰ Za razliku od zakona u Srbiji, hrvatski zakon civilnim žrtvama rata smatra i osobe kojima je organizam oštećen najmanje za 60 odsto zbog bolesti koja je neposredna posledica zlostavljanja odnosno lišenja slobode³¹.

Formulacije kojima se opisuju okolnosti u kojima je došlo do povrede ((u vezi sa ratnim događajima, diverzantskim, terorističkim akcijama, dejstvima Jugoslovenske narodne armije (od 17. avgusta 1990. godine) ili od eksplozije zaostalog ratnog materijala)) dovoljno su široke da obuhvate praktično sve slučajeve kršenja ljudskih prava građana Hrvatske koji su se desili tokom devedesetih godina, bez obzira na njihovu nacionalnost, pojedinca ili grupu odgovornu za tu povredu, povezanost sa ratnim operacijama itd.

Posebno je važna formulacija 'u vezi sa ratnim događajima'. Naime, ova formulacija omogućava primenu zakona i na slučajeve u kojima su žrtve povredu zadobile od strane pripadnika oružanih formacija Republike Hrvatske.³² Takođe, pomenutom formulacijom u krug civilnih žrtava rata uvode se i osobe koje su povredu zadobile ili stradale pre ili posle zvaničnog proglašenja ratnog stanja.

Za razliku od zakona u Srbiji, nevažno je da li je država proglasila ratno stanje već se u obzir uzima faktičko stanje, odnosno opštepoznata činjenica da su kršenja ljudskih prava tokom devedesetih na teritoriji bivše Jugoslavije bila česta i van okvira vojnih akcija i trajanja ratnog stanja.

²⁹ Zakon o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata, *Narodne novine*, br. 33/92., 77/92., 27/93., 58/93., 2/94., 76/94., 108/95., 108/96. i 82/01.

³⁰ Ibid., član 8.

³¹ Ibid.

³² Videti: *Tranziciona pravda u post-jugoslovenskim zemljama: Izveštaj za 2006. godinu*, FHP i Documenta, str.40.



Fond za humanitarno pravo

Hrvatski zakon predviđa prava kako za članove porodice ubijenih osoba, tako i za članove porodice nestale osobe.³³ Članovima porodice po ovom zakonu smatraju se deca, roditelji, usvojitelji, usvojenik, bračni drug i vanbračni drug samo ukoliko su imali dece i trajnu zajednicu života u trenutku nastanka povrede.³⁴

Članovi porodice poginulog ili nestalog civila imaju pravo na porodičnu invalidninu i dodatak za negu i pomoć. Pravo na porodičnu invalidninu mogu da ostvare udovica ili udovac nakon navršene 55. odnosno 66. godine života ili ranije pod uslovom da su nesposobni za privređivanje, zatim deca (usvojena ili pastročad) do navršene 15. odnosno 26. godine života ako su na redovnom školovanju.³⁵ Roditeljima ubijene ili nestale osobe hrvatski zakon garantuje pravo na porodičnu invalidninu bez obzira na činjenicu da li je neki drugi član uže porodice već ostvario to pravo.³⁶ Ostvarivanje ovih prava zakon ne uslovljava materijalnim stanjem ili imovinskim cenzusom članova uže porodice.³⁷

Hrvatski zakon predviđa znatno širi dijapazon prava civilnih žrtava rata od srpskog zakona. Naime, civilne žrtve rata imaju pravo na osobnu invalidninu, pravo na profesionalnu rehabilitaciju, kupališno i klimatsko lečenje, pomoć u kupovini lekova itd.³⁸ Osim navedenih prava, civilni invalidi rata u Hrvatskoj i članovi njihovih porodica, imaju pravo na dobijanje socijalne pomoć (tzv. opskrbnina), dodatak za pomoć u kući, dobijanje besplatnih udžbenika, poseban dečji dodatak, studentske stipendije, prednost pri smeštaju u učeničke, odnosno studentske domove, prednost pri zapošljavanju, prednost pri smeštaju u domove socijalne zaštite.³⁹

2. Bosna i Hercegovina

Reparativne mere u Bosni i Hercegovini (BiH) regulisane su zakonima koji su doneti na državnom nivou i na nivou entiteta.

Državni nivo

Zakon o nestalim osobama jedini je zakon donet na državnom nivou koji reguliše prava žrtava rata u BiH. Ovaj zakon, donet 2004. godine, reguliše status nestalih osoba i prava njihovih porodica. Zakon o nestalim osobama, donet je na osnovu niza međunarodno-pravnih akata iz oblasti ljudskih prava i

³³ Zakon o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata, član 12.

³⁴ Ibid., član 13.

³⁵ Ibid., član 26.

³⁶ Ibid., član 27.

³⁷ Ibid., članovi 26-31.

³⁸ Ibid., član 14.

³⁹ Ibid., članovi 34-47.



Fond za humanitarno pravo

humanitarnog prava.⁴⁰ Prema ovom zakonu, nestalim osobama smatraju se civili i borci koji su nestali tokom oružanih sukoba u BiH u periodu od 30. aprila 1991. do 14. februara 1996. godine.

Uslovi koji moraju biti kumulativno ispunjeni da bi se osoba smatrala nestalom po ovom zakonu su da porodica nema nikakvih vesti o nestalom članu, da je nestanak prijavljen i da o sudbini nestale osobe ne postoje pouzdane informacije.⁴¹

Članovi porodice nestale osobe su deca rođena u braku ili van braka, usvojeno dete, pastorče koje je nestala osoba izdržavala, bračnog ili vanbračnog partnera, roditelje (uključujući očuha i maćehu), usvojitelje, rođene sestre i braću koje je nestala osoba izdržavala. Uslov za ostvarivanje prava članova porodice nestale osobe je da su članovi porodice živeli u zajedničkom domaćinstvu sa nestalom osobom, bili ekonomski zavisni i imaju potrebu za izdržavanjem.⁴²

Članovima porodice nestale osobe zakonom se garantuje pravo na novčanu pomoć, pravo na privremeno upravljanje imovinom nestale osobe, troškovi sahrane-ukopa, prioritet u zapošljavanju i školovanju dece, besplatnu zdravstvenu zaštitu, obeležavanje mesta ukopa i iskopavanja i pravo na finansijsku pomoć udruženjima porodica nestalih osoba.

Federacija BiH

Na nivou Federacije BiH osnovna prava civilnih žrtava rata propisana su Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom (u daljem tekstu: federalni zakon).⁴³ U pogledu uslova za sticanje statusa civilne žrtve rata i prava koje one i njihove porodice ostvaruju, federalni zakon je znatno povoljniji od srpskog zakona.

U pogledu nivoa oštećenja organizma, federalni zakon postavlja identičan zahtev kao i srpski zakon. Dakle, u Federaciji BiH civilnim žrtvama rata se smatraju osobe kod kojih je nastupilo telesno oštećenje organizma od najmanje 60 odsto zbog rane, povrede ili ozlede.⁴⁴ Međutim, za razliku od srpskog zakona, status civilnih žrtava rata se priznaje i osobama koje pate od bolesti nastalem usled zlostavljanja, lišenja slobode, nezakonitog kažnjavanja, protivpravnog lišenja slobode, boravka u zatvoru, koncentracionom

⁴⁰ Zakon je donet na osnovu: Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, III Ženevske konvencije o zaštiti žrtava rata, Dopunskim protokolima I i II uz Ženevsku konvenciju, Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i 13 Dodatnih protokola, Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, Konvencije o pravima deteta, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, i Deklaracije Ujedinjenih nacija (UN) o zaštiti svih osoba od nasilnog ili prisilnog nestanka. Zakon o nestalim osobama, *Službeni glasnik BiH*, br. 50/04.

⁴¹ Član 2, Zakona o nestalim osobama.

⁴² Ibid.

⁴³ Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom, *Službene novine Federacije BiH*, br. 36/99 i 54/04.

⁴⁴ Član 54, Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom.



Fond za humanitarno pravo

logoru, prinudnog rada u toku ratnog stanja ili neposredne ratne opasnost drugim vidom nasilja uz uslov da je bolest dovela do „značajnog narušenja zdravlja“.⁴⁵

Civilnim žrtvama rata se smatraju i nestale osobe kao i osobe kod kojih je došlo do naknadnog oštećenja organizma zbog pogoršanja stanja ili duge inkubacije bolesti.⁴⁶

Federalni zakon eksplicitno pominje žrtve silovanja i seksualnog zlostavljanja kao posebnu kategoriju civilnih žrtava.⁴⁷

U pogledu okolnosti u kojima je nastupila povreda, Federalni zakon predviđa da se događaji koji su doveli do smrti, nestanka, ranjavanja povreda i drugih vidova narušavanja zdravlja mogli desiti za vreme ratnog stanja, neposredne ratne opasnosti, u vezi ratnih događanjima, u posebnim slučajevima i nakon završetka rata (eksplozija mina i drugog zaostalog ratnog materijala itd), tokom diverzantskih i terorističkih akcija. Dakle, za razliku od zakonskog okvira Srbije, federalni zakon prepoznaje i situacije koje su se desile u tokom neposredne ratne opasnosti ili „u vezi sa ratnim događajima“.

Federalni zakon ne postavlja nikakav uslov u pogledu toga ko je odgovoran za smrt ili nestanak osobe, odnosno nastale povrede i duga oštećenja organizma.

Osim mesečnih davanja za civilne invalide rata (lična invalidnina) i članove porodica civilnih žrtava (porodična invalidnina), Federalni zakon obezbeđuje prava koja srpski zakon ne poznaje. To su na primer: osposobljavanje za rad (profesionalna rehabilitacija, prekvalifikacija i dokvalifikacija), prioritavno zapošljavanje i stambeno zbrinjavanje kao i psihološka i pravna pomoć.⁴⁸

Za ostvarivanje prava na porodičnu invalidninu, Federalni zakon kao uslov za za udovicu i udovca postavlja uslov - navršenih 55 odnosno 65 mada se može i ranije ostvariti ako nisu sposobni za privređivanje. Nezavisno od ovih uslova, bračni drug invalida koji je do smrti bio korisnik dodatka za negu i pomoć drugog lica po osnovu telesnog oštećenja ima pravo na porodičnu invalidninu ako je sa invalidom živeo u bračnoj zajednici i u zajedničkom domaćinstvu pet godina pre njegove smrti i ako nije zaposlen, ne bavi se privrednom ili profesionalnom delatnošću i nije korisnik penzije. Uslov - nesposobnost za privređivanje, ako je nastupio pre navršene 15. godine života odnosi se i na decu, usvojenike i pastorčad.⁴⁹ Zakon za ostvarivanje ovog prava ne uslovljava materijalnom neobezbeđenošću ili imovinskim cenzusom.

⁴⁵ Član 5, Zakon o izmenama i dopunama zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom, *Službene novine Federacije BiH*, br. 39/06.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid., član 8.

⁴⁹ Ibid., član 63



Fond za humanitarno pravo

Pravo na porodičnu invalidninu zakon priznaje i članovima porodice preminulog civilnog invalida rata koji je koristio dodatak za negu i pomoć drugog lica, ali ni u ovom slučaju zakon ne postavlja uslov u pogledu imovinskog cenzusa, nesposobnosti za rad ili materijalne neobezbeđenosti.⁵⁰

Republika Srpska

Prava civilnih žrtava u Republici Srpskoj su regulisana Zakonom o zaštiti civilnih žrtava rata⁵¹ (u daljem tekstu: zakon Republike Srpske). Kao i u slučaju zakona koji se primenjuju u Hrvatskoj i Federaciji BiH, ovaj zakon daje značajno širu definiciju civilne žrtve rata i obezbeđuje širi krug prava.

Prema zakonu Republike Srpske civilnim žrtvama rata se smatraju osobe kod kojih je oštećenje organizma nastalo zlostavljanjem, silovanjem, zatočeništvom u koncentracionom logoru, internacijom, prinudnim radom, ranjavanjem ili povređivanjem usled kog je nastalo oštećenje organizma od najmanje 60 odsto.⁵² Nestale osobe su ovim zakonom eksplicitno priznate kao civilne žrtve rata.⁵³ Za razliku od srpskog zakona, zakon Republike Srpske status civilne žrtve rata priznaje dvema brojnim kategorijama žrtava teških kršenja ljudskih prava – nestalim osobama i žrtvama koje pate od psihičkih posledica usled preživljenih trauma.

U pogledu okolnosti u kojima je došlo do smrti, nestanka ili oštećenja organizma, zakon Republike Srpske ne postavlja uslov da se to moralo desiti tokom trajanja formalnog ratnog stanja već određuje vremenski period („poslije 9. 1. 1992. godine, od dana proglašenja Republike Srpske“).⁵⁴

Kao članove porodice civilne žrtve koji mogu da ostvare prava po ovom zakonu smatraju se: bračni drug, deca (rođena u braku ili van braka, usvojena ili pastorčad) i roditelji.⁵⁵ Zakon uslovljava pravo na porodičnu invalidninu imovinskim cenzusom (koji određuje Vlada Republike Srpske), s tim da ono ne važi za decu koja su na redovnom školovanju, odnosno do navršene 26. godine života.⁵⁶ Članovi porodice civilnog invalida rata koji mogu da ostvaruju pravo na porodičnu invalidninu po ovom zakonu znatno su šire definisani nego u srpskom zakonu, jer su obuhvaćeni i članovi porodica nestalih osoba i ostvarivanja ovog prava nije uslovljeno nesposobnošću za rad ili materijalnom neobezbeđenošću.⁵⁷

Zakon Republike Srpske ne postavlja nikakav uslov u pogledu toga ko je odgovoran za smrt ili nestanak osobe, odnosno nastale povrede i duga oštećenja organizma, izuzev kada se radi o zbegovima od neprijateljskih snaga. Ova distinkcija ne može se naći ni u jednom drugom zakonu u regionu.

⁵⁰ Ibid., članovi 62-64.

⁵¹ Zakon o zaštiti civilnih žrtava rata *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 25/93, 32/94, 37/07, 60/07, 111/09 i 118/09.

⁵² Ibid., član 2.

⁵³ Ibid., član 9.

⁵⁴ Ibid., član 2.

⁵⁵ Ibid., član 3.

⁵⁶ Ibid., član 6.

⁵⁷ Ibid., član 9.



Fond za humanitarno pravo

Pored prava koje predviđa i srpski zakon, Zakon Republike Srpske predviđa i pravo profesionalnu rehabilitaciju.⁵⁸

3. Crna Gora

U Crnoj Gori prava na administrativne reparacije civilnim žrtvama rata regulisana su Zakonom o boračkoj i invalidskoj zaštiti (u daljem tekstu: crnogorski zakon).⁵⁹ S obzirom na činjenicu da na teritoriji Crne Gore nije bilo oružanih sukoba, uz izuzetak kratkog perioda NATO intervencije, Crna Gora ima daleko najmanji broj civilnih žrtava rata u regionu bivše Jugoslavije.⁶⁰

Crnogorski zakon kao ni srpski ne pruža podršku porodicama nestalih osoba. Drugim rečima, ni ovaj zakon ne prepoznaje nestale osobe kao civilne žrtve rata. Status civilnih žrtava rata nije priznat ni ubijenim civilima već samo osobama kod kojih je nastupilo telesno oštećenje od najmanje 50 odsto kao posledica ranjavanja, povrede ili ozlede nastale u vezi sa ratnim operacijama ili psihosomatskih bolesti koje su ostavile vidne tragove.⁶¹ Kao i zakon u Srbiji, crnogorski zakon ne priznaje oštećenja organizma koja su psihičke prirode.⁶²

U članove porodice se prema crnogorskom zakonu ubraja isti krug lica kao i u srpskom zakonu.⁶³ Međutim, u pogledu prava koja se garantuju civilnim žrtvama rata i članovima njihovih porodica crnogorski zakon predviđa i pravo na porodični dodatak, novčanu naknadu materijalnog obezbeđenja⁶⁴ kao i pravo na porodičnu invalidninu koju mogu da ostvare bračni drug i dete civilnog invalida rata⁶⁵ kao i pravo na uvećanu porodičnu invalidninu⁶⁶ dok srpski zakon predviđa samo mesečno novčano primanje, koje uslovljava postojanjem socijalne ugroženosti.

Za ostvarivanje navedenih prava crnogorski zakon ne predviđa imovinski cenzus ali postavlja uslove materijalne neobezbeđenosti i nesposobnosti za rad, tako da članovi porodice ova prava mogu ostvariti samo ako nemaju prihode po osnovu radnog odnosa, penzije, samostalne delatnosti, ili nekih drugih socijalnih primanja.⁶⁷ Uslov imovinskog cenzusa su postavljeni jedino za dva prava koja srpski zakon ne poznaje: novčanu naknadu materijalnog obezbeđenja (na koje imaju pravo civilni invalidi rata i članovi

⁵⁸ Ibid., član 8.

⁵⁹ Zakon o boračkoj i invalidskoj zaštiti *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 69/03.

⁶⁰ *Tranziciona pravda u post-jugoslovenskim zemljama: Izveštaj za 2006. godinu* (Beograd: Fond za humanitarno pravo, 2007), str. 48-49.

⁶¹ Član 18, Zakona o boračkoj i invalidskoj zaštiti.

⁶² Ibid., član 24.

⁶³ Ibid., član 19.

⁶⁴ Ibid., član 20

⁶⁵ Ibid., član 34.

⁶⁶ Ibid., član 39.

⁶⁷ Ibid., član 43.



Fond za humanitarno pravo

njihovih porodica)⁶⁸ i pravo na porodični dodatak (na koji pravo imaju članovi porodice umrlog civilnog invalida rata)⁶⁹.

4. Kosovo

Prava civilnih žrtava na Kosovu regulisana su Zakonom Br. 04/L-054 o statusu i pravima palih boraca, invalida, veterana, pripadnika Oslobođilačke vojske Kosova, civilnih žrtava i njihovih porodica (u daljem tekstu: kosovski zakon).⁷⁰ Slično kao i srpski zakon i ovaj zakon sadrži rešenja koja su neprihvatljiva zbog povrede principa jednakosti mada u segmentu koji se tiče civilnih invalida rata daje umnogome širu definiciju ove kategorije žrtava.

Prema kosovskom zakonu civilni invalid rata je osoba koja kao posledicu zatočenja, ranjavanja ili od eksplozivnih naprava ima oštećenje organizma (usled povrede ili bolesti) od najmanje 40 odsto, bez obzira ko je za to odgovoran (nema uslova 'neprijateljske snage').⁷¹

Civilne žrtve rata, prema kosovskom zakonu su osobe koje su ubijene ili ranjene od strane neprijateljskih snaga, a zatim umrle u periodu od 27. februara 1998. godine do 20. juna 1999. godine. Grupu civilnih ratnih zatočenika čine sve žrtve koje su bile zatočene od strane neprijatelja najmanje 72 sata.⁷² Dakle, za ove dve kategorije žrtava, kosovski i srpski zakon postavljaju isti diskriminatorni uslov – da su za povrede odgovorne 'neprijateljske snage'.

Žrtve seksualnog zlostavljanja na Kosovu ne mogu steći status civilnog invalida rata. Kosovski zakon i srpski zakon su u ovom pogledu dva negativna izuzetka u zemljama bivše Jugoslavije.

Za razliku od zakonskog rešenja u Srbiji, kao posebnu kategoriju žrtava zakon prepoznaje nestale civile i pod njima podrazumeva svaku osobu čije je mesto nalaženja nepoznato, a koja je nestala u periodu između 1. januara 1998. godine i 31. decembra 2000. godine.⁷³ Članovima porodice nestalog lica zakon daje pravo na porodičnu penziju.⁷⁴

U pogledu okolnosti kada je došlo do povreda ili oštećenja organizma civilnih invalida rata, kosovski zakon upućuje na trajanje rata, u periodu od 27. februara 1998. do 20. juna 1999. godine. Ovo

⁶⁸ Ibid., članovi 41-42.

⁶⁹ Ibid., član 50.

⁷⁰ Zakon Br. 04/L-054 o statusu i pravima palih boraca, invalida, veterana, pripadnika Oslobođilačke vojske Kosova, civilnih žrtava i njihovih porodica, *Službeni list Republike Kosovo*, br. 30 od 31. decembra 2011. godine.

⁷¹ Ibid., član 3.

⁷² Član 3, stavovi 1.8, 1.10, 1.12 Zakona Br. 04/L-054 o statusu i pravima palih boraca, invalida, veterana, pripadnika Oslobođilačke vojske Kosova, civilnih žrtava i njihovih porodica.

⁷³ Ibid., član 3, stav 1.14.

⁷⁴ Ibid., član 5.



Fond za humanitarno pravo

predstavlja diskriminatorski uslov prema žrtvama koje su povrede zadobile u periodu nakon 20.06.1999. godine a u vezi sa ratom.⁷⁵

Osim osnovne zdravstvene zaštite, kosovski zakon je jedini u regionu koji civilnim invalidima rata u slučaju pogoršanja zdravstvenog stanja u slučaju da je potrebno, pruža i beneficiju lečenja van zemlje⁷⁶, oslobađanje od poreza na imovinu⁷⁷, profesionalno reosposobljavanje⁷⁸ kao i stambeno zbrinjavanje⁷⁹. Kosovski zakon u pogledu navedenih prava postavlja uslov materijalne neobezbeđenosti (nema uslova koji se odnose na imovinski cenzus ili nesposobnost za rad) bilo civilnog invalida ili članova porodice⁸⁰, s tim da se pri stambenom zbrinjavanju daje prednost porodicama palih boraca i nestalih i invalida koji nemaju rešeno stambeno pitanje⁸¹.

Kosovski zakon članovima uže porodice civilne žrtve rata garantuje pravo na porodičnu penziju, besplatnu primarnu i sekundarnu zdravstvenu negu, oslobađanje od poreza na imovinu kao i pravo na jeftinu i redukovanu tarifu električne energije.⁸² Zakon samo poslednja dva prava uslovljava materijalnim stanjem članova porodice, dok se ostala prava ostvaruju nezavisno od postojanja uslova nesposobnosti za rad ili imovinskog cenzusa. Pravo na porodičnu penziju zakon garantuje i članovima porodice nestalog civilnog lica samo pod uslovom da ne ostvaruju pravo na penziju po drugom osnovu. Imovinski cenzus, ulov materijalne neobezbeđenosti ili nesposobnost za rad zakon ne navodi kao uslove za ostvarivanje prava na penziju.

Pored ovog zakona, na Kosovu je 2011. godine donet Zakon Br.04/L-023 o nestalim licima, kojim se između ostalog, utvrđuju prava porodica nestalih osoba. Jedan od najvažnijih aspekata Zakona sa stanovišta porodica nestalih lica je regulisanje njihovih prava na raspolaganje imovinom nestalih lica, bez uslova da nestalog člana svoje porodice proglašavaju mrtvim.⁸³

⁷⁵ Nakon povlačenja srpske vojske i policije sa Kosova, zabeležen je veliki broj ubistava, prisilnih nestanaka i drugih vidova kršenja ljudskih prava nealbancima i Albanaca koje je albanska zajednica smatrala saradnicima srpske vlasti.

⁷⁶ Ibid., član 6, stav 1.5.

⁷⁷ Ibid., stav 4.

⁷⁸ Ibid., stav 1.6.

⁷⁹ Ibid., stav 6.

⁸⁰ Ibid., član 6, stav 4.

⁸¹ Ibid., član 6, stavovi 6 i 6.1.

⁸² Ibid., član 13, stavovi 1.1 – 1.4.

⁸³ Član 6, stav 3, Zakona Br.04/L-023 o nestalim licima.



Fond za humanitarno pravo

III Mišljenja i preporuke međunarodnih institucija o pitanju reparacija i zaštite civilnih žrtava rata

Sistem UN

Najznačajniji doprinos i definisanju pojma reparacija, sadržine i obima obaveze države prema žrtvama, kao i preciznu definiciju žrtve, dala je Generalne skupštine UN u Rezoluciji 2006. godine „Osnovni principi i smernice o pravu na pravni lek i reparacije za žrtve teških kršenja međunarodnih ljudskih prava i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava”⁸⁴ (Osnovna načela i smernice UN). Prema ovom dokumentu, žrtvama se smatraju lica:

„koja su pojedinačno ili u grupi pretrpela štetu koja uključuje fizičke ili mentalne povrede, emotivnu patnju, materijalni gubitak ili ozbiljnu povredu njihovih osnovnih prava putem akta ili propusta koji predstavlja teška kršenja međunarodnog prava ljudskih prava ili ozbiljne povrede međunarodnog humanitarnog prava.”

U Osnovnim načelima i smernicama UN ukazuje se i na pet osnovnih oblika reparacija: restitucija, rehabilitacija, kompenzacija, različiti oblici pružanja zadovoljštine (obustavljanje kršenja prava, utvrđivanje i objavljivanje činjenica o kršenjima ljudskih prava, uvođenje ovih činjenica u obrazovne materijale, potraga za nestalima, komemoracije, javna izvinjenja) i garancije za neponavljanje nedela.

Princip pravične nadoknade žrtvama kršenja ljudskih prava jedan je od temeljnih principa brojnih konvencija kojima se štite i unapređuju ljudska prava a koje su donete u okviru sistema UN: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (članovi 2 i 9)⁸⁵, Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (član 6)⁸⁶, Konvencija protiv mučenja i drugog okrutnog, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja (član 14)⁸⁷, Konvencija o pravima deteta (član 39)⁸⁸ Pravo žrtava na reparacije garantovano je i regionalnim mehanizmima za zaštitu ljudskih prava, odredbama Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (članovi 13 i 41)⁸⁹, Evropskom konvencijom o obeštećenju žrtava nasilja (članovi 2 i 4)⁹⁰ kao i praksom međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava (Evropski sud za ljudska prava⁹¹, Komitet UN protiv torture⁹², Komitet za ljudska prava⁹³, Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije⁹⁴).

⁸⁴ A/RES/60/147 od 21. marta 2006. godine.

⁸⁵ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/71.

⁸⁶ Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, *Službeni list SFRJ - Dodatak*, br. 6/67.

⁸⁷ Konvencija protiv mučenja i drugog okrutnog, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br.9/91.

⁸⁸ Konvencija o pravima deteta, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 15/90 i 2/97 i *Službeni list SRJ*, br. 7/2002.

⁸⁹ Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Službeni list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/2003.

⁹⁰ *European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes*, CETS No.:116, tekst dostupan na: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/116.htm>.

⁹¹ Evropski sud za ljudska prava: *Kıpar protiv Turske* (predstavka br. 25781/94), presuda od 10. maja 2001. godine.

⁹² Komitet protiv torture UN, Com. No 161/2000, CAT/C/29/D/161/2000, od 2. decembra 2002. godine, slučaj Danilovgrad.



Fond za humanitarno pravo

Komitet protiv torture UN, kao telo koje je nadležno za davanje autoritativnih tumačenja odredbi Konvencije u svom Opštem komentaru br. 3 dao je tumačenje obaveza država ugovornica propisanih članom 14 Konvencije koji se tiče obeštećenja žrtava torture.⁹⁵ Radi se o jednom od najsveobuhvatnijih dokumenata UN koji se tiče reparacija žrtvama nasilja.

Prema stavu Komiteta protiv torture UN, države „u okviru svojih pravnih sistema, svakoj žrtvi torture garantuju delotvorno pravo na ispravljanje povreda i pravičnu i primerenu naknadu, uključujući i sredstva za najpotpuniju moguću rehabilitaciju“. Dalje, ističe se da je član 14 primenjiv na sve žrtve torture i surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni i postupaka. Žrtvama se smatraju osobe koje su:

“usled postupaka ili nečinjenja koji predstavljaju povrede Konvencije, pojedinačno ili kolektivno pretrpele patnju, uključujući fizičke i duševne povrede, duševnu patnju, imovinski gubitak ili značajno ograničenje svojih najosnovnijih prava. Svaka osoba će biti smatrana žrtvom bez obzira na to da li je počinioc povrede koju je pretrpela identifikovan, uhapšen, krivično gonjen ili osuđen, i nezavisno od porodičnog ili drugog srodstva ili odnosa između počinioca i žrtve. Pojam „žrtva“ takođe obuhvata i zahvaćene osobe u neposrednom srodstvu sa žrtvom i lica izdržavana od strane žrtve, kao i osobe koje su pretrpele patnju ili povrede u pokušaju da pomognu žrtvi ili spreče njenu viktimizaciju.”⁹⁶

Komitet protiv torture između ostalog ukazuje da se pod pojmom „ispravljanje povreda“ iz Konvencije protiv torture podrazumeva obezbeđivanje “delotvornog leka” i “reparacije”.⁹⁷

Pored toga, Komitet je naveo da su obaveze država da donesu odgovarajuće zakone i uspostave mehanizme za utvrđivanje prava žrtava torture ili zlostavljanja na ispravljanje povreda i naknadu, pri čemu se pod naknadom navodi pet mehanizama reparacija: restitucija, kompenzacija, rehabilitacija, satisfakcija i garancija neponavljanja.⁹⁸

Komitet je takođe naveo da države ugovornice treba da osiguraju da njihovi zakoni obezbeđuju odgovarajući negu i zaštitu za žrtve koje su pretrpele nasilje ili traume, kako bi se izbegla njihova ponovna traumatizacija tokom sudskih i administrativnih postupaka koji imaju za cilj da žrtvama pruže pravdu i reparaciju.

⁹³ Komitet za ljudska prava UN, Com. No. 107/1981, U.N. Doc. CCPR/C/OP/2, od 21. jula 1983. godine, slučaj María del Carmen Almeida de Quinteros et al. v. Uruguay.

⁹⁴ Komitet za eliminaciju diskriminacije žena UN, Com. No. 5/2005, CEDAW/C/39/D/5/2005, od 6. avgusta 2007. godine, slučaj Şahide Goekce v. Austria.

⁹⁵ Komitet protiv torture UN, Opšti komentar br.3, CAT/C/GC/3 od 13. decembra 2012. godine.

⁹⁶ Prevod Fonda za humanitarno pravo.

⁹⁷ Komitet protiv torture UN, Opšti komentar br.3, CAT/C/GC/3 od 13. decembra 2012. godine.

⁹⁸ Ibid.



Fond za humanitarno pravo

Savet Evrope

Republika Srbija je 2010. godine potpisala Evropsku konvenciju o obeštećenju žrtava nasilja⁹⁹ (1983.). Konvencijom se države potpisnice obavezuju da zbog „principa pravičnosti i društvene solidarnosti“, svim žrtvama namerno nanetog nasilja pruže obeštećenje, sa ciljem ublažavanja njihove psihološke patnje i nadoknade za fizičke povrede koje žrtva trpi.¹⁰⁰ Konvencijom se između ostalog predviđa formiranje javnih fondova i mehanizama za obeštećenje žrtava, posebno u slučajevima kada počinitelj nije poznat, kada se ne može procesuirati ili nema sredstava iz kojih bi se žrtva obeštetila. Kao minimalni vid obeštećenja Konvencija navodi izgublenu zaradu, troškove lečenja, hospitalizacije i sahrane kao i nadoknadu zbog gubitka izdržavanja (za izdržavane osobe).¹⁰¹

Iako Srbija tek treba da ratifikuje ovu konvenciju, važno je naglasiti da će njome u Srbiji uspostaviti savremen i sveobuhvatan sistem podrške žrtvama teških kršenja ljudskih prava. Ovaj sistem će brinuti o žrtvama nasilja koji se desio nakon ratifikacije. Međutim, važno je naglasiti i da ukoliko se sličan sistem ne uspostavi i za žrtve povreda ljudskih prava tokom devedesetih, u Srbiji će doći do petrifikacije diskriminatornog pravnog režima, prema kojem znatno brojnija skupina žrtava neće imati nikakvu podršku države ili će njihova prava biti znatno manja u odnosu na žrtve nasilja koje se desilo nakon ratifikacije ove konvencije.

Kritike UN i Saveta Evrope

Ugovorna tela UN i Savet Evrope su okviru redovnog praćenja sprovođenja međunarodnih normi o ljudskim pravima u Srbiji, nekoliko prilika ukazale institucijama Srbije na neusaglašenost postojećeg zakonskog okvira koji reguliše administrativne reparacije u Srbiji sa međunarodnim standardima ljudskih prava.

U Zaključnim primedbama Komiteta za sprečavanje torture o sprovođenju Konvencije za sprečavanje torture u Srbiji iz novembra 2008. godine, nakon što je kontaktovano da Srbija nema posebne programe za ostvarivanja prava žrtava torture i zlostavljanja na odštetu i ispravljanje nepravdi, kao ni službe koje bi se posebno bavile traumama žrtava torture, Srbiji je preporučeno da ojača napore u vezi sa odštetom, ispravljanjem povreda i rehabilitacijom kako bi žrtvama torture i drugih oblika surovog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja pružila pravičnu i adekvatnu odštetu uključujući i obezbeđivanje sredstava za hitnu i potpunu rehabilitaciju. Zaključnim primedbama takođe je preporučeno i da Srbija razvije poseban program pomoći za žrtve torture i zlostavljanja.¹⁰²

⁹⁹ CETS No.: 116, tekst dostupan na: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/116.htm>.

¹⁰⁰ European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes, CETS No. 116, Explanatory Report

¹⁰¹ Član 4 Konvencije.

¹⁰² Zaključne primedbe Komiteta za sprečavanje torture o sprovođenju Konvencije za sprečavanje torture u Srbiji, CAT/C/SRB/CO/1 od 21. novembra 2008. godine.



Fond za humanitarno pravo

U Zaključnim primedbama Komiteta za ljudska prava o primeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima u Srbiji iz marta 2011. godine, Komitet je podsetio da Srbija ima obavezu da u potpunosti istraži sve slučajeve kršenja ljudskih prava, a posebno onih počinjenih devedesetih godina i da žrtvama i njihovim porodicama pruži adekvatnu odštetu za pretrpljene povrede.¹⁰³

Pitanje reparacija žrtvama kršenja ljudskih prava tokom devedesetih razmatrano je i u izveštaju Komesara za ljudska prava Saveta Evrope, Tomasa Hamarberga u aprilu 2011. godine. U izveštaju je ukazano na nedostatak mehanizama reparacija za žrtve kao i na činjenicu da Zakon o pravima civilnih invalida rata predviđa kompenzaciju samo za određen broj žrtava, isključujući one čije su povrede ili gubici rezultat akcija srpskih državnih agencija. Takođe je uočeno i da prema srpskom Zakonu, bivši logoraši, žrtve seksualnog nasilja i žrtve mučenja ne mogu da uživaju administrativnu kompenzaciju, osim ako nemaju fizičke povrede iznad određene granice. Radi ispravljanja ovih nedostataka, komesar je u zaključcima i preporukama ovog izveštaja pozvao vlast u Srbiji da preduzme sve mere koje su neophodne da bi se obezbedile reparacije za žrtve zločina vezanih za rat, i njihove porodice, u skladu sa ustanovljenim principima međunarodnog prava kako su one definisane u Osnovnim načelima i smernicama UN.¹⁰⁴

IV Zaključci

Sve države u regionu u svojim pravnim sistemima imaju mehanizme administrativnih reparacija koji se među sobom razlikuju u stepenu sveobuhvatnosti, složenosti i vrsta prava koje pružaju korisnicima.

Uporedna analiza dovodi do zaključka da, iako svi sistemi pate od određenih nedostataka, Srbija na drastično lošiji način tretira ovaj važan segment tranzicione pravde od svih država u regionu.

Veliki broj žrtava rata i kršenja ljudskih prava u vezi sa ratom, nisu priznate kao civilne žrtve rata u Srbiji zbog zakonske definicije civilne žrtve rata. Četiri najbrojnije kategorije žrtava koje zakon ne prepoznaje su: žrtve sistemskih kršenja ljudskih prava tokom devedesetih u Srbiji, žrtve seksualnog nasilja, porodice nestalih i žrtve sa oboljenjima prozrokovanim pretrpljenim nasiljem.

Postojećim zakonom administrativne reparacije svode se na novčana davanja (koja su u slučaju članova porodica žrtava uslovljena sa tri zahteva koji se tiču socijalne ugroženosti), zdravstvenu zaštitu, ograničene povlastice u javnom prevozu i nekoliko praktično beznačajnih prava.

¹⁰³ Zaključne primedbe Komiteta za ljudska prava o primeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima u Srbiji, CCPR/C/SRB/CO/2 od 24. marta 2011. godine.

¹⁰⁴ Izveštaj Tomasa Hamarberga, komesara Saveta Evrope za ljudska prava, nakon posete Srbiji od 12. do 15. juna 2011. CommDH(2011)29, od 22. septembra 2011. godine. Dostupno na: http://coe.org.rs/def/news_sr_def/?conid=2215.



Fond za humanitarno pravo

Imajući u vidu da je svrha ovih zakona odnosno reparacijskih mehanizama da se žrtve kršenja ljudskih prava zvanično priznaju, pravično obeštete i resocijalizuju, postavljanje diskriminativnih uslova kao i svođenje reparacija na (uslovna) novčana davanja i zdravstvenu zaštitu ne odgovara ustanovljenim međunarodnim standardima.

Međunarodni standardi kao i mišljenja i preporuke međunarodnih tela jasno ukazuju na trendove i napore uspostavljanja sve viših standarda zaštite žrtava kao i činjenicu da zakonski okvir u Srbiji nije u skladu sa međunarodnim standardima.

Najvažnije preporuke

1. Postojeći zakonski okvir zaštite civilnih žrtava rata u Srbiji mora biti podvrgnut suštinskoj reformi koja će uzeti u obzir međunarodne standarde iz ove oblasti kao i primedbe i preporuke međunarodnih tela koja prate primenu međunarodnih konvencija za zaštitu ljudskih prava.
2. U izradi novog zakonskog okvira treba da učestvuju predstavnici Vlade Republike Srbije, nezavisnih institucija, udruženja žrtava, akademske zajednice, organizacije za ljudska prava i međunarodni eksperti.
3. Novi zakonski okvir treba da proširi definiciju civilnih invalida rata tako da ona obuhvati i žrtve seksualnog nasilja i žrtve koje kao posledicu preživljenog nasilja imaju posledice psihičke prirode.
4. Novi zakonski okvir mora proširiti i definiciju civilne žrtve rata tako da ona obuhvati i prisilno nestale osobe i državljane Srbije stradale ili povređene za vreme rata i u događajima u vezi sa ratom, na teritoriji drugih država.
5. Novim zakonskim okvirom moraju se priznati i žrtve – državljani Srbije koje su bile žrtve nasilja pripadnika MUP i vojske, na teritoriji Srbije, za vreme trajanja ratova u drugim bivšim jugoslovenskim republikama.
6. Novi zakonski okvir mora pružiti zaštitu i civilnim invalidima rata i članovima porodica žrtava koji danas žive u Srbiji a tokom sukoba su bili državljani drugih jugoslovenskih republika akoji ne uživaju zaštitu u drugim državama.
7. Novi zakonski okvir mora se utvrditi veći broj prava koji će doprineti resocijalizaciji i većoj zaštiti civilnih invalida rata i porodica civilnih žrtava rata, poput profesionalne rehabilitacije ili prvenstva pri zapošljavanju i obrazovanju.



Fond za humanitarno pravo

8. Prava garantovana novim zakonskim okvirom ne smeju biti rezervisana samo za socijalno ugrozene porodice civilnih žrtava rata.
9. Procedure za priznavanje prava civilnim invalidima rata i porodicama civilnih žrtava rata moraju bi uprošćene, nivo dokazivanja prilagođen kontekstu u kojem se nasilje dogodilo a službenici institucija koji odlučuju u ovim postupcima upoznati sa međunarodnim standardima iz ove oblasti i senzibilisani za rad sa žrtvama i njihovim porodicama.
10. Nadležne institucije moraju kreirati sistem informisanja žrtava o svim aspektima njihovih prava.