

PRAKTIČNA POLITIKA

Pravo preživelih seksualnog nasilja
u ratu na Kosovu na ostvarivanje
dve specijalne penzijske šeme



Avqust 2025.

Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Kosovski Centra za
Rehabilitaciju Preživelih Torture (KCRPT).

© Autorska prava pripadaju KCRPT-u. Neovlašćeno kopiranje, reprodukcija
i objavljivanje, bilo originalno ili izmenjeno na bilo koji način, zabranjeno je
bez dozvole KCRPT-a.



Ovu publikaciju je sufinansirala Evropska unija. Njen sadržaj je isključiva
odgovornost KCRPT-a i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

1. IZVRŠNI REZIME

Na Kosovu, preživelih seksualnog nasilja u ratu suočavale su se sa nejednakim institucionalnim tretmanom koji narušava njihovo pravo na punu reparaciju. Iako im je od 2018. godine priznat status civilnih žrtava i pravo na naknadu štete, preživele osobe, po dostizanju starosne granice za penziju, primorane su da biraju između dva pravna prava: starosne penzije i/ili penzije platiša doprinosa ili penzije kao civilne žrtve rata. Ovo ograničenje ne samo da je u suprotnosti sa duhom tranzicione pravde i važećim zakonom, već i sa najboljim međunarodnim principima o reparacijama za žrtve seksualnog nasilja u konfliktu.

Sudske odluke u vezi sa prvim slučajem priznatim kao civilni ratni invalid postavile su početnu pravnu osnovu za rešavanje ove kategorije. U ovom slučaju, Osnovni sud u Prištini¹ je doneo presudu 2020. godine, koju je potvrdio Apelacioni sud², a kasnije, 2021. godine, i Vrhovni sud³, čime je postavljen važan presedan. Nadalje, presude Osnovnog suda iz 2024. godine, i njihovo potvrđivanje od strane Apelacionog suda 2025. godine, priznavanjem prava na dvostruku penziju za preživelu seksualnog nasilja u ratu, dodatno su konsolidovale sudsku praksu, postavljajući standarde koje javne institucije moraju poštovati. Ova analiza ima za cilj da pruži detaljan pregled i konkretne preporuke za harmonizaciju zakonodavstva i administrativne prakse sa domaćim zakonima i međunarodnim standardima.

2. KONTEKST I IDENTIFIKACIJA PROBLEMA

Usvajanjem zakonskih izmena 2014⁴. godine, Kosovo je napravilo istorijski korak priznavanjem preživelih seksualnog nasilja kao civilnih žrtava rata. Ovaj akt predstavljao je značajan napredak u tranzicionoj pravdi, sa ciljem da se adresiraju posledice ćutanja, stigme i institucionalne neaktivnosti.

Međutim, ovaj napredak je obeležen institucionalnim i pravnim prazninama. Kada preživele osobe dostignu starosnu granicu za penziju, država ih primorava da biraju između dva prava koja su stekle na potpuno različitim pravnim osnovama: starosne penzije i/ili penzije platiša doprinosa⁵ i penzije kao civilne žrtve rata (priznate kao reparacija za tešku štetu pretrpljenu tokom rata). Ovaj izbor nije samo suštinski apsurdan, već predstavlja diskriminatoran i nepravedan tretman.

Ovaj diskriminatorni tretman:

-  **Krši pravo na punu reparaciju** u skladu sa međunarodnim standardima, uključujući Rezolucije Saveta bezbednosti UN 2467⁶ i 1325⁷, smernice Komiteta UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava⁸, i Deklaraciju o pravu na reparaciju (Osnovni principi o pravu na pravni lek i reparaciju, 2005)⁹.
-  **Ignoriše konačne i obavezujuće odluke domaćih sudova**, koji su počeli da sve učestalije priznaju pravo na dvostruku penziju u slučajevima gde su pravne i socijalne osnove različite.
-  **Produbljuje bol i nepravdu** prema grupi preživelih koji su već pretrpeli ekstremnu traumu, stigmatu i socijalnu izolaciju.

Ovaj problem nije ograničen samo na preživelih seksualnog nasilja. Druge zakonski priznate kategorije, kao što su martiri, ratni invalidi, veterani, pripadnici Oslobođilačke Vojske Kosova, žrtve seksualnog nasilja u ratu, civilne žrtve i njihovi članovi porodica prijavili su isti diskriminatorni tretman.

U svim ovim slučajevima, administrativna praksa Odeljenja za penzije zasnivala se na članu 16 Zakona br. 04/L-131 (2014)¹⁰, koji zabranjuje ostvarivanje prava iz više od jedne penzijske šeme iz državnog budžeta. Međutim, član 23. Zakona br. 04/L-054 (2011)¹¹ omogućava korisnicima osnovne penzije da ostvare sva prava i beneficije definisane ovim zakonom.

U nedostatku usklađenog pristupa, pojedinci iz različitih kategorija žrtava tretirani su različito od strane institucija, iako se nalaze u uporedivim pravnim situacijama. Ovo je u suprotnosti sa principom **jednakosti pred zakonom** i stvara **klimu pravne nesigurnosti** koja šteti najranjivijim žrtvama onima koji nemaju pravnu sposobnost, pristup advokatima ili podršku nevladinih organizacija.

Ovo pitanje nije samo pravno, već duboko moralno i društveno. Primoravanje nekoga da bira između dva prava stečena kroz patnju i rad nije samo nepravedno, već i narušava dostojanstvo žrtve, potkopava poverenje u pravdu i zanemaruje princip pune reparacije, koji je temelj svake održive politike za mir i pomirenje.

U tom smislu, tretman penzijskih prava koja imaju različite pravne osnove treba posmatrati kao barometar institucionalne zrelosti i političke volje za inkluzivnu pravdu na Kosovu.

ANALIZA SITUACIJE

Pravna i sudska praksa na Kosovu

Pitanje dvostrukih penzija privuklo je posebnu pažnju sudskih i institucionalnih organa od 2020. godine, kada je Osnovni sud u Prištini doneo odluku u korist civilnog ratnog invalida. Nakon toga, 2021. godine, preživela osoba seksualnog nasilja povezanog sa sukobom, uz pravnu pomoć Kosovskog centra za rehabilitaciju žrtava torture (KCRPT), pokrenula je postupak protiv države, tražeći priznanje prava na istovremeno ostvarivanje dva različita penzijska prava: starosne penzije i/ili penzije platiša doprinosa i penzije priznate civilnim žrtvama rata. Ova akcija predstavljala je izazov ustaljenom institucionalnom pristupu koji je godinama ograničavao socijalna prava ove ranjive kategorije, primoravajući ih na nejednak i proizvoljan izbor.

Godine 2024, Osnovni sud u Prištini doneo je presude u korist tri slučaja koje je zastupao KCRPT, izričito priznajući zakonitost zahteva preživelih da imaju pravo na beneficije po dva odvojena penzijska sistema, od kojih je svaki zasnovan na različitim pravnim osnovama¹². Prvi put, sudstvo je eksplicitno potvrdilo pravo preživelih seksualnog nasilja povezanog sa sukobom na dvostruke penzije, čime je uspostavljen istorijski presedan i novi pravni standard u domaćem pravnom sistemu.

Ove presude su potom potvrđene od strane Apelacionog suda¹³ 2025. godine, čime je praksa konsolidovana i pretvorena u autoritativno uputstvo za sve organe javne uprave. U svom obrazloženju, sud je naglasio da ograničavanje prava zasnovanih na različitim pravnim osnovama predstavlja kršenje osnovnih pravnih principa, uključujući pravnu sigurnost, jednakost pred zakonom i zabranu diskriminacije.

Slučajevi iz 2024. godine nisu izolovani primeri. U poslednjim godinama, sve veći broj sličnih zahteva podneli su i drugi korisnici reparacionih šema, posebno civilne žrtve rata, koji su, na sličan način, bili primorani da biraju između starosne penzije i/ili penzije platiša doprinosa i penzije dodeljene na osnovu statusa žrtve.

Jaz između sudskih odluka i administrativne prakse

Uprkos uspostavljanju konsolidovane sudske prakse koja je nedvosmisleno potvrdila pravo civilnih žrtava rata na dvostruke penzije, Odeljenje za penzije i dalje sprovodi politiku uskraćivanja. Ovaj stav se zasniva na literalnoj interpretaciji člana 16 Zakona br. 04/L-131 o penzijskim šemama finansiranim iz državnog budžeta (2014), prema kojoj je zabranjeno istovremeno korišćenje više od jedne penzijske šeme finansirane od strane države.

Takva interpretacija je delimična i ne uzima u obzir:

-  *sui generis* karakter pravnog statusa kategorija žrtava nastalih u ratu, posebno preživelih seksualnog nasilja,
-  reparativni i nedoprinosni karakter prava priznatih ovim kategorijama, i
-  činjenicu da pravo na dvostruku penziju ne predstavlja dupliranje iste beneficije, već istovremeno ostvarivanje dva nezavisna pravna prava.

Iako Odeljenje za penzije poštuje konačne sudske odluke u pojedinačnim slučajevima, ono nije reflektovalo ove presude u cilju izmene svoje administrativne prakse u vezi sa novim, sličnim slučajevima. Odeljenje i dalje koristi restriktivnu interpretaciju člana 16 Zakona br. 04/L-131, čime odbija da prizna opšte pravo na dvostruke penzije. Ova neusaglašenost između sudske prakse i administrativne primene krši principe pravne sigurnosti, jednakosti pred zakonom i koherentne integracije sudskih odluka u funkcionisanje administrativnog sistema.

Procena alternativa za rešavanje pitanja dvostrukih penzija za civilne žrtve rata

Prilikom rešavanja nejednakog tretmana zahteva za dvostruke penzije za civilne žrtve rata, uključujući preživle seksualnog nasilja, postoje različite opcije koje nadležni organi moraju pažljivo razmotriti. Svaka opcija nosi određene prednosti i ograničenja koja zahtevaju temeljnu evaluaciju u svetlu institucionalne održivosti, socijalne pravde i usklađenosti zakonodavstva na domaćem nivou.

Opcija 1:

Usklađivanje sprovođenja zakona sa pravosnažnim sudskim odlukama

Ova opcija nastoji da reši pitanje kroz direktnu i uniformnu primenu već konsolidovane sudske prakse, koja priznaje pravo na dvostruku penziju za osobe koje ispunjavaju kriterijume za starosnu penziju i koje istovremeno imaju status korisnika po osnovu civilnih žrtava rata. Sudske odluke na različitim nivoima već su uspostavile presedane potvrđujući da je dvostruka isplata zakonita i legitimna kada prava proizilaze iz različitih pravnih osnova i nisu dodatna u prirodi, već prava stečena na osnovu specifičnih kriterijuma.

Primena ove opcije ne zahteva neposrednu izmenu zakona, već preusmeravanje na nivou javne uprave i harmonizaciju praksi donošenja odluka među nadležnim institucijama odgovornim za priznavanje i ostvarivanje ovih prava. Ovo preusmeravanje može se postići kroz internu cirkularu koju izdaju nadležni organi, obavezujući službenike da postupaju u skladu sa sudskim odlukama.

Prednosti ove opcije su značajne:

- Pruža neposredno i praktično rešenje za ujednačavanje administrativne prakse u odlučivanju o zahtevima za dvostruke penzije.
- Eliminise nepotrebne periode čekanja i odlaganja, čime se osigurava da građani nisu primorani da čekaju zakonske izmene kako bi ostvarili prava već potvrđena od strane sudstva.
- Održava princip vladavine prava i jača ulogu sudstva kao garantora ustavnih i zakonskih prava građana.
- Značajno smanjuje administrativni i emocionalni teret za preživjele, priznajući njihova prava bez potrebe za daljim konfrontacijama sa pravosudnim sistemom.

Ipak, ova opcija nije bez izazova:

- Prvo, zahteva transformaciju institucionalne kulture i preusmeravanje stava javne uprave prema socijalnim pravima, što podrazumeva dodatnu obuku za pravne i administrativne službenike.
- Drugo, u odsustvu jasne i uniformne zakonske osnove, ostaje rizik od divergentne ili selektivne interpretacije, što može dovesti do pravne nesigurnosti i nedoslednosti u primeni.
- Na kraju, ova opcija ne rešava problem strukturalno, jer ne menja zakon; samim tim, ne može garantovati da će u budućnosti sve nadležne institucije uniformno primenjivati sudske odluke.

Opcija 2:

Izmena zakonodavstva radi pojašnjenja i harmonizacije

Druga opcija ima za cilj sveobuhvatno, održivo i dugoročno rešenje kroz direktnu intervenciju u relevantnom zakonodavstvu. U tom okviru, bilo bi neophodno izmeniti Zakon o Penzijskim Šemama Finansiranim iz Države, u cilju pojašnjenja da prava koja proizilaze iz različitih grana socijalnih prava – jedno zasnovano na doprinosima iz radnog odnosa, a drugo kao reparativno pravo – nisu međusobno isključiva. Jasna zakonska odredba koja izričito dopušta dvostruku isplatu u situacijama kada pojedinac ispunjava oba skupa kriterijuma trajno bi eliminisala prostor za konfliktne interpretacije i nejednake prakse.

Ova opcija pruža niz ključnih prednosti:

- Stvara čvrstu i nedvosmislenу pravnu osnovu, čime se eliminišu administrativne i pravne nesigurnosti za nadležne institucije i korisnike prava.
- Osigurava jednak tretman za sve žrtve, bez potrebe da one pokreću odvojene i često opterećujuće postupke za ostvarivanje svojih prava.

- Harmonizuje socijalne i reparativne politike, stavljajući tranzicionu pravdu na stabilne pravne temelje.
- Ispunjava međunarodne standarde u vezi sa pravima žrtava seksualnog nasilja povezanog sa sukobom.
- Jača imidž i legitimitet države kao garantora prava građana, posebno onih koji su pretrpeli ozbiljna nasilja i nepravde tokom rata.

Ipak, ova opcija se suočava i sa određenim nedostacima i izazovima:

- Izmena zakonodavstva je dugotrajan i često složen proces, koji zahteva javne konsultacije, tehničko pripremanje odredbi, parlamentarnu reviziju i političku podršku.
- Može naići na otpor tokom faze odobravanja, zbog potencijalnih predrasuda ili nedovoljnog prepoznavanja konteksta žrtava, posebno preživelih seksualnog nasilja tokom rata.
- U kratkom roku, primena takvih izmena može zahtevati tehnička prilagođavanja unutar sistema beneficija i dodatnu obuku službenika kako bi se osigurala efektivna primena novih odredbi.

Uprkos ovim izazovima, zakonodavna reforma ostaje najopsežnije, neophodno i održivo rešenje za garantovanje poštovanja prava žrtava, obezbeđivanje reparativne pravde i sprečavanje strukturnih nejednakosti u budućnosti.

PREPORUKE

- ❖ 1. **Donošenje unutrašnjeg cirkulara** od strane Ministarstvo Finansija, Rada i Transfera, radi usklađivanja sprovođenja zakona sa konačnim odlukama sudova.
- ❖ 2. **Pokretanje procesa za izmenu/amandman Zakona br. 04/L-131**, uz jasno preciziranje da korišćenje penzijskih šema ne isključuje ostvarivanje beneficija priznatih kao deo reparacija za ratnu štetu.
- ❖ 3. **Podrška javnoj i institucionalnoj kampanji** podizanja svesti radi borbe protiv stigme i priznavanja doprinosa preživelih u izgradnji mira i pravde.

ZAKLJUČCI

Pitanje dvostrukih penzija za preživelih seksualnog nasilja povezanog sa sukobom na Kosovu nije samo administrativno pitanje, već ključni test institucionalne posvećenosti tranzicionoj pravdi i reparaciji ratnih žrtava. Dok je Kosovo preduzelo istorijske korake zvanično priznajući ovu kategoriju kao civilne žrtve rata, isključivanje ove grupe iz istovremenog ostvarivanja i starosne penzije i/ili penzije platiša doprinosa i penzije za civilne žrtve predstavlja kršenje međunarodnih standarda ljudskih prava i narušava dostojanstvo ovih lica.

Analiza mogućih opcija, od usklađivanja sprovođenja zakona sa pravosnažnim sudskim odlukama do zakonskih izmena, jasno pokazuje da je nastavak trenutnog tretmana neprihvatljiv, dok opcija zakonskih izmena nudi najsveobuhvatnije, pravedno i održivo rešenje za budućnost. Automatsko priznavanje prava na dvostruku naknadu za lica koja ispunjavaju kriterijume za starosnu penziju i/ili doprinosnu penziju i istovremeno su korisnici statusa civilne žrtve rata, može pružiti trenutno olakšanje i trebalo bi da se smatra privremenim korakom ka dubljoj reformi.

Ostvarivanje prava na dvostruku penziju nije samo čin pravde prema preživelim, već i mera koja jača vladavinu prava, povećava poverenje građana i unapređuje viziju Kosova o inkluzivnom društvu, osetljivom na traume i nasleđe prošlosti. Javna politika mora odražavati ne samo realnost patnje, već i težnju za dostojanstvom i jednakim pravima.

IZVORI

- ¹ Odluka Osnovnog suda u Prištini, A.br. 280/17. Datum: 10.04.2020.
- ² Odluka Apelacionog suda u Prištini, AA.br. 353/20. Datum: 28.05.2021.
- ³ Odluka Vrhovnog suda u Prištini, ARJ br. 77/2021. Datum: 17.08.2021.
- ⁴ Zakon br. 04/L-172 o Izmenama Dopunama Zakona Br. 04/L-054 o Statusu i Pravima Palih Boraca, Invalida, Veterana, Pripadnika Oslobođilačke Vojske Kosova, Žrtvama Seksualnog Nasilja za Vreme Rata, Civilnim Žrtvama i Njihovim Porodicama. Link: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=9436>
- ⁵ Zakon br. 04/L-131 o Penzijskim Šemama Finansiranim iz Države. Link: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=9517>
- ⁶ Rezolucija 2467 (2019) Usvojena od strane Saveta bezbednosti na 8514. sednici, 23. aprila 2019. Link: [https://docs.un.org/en/S/RES/2467\(2019\)](https://docs.un.org/en/S/RES/2467(2019))
- ⁷ Rezolucija 1325 (2000) Usvojena od strane Saveta bezbednosti na 4213. sednici, 31. oktobra 2000. Link: [https://docs.un.org/en/S/RES/1325\(2000\)](https://docs.un.org/en/S/RES/1325(2000))
- ⁸ Ekonomski i socijalni savet UN. Izveštaj Ekonomsko-socijalnog saveta o šezdesetprvoj sednici Komisije (2005). Link: [file:///D:/DOWNLOADS%202025/E_CN.4_2005_L.11_Add.5-EN%20\(1\).pdf](file:///D:/DOWNLOADS%202025/E_CN.4_2005_L.11_Add.5-EN%20(1).pdf)
- ⁹ Rezolucija koju je usvojila Generalna skupština 16. decembra. Osnovna načela i smernice o pravu na pravni lek i reparaciju za žrtve teških povreda međunarodnog prava o ljudskim pravima i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava (60/147) 2005. Link: file:///D:/DOWNLOADS%202025/A_RES_60_147-EN.pdf
- ¹⁰ Član 16 Zakona br. 04/L-131 (2014). Link: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=9517>
- ¹¹ Član 23 Zakona br. 04/L-054 (2011) o Statusu i Pravima Palih Boraca, Invalida, Veterana, Pripadnika Oslobođilačke Vojske Kosova, Civilnih Žrtava i Njihovih Porodica. Link: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2793>
- ¹² Odluke Osnovnog suda u Prištini, A.br. 3076/21. Datum: 05.04.2024; A.br. 3075/21. Datum: 18.04.2024; i A.br. 3077/21. Datum: 22.02.2024.
- ¹³ Odluke Apelacionog suda u Prištini, AA.br. 456/24. Datum: 15.05.2025; AA.br. 488/24. Datum: 08.04.2025; i AA.br. 383/24. Datum: 05.02.2025.





QKRMT-KRCT

Qendra Kosovare për Rehabilitimin
e të Mbijetuarve të Torturës

The Kosova Rehabilitation
Center for Torture Victims

Tel.: +383 (0) 38 243 707

Email: info@krct.org

Website: www.krct.org