



TRIAL
International

- Tuzlanski kanton
- Kanton Sarajevo
- Srednjobosanski kanton
- Unsko-sanski kanton
- Hercegovačko-neretvanski kanton
- Kanton 10
- Županija Zapadnohercegovačka
- Posavski kanton
- Zeničko-dobojski kanton
- Bosansko-podrinje

IMPLEMENTACIJA ZAKONA O ZAŠTITI CIVILNIH ŽRTAVA RATA U FEDERACIJI BIH:

Rezultati monitoringa

2023–2025.

IZDAVAČ

TRIAL International - Ured u BiH

AUTOR

Adnan Kadribašić

UREDNIKA

Ajna Mahmić Ćatić

GRAFIČKI DIZAJN

Šejla Bratić

IMPLEMENTACIJA ZAKONA O ZAŠTITI CIVILNIH ŽRTAVA RATA U FEDERACIJI BIH:

Rezultati monitoringa

2023–2025.

S A D R Ž A J

UVOD.....	7
IZVRŠNI SAŽETAK.....	8
UVOD.....	9
Metodologija	10
ANALIZA NORMATIVNE USKLAĐENOSTI ZAKONA U OBLASTI SOCIJALNE ZAŠTITE.....	12
1. Tuzlanski kanton (TK).....	14
2. Kanton Sarajevo (KS).....	15
3. Srednjobosanski kanton (SBK).....	16
4. Unsko-sanski kanton (USK).....	17
5. Hercegovačko-neretvanski kanton (HNK).....	18
6. Kanton 10.....	19
7. Županija Zapadnohercegovačka (ŽZH).....	20
8. Posavski kanton (PK).....	21
9. Zeničko-dobojski kanton (ZDK).....	22
10. Bosansko-podrinjski kanton (BPK).....	23
Komparativni zaključak u pogledu normativne usklađenosti kantonalnih propisa	24
ANALIZA OBLASTI KOJE SU UREĐENE BLANKETNIM NORMAMA: ZDRAVSTVENA ZAŠTITA, PRIORITETNO ZAPOŠLJAVANJE I BESPLATNA PRAVNA POMOĆ.....	25
Zapošljavanje	26
Zdravstvena zaštita	27
Besplatna pravna pomoć	28
KLJUČNI NALAZI I STRATEŠKE PREPORUKE.....	30

UVOD

Praćenje implementacije prava civilnih žrtava rata u Federaciji BiH temelji se na novom Zakonu o zaštiti civilnih žrtava rata u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 60/2023), koji je na snazi od augusta 2023. godine. Zakon utvrđuje status, vrstu i obim prava, način ostvarivanja i finansiranja te osnovna načela zaštite, uključujući podijeljene nadležnosti kantona i Federacije, zabranu diskriminacije i mogućnost proširenja prava prema kapacitetima kantona. Pored prava djece rođene zbog rata, Zakon predviđa i niz drugih prava za civilne žrtve rata.

Prava civilnih žrtava rata u Federaciji Bosne i Hercegovine formalno su utemeljena u federalnom zakonodavnom okviru, koji predviđa širok spektar socijalnih, zdravstvenih i rehabilitacijskih mjera. Međutim, zbog ustavne raspodjele nadležnosti, njihova konkretna razrada i operativna primjena u velikoj mjeri zavise od kantonalnih propisa i praksi. Ovakav decentralizirani pristup stvara prostor za prilagođavanje lokalnim potrebama, ali istovremeno dovodi do značajnih razlika u obimu, dostupnosti i pravnoj sigurnosti prava među kantonima.

Upravo iz tog razloga, monitoring i analiza primjene ovih prava neophodni su za uočavanje ovih razlika i unapređenje stvarnog ostvarivanja prava. Ova analiza razmatra normativni okvir i praktičnu operativnost ključnih funkcionalnih prava civilnih žrtava rata u kantonalnim zakonima i pratećim praksama. Poseban fokus stavljen je na razliku između formalnog postojanja prava i njihove stvarne primjenjivosti u svakodnevnom životu korisnika. U tom kontekstu, analiza sagledava kako su pojedina prava normirana, u kojoj mjeri su direktno provediva te da li njihova realizacija zavisi od podzakonskih akata, programa ili dostupnosti budžetskih sredstava.

Iako decentralizacija predstavlja priliku za razvoj fleksibilnih i kontekstualiziranih rješenja, praksa pokazuje da ona često proizvodi fragmentaciju sistema, pravnu nesigurnost i neujednačenu zaštitu korisnika. Razlike među kantonima rezultiraju situacijom u kojoj ostvarivanje istih prava zavisi od mjesta prebivališta, a ne od stvarnih potreba i statusa civilnih žrtava rata. Ovaj izvještaj nastoji pružiti komparativni uvid u te razlike i identificirati ključne strukturne izazove koji utječu na operativnost prava u praksi.

IZVRŠNI SAŽETAK

Analiza kantonalnih propisa pokazuje da, iako postoje značajne normativne mogućnosti za zaštitu civilnih žrtava rata, njihova operativna realizacija ostaje neujednačena i često ograničena. Decentralizirani sistem stvara prostor za razvoj lokalnih rješenja, ali u praksi dovodi do fragmentacije prava, različitih standarda zaštite i nejednakog pristupa uslugama.

Tuzlanski kanton predstavlja primjer relativno operativnog modela u kojem su prava detaljno normirana i direktno primjenjiva. Suprotno tome, u većini drugih kantona prava su često definirana općim ili blanketnim normama, čija realizacija zavisi od podzakonskih akata, sektorskih sistema ili raspoloživih budžetskih sredstava. Kao rezultat, pojedina prava postoje formalno, ali ostaju teško dostupna ili neoperativna u praksi.

U kantonima poput Sarajeva, Srednjobosanskog, Unsko-sanskog, Zeničko-dobojskog i Bosansko-podrinjskog kantona prisutni su zakoni koji priznaju status i određeni katalog prava, ali operativnost varira zbog ograničenog obima prava ili njihove zavisnosti od drugih sistema. U Hercegovačko-neretvanskom i Kantonu 10 prava su u velikoj mjeri integrirana u opći sistem socijalne zaštite bez posebnog statusnog pristupa, dok Posavski kanton pruža minimalan obim specifičnih mjera. Županija Zapadnohercegovačka formalno priznaje status, ali uz značajno sužen katalog prava.

Ukupno posmatrano, decentralizacija predstavlja potencijalnu priliku za razvoj prilagođenih modela zaštite, ali se u praksi pokazala kao izazov zbog nedostatka minimalnih standarda, jasnih operativnih procedura i stabilnih finansijskih mehanizama. Ovakvo stanje rezultira nejednakom zaštitom korisnika i otežava ostvarivanje prava na teritoriji Federacije BiH.

UVOD

Zakon o zaštiti civilnih žrtava rata uspostavlja jedan od najsveobuhvatnijih normativnih okvira zaštite ove kategorije u pravnom sistemu Federacije Bosne i Hercegovine. Njegova struktura jasno razlikuje novčana prava od funkcionalnih i uslužnih prava, nastojeći objediniti socijalnu sigurnost, zdravstvenu zaštitu, rehabilitaciju, zapošljavanje i pristup pravdi u jedinstven sistem reparacije. Na normativnom nivou, zakon prepoznaje da posljedice rata nisu ograničene isključivo na tjelesni invaliditet ili materijalnu štetu, već uključuje dugoročne zdravstvene, psihosocijalne, ekonomske i obrazovne posljedice.

Katalog prava iz člana 11. obuhvata tri međusobno povezana sloja zaštite. Prvi sloj čine statusna i novčana prava, poput lične i porodične invalidnine, dodatka za njegu i ortopedskog dodatka, koja imaju za cilj osigurati minimalnu materijalnu sigurnost i priznanje statusa civilne žrtve rata. Drugi sloj obuhvata prava vezana za zdravlje, rehabilitaciju i psihosocijalnu podršku, čime se zakon jasno pomjera iz okvira pasivne socijalne pomoći prema aktivnoj podršci oporavku i reintegraciji. Treći sloj uključuje prava usmjerena na dugoročnu društvenu uključenost, poput zapošljavanja, stambenog zbrinjavanja, pravne pomoći i obrazovnih olakšica, posebno za djecu rođenu iz čina ratnog silovanja kao posebnu i izrazito ranjivu kategoriju.

Posebno značajno obilježje ovog pravnog rješenja je podjela nadležnosti i finansiranja. Dok se prava iz tačaka a) do e) ostvaruju direktno po zakonu i finansiraju kombinacijom federalnih i kantonalnih sredstava, prava iz tačaka f) do m) prepuštena su kantonalnoj regulaciji i finansiranju. Ovakav model formalno poštuje ustavnu podjelu nadležnosti, ali istovremeno uvodi strukturni rizik neujednačene primjene prava u praksi. Prava koja su zakonski garantirana i finansijski jasno definirana pokazuju veću stabilnost, dok prava čija realizacija zavisi od kantonalnih propisa, podzakonskih akata i budžetskih prioriteta postaju podložna teritorijalnim razlikama.

Dodatnu složenost uvodi proširenje određenih prava na članove uže porodice posebnih kategorija civilnih žrtava rata. Time zakon priznaje da posljedice ratne traume i invaliditeta nisu individualne, već da imaju direktan utjecaj na porodični život i socijalnu sigurnost domaćinstava. Međutim, i ova prava se u najvećoj mjeri ubrajaju u grupu funkcionalnih prava čija je realizacija vezana za kantonalne sisteme, što dodatno naglašava značaj lokalnih normativnih i institucionalnih rješenja.

U cjelini, ovo pravno rješenje predstavlja normativno ambiciozan pokušaj da se civilnim žrtvama rata osigura ne samo finansijska kompenzacija već i stvarna mogućnost oporavka i društvene reintegracije. Istovremeno, način na koji su prava strukturirana i raspodijeljena između različitih nivoa vlasti otvara ključno pitanje: u kojoj mjeri formalno priznata prava postaju stvarno dostupna u praksi. Upravo ta razlika između normativnog potencijala i stvarne provedbe čini osnovu za daljnju kantonalnu komparativnu analizu koja slijedi.

Ovakav model ima nekoliko direktnih posljedica za analizu i ostvarivanje prava. Prvo, pravni okvir postaje složeniji jer se ista prava ne reguliraju samo federalnim i kantonalnim zakonima, već i općinskim odlukama, pravilnicima centara za socijalni rad i lokalnim programima podrške. Drugo, dostupnost prava zavisi ne samo od kantonalnog normativnog rješenja nego i od kapaciteta, budžeta i prioriteta pojedinih općina i gradova. To znači da formalno ista prava mogu imati različit obim, proceduru ili prag dostupnosti u različitim lokalnim sredinama.

Posljedica ovakve višeslojne regulacije je dodatna složenost komparativne analize, ali i povećan rizik neujednačenog pristupa pravima među korisnicima. Razlike se ne pojavljuju samo između kantona, već i unutar istog kantona, zavisno od lokalnih politika i resursa. Time se jaz između normativno garantiranih prava i njihove stvarne dostupnosti dodatno produbljuje, što zahtijeva pažljivo praćenje lokalnih praksi i uspostavljanje minimalnih standarda kako bi se osigurala ravnopravnost korisnika na cijeloj teritoriji.

Metodologija

Metodologija ove analize zasnovana je na komparativnom pregledu kantonalnih zakona i pratećih propisa koji uređuju prava civilnih žrtava rata. Prikupljen je relevantni zakonodavni materijal s federalnog i kantonalnog nivoa, uključujući podzakonske akte, pravilnike i programe podrške. Analiziran je opseg prava, njihova normativna razrada i način implementacije u praksi. Poseban fokus stavljen je na razliku između formalnog priznavanja prava i njihove stvarne dostupnosti korisnicima. Za svaki kanton identificirana su ključna funkcionalna prava, kao što su zdravstvena zaštita, liječenje, stambeno zbrinjavanje, zapošljavanje i pravna pomoć. Prava su kategorizirana prema tome da li su direktno zakonski regulirana, zavise li od podzakonskih akata ili se ostvaruju kroz opći sistem socijalne zaštite. Analiza je uključivala i pregled dostupnih budžetskih sredstava i administrativnih procedura koje utječu na operativnost prava. Održani su sastanci s nadležnim institucijama i organizacijama civilnog društva koje zastupaju civilne žrtve rata kako bi se prikupile dodatne informacije o praktičnoj primjeni prava i izazovima korisnika. Krajem 2025. godine održan je okrugli stol koji je za cilj imao osigurati platformu kako bi se razmotrili ključni izazovi u primjeni Zakona iz perspektive udruženja preživjelih, uz fokus na razmjenu iskustava iz prakse. Tokom sastanka ukazano je na to da organizacije preživjelih nemaju jasne i potpune informacije o načinu provođenja Zakona. Istovremeno, u svakodnevnom radu suočavaju se s nedostatkom podataka o dostupnosti pojedinih prava. Posebno je naglašeno da se određena prava, naročito na kantonalnom nivou, u praksi često ne ostvaruju ili ostaju nerealizirana, što dodatno otežava pristup zaštiti i podršci za korisnike.

Upravo zbog toga, u izradi ove analize upoređene su razlike među kantonima kako bi se identificirale tri funkcionalne grupe:

kantoni s relativno operativnim pravima,

kantoni s formalnim zakonima ali slabom operativnošću i

kantoni s minimalnim ili neuređenim pravima.

Metodologija ove analize suočila se s nekoliko ograničenja. Pristup zakonima, podzakonskim aktima i odlukama u svim kantonima značajno je otežan jer su informacije objavljene na različitim *web*-lokacijama, dok službene novine nisu dostupne u svim kantonima. Različita prava civilnih žrtava rata uređena su različitim propisima u kantonima, što otežava direktnu usporedbu. U nekim kantonima određeni propisi nisu postojali, dok su u drugim bili na snazi, što je stvorilo praznine u prikupljenim podacima. Dio prava dalje je uređen blanketnim normama koje upućuju na primjenu drugih zakona, programa ili čak odluka jedinica lokalne samouprave. Takva rješenja otežavaju procjenu stvarne operativnosti prava u praksi. Zbog fragmentacije propisa, informacije iz sastanaka s institucijama i civilnim društvom predstavljaju dodatni izvor, ali ne mogu potpuno nadomjestiti nedostajući pravni materijal. Iako analiza predstavlja značajan pokušaj da se mapira stanje prava civilnih žrtava rata, ne postoje garancije da je obuhvatila sve relevantne norme i prakse. Rezultat je stoga kvalitetan pregled i komparativni uvid, ali ne potpuna i konačna mapa kantonalnog zakonodavstva i prakse.

Ova analiza izrađena je u sklopu projekta “Borba protiv nekažnjivosti i promicanje tranzicijske pravde u Bosni i Hercegovini” koji provodi Trial International uz podršku Vlade Ujedinjenog Kraljevstva. Projekat ima za cilj doprinijeti pravednijem i mirnijem društvu u Bosni i Hercegovini, gdje su prava žrtava rata zaštićena, rodna osjetljivost u sistemima pravde i reparacije unaprijeđena, te gdje se poštuju vladavina prava i tranzicijska pravda.

Publikacija ima za cilj predstaviti dosadašnji proces implementacije Federalnog zakona o zaštiti civilnih žrtava rata i obuhvaća analizu normativne usklađenosti Zakona u oblasti socijalne zaštite, kao i analizu oblasti koje su uređene blanketnim normama, što uključuje zdravstvenu zaštitu, prioritetno zapošljavanje i besplatnu pravnu pomoć. Također, publikacija nudi set preporuka podijeljenih u nekoliko kategorija, a to su: strateške i zakonodavne, preporuke za oblasti zdravstva i rehabilitacije, preporuke za oblast zapošljavanja, preporuke za besplatnu pravnu pomoć, preporuke za socijalno stanovanje i porodicu te preporuke za monitoring i izvještavanje.

ANALIZA NORMATIVNE USKLAĐENOSTI ZAKONA U OBLASTI SOCIJALNE ZAŠTITE

Analiza kantonalnih propisa pokazuje neujednačen nivo normativne razrade i operativnosti prava civilnih žrtava rata u Federaciji BiH. Iako federalni zakon predviđa širok katalog prava, način njihove razrade i finansiranja značajno varira, što rezultira različitim nivoom stvarne dostupnosti u zavisnosti od kantona.

Tuzlanski kanton predstavlja najpotpuniji model normativne razrade prava. Zakon taksativno uređuje zdravstvenu zaštitu, pomoć u liječenju i nabavci ortopedskih pomagala, profesionalnu rehabilitaciju, prioritetno zapošljavanje, stambeno zbrinjavanje i besplatnu pravnu pomoć. Posebna vrijednost ovog modela je što su prava uređena kao subjektivna zakonska prava, a ne kao programske mjere ili mogućnosti zavisne od podzakonskih akata. Time se osigurava relativno visok stepen pravne sigurnosti i predvidivosti u ostvarivanju prava.

Kanton Sarajevo ima razvijen sistem novčanih davanja i zdravstvene zaštite, ali katalog dodatnih prava ostaje ograničen. Pomoć u liječenju i ortopedska pomagala su regulirani, dok banjsko liječenje nije izdvojeno kao posebno pravo. Prava na stambeno zbrinjavanje i besplatnu pravnu pomoć nisu dio osnovnog zakona, već zavise od drugih propisa i budžetskih programa. Ovakav pristup smanjuje pravnu sigurnost i otežava pristup pravima koja nisu direktno normirana.

Srednjobosanski kanton pruža osnovnu zaštitu kroz zdravstvenu zaštitu, profesionalnu rehabilitaciju i prioritet pri zapošljavanju, ali ne uključuje stambeno zbrinjavanje, besplatnu pravnu pomoć ni eksplicitno banjsko liječenje. Dodatni problem predstavlja visok prag invalidnosti za priznavanje statusa, što ograničava obuhvat korisnika i dodatno sužava praktični domet prava.

Unsko-sanski kanton ima zakonodavni okvir, ali ključna prava delegira na podzakonske akte i programe. Zdravstvena zaštita nije detaljno razrađena u samom zakonu, dok su liječenje, rehabilitacija, zapošljavanje i osposobljavanje regulirani blanketnim normama. Ovakav model stvara pravnu nesigurnost jer ostvarivanje prava zavisi od političke volje i raspoloživih budžetskih sredstava, a ne od jasnih zakonskih garancija.

Hercegovačko-neretvanski kanton ne prepoznaje civilne žrtve rata kao posebnu statusnu kategoriju u socijalnom zakonodavstvu. Prava se ostvaruju isključivo kroz opći sistem socijalne zaštite i vezana su za siromaštvo ili socijalnu ugroženost. Zdravstvena zaštita, troškovi sahrane i osposobljavanje dostupni su samo ako su ispunjeni kriteriji socijalne potrebe, dok stambeno zbrinjavanje, pravna pomoć i prioritetno zapošljavanje nisu regulirani.

Kanton 10 pokazuje najniži nivo normativne zaštite. Zakon je zastario i tretira civilne žrtve rata kao socijalne slučajeve bez posebnog statusa. Većina prava f–l nije uređena, a izmjenama iz 2023. godine ukinuta je i opća stambena pomoć te je regulacija ključnih prava prebačena na federalni nivo, bez kantonalnih dodataka.

Županija Zapadnohercegovačka formalno ima poseban zakon i priznaje status civilnih žrtava rata, ali katalog prava je znatno uži od federalnog standarda. Zdravstvena zaštita i prioritetno zapošljavanje su normirani, dok rehabilitacija, stambeno zbrinjavanje i pravna pomoć nisu dio zakonskog okvira. Prava su ograničena na osnovne naknade, a dodatne mjere zavise od općih socijalnih programa.

Posavski kanton je napravio minimalan iskorak uključivanjem civilnih žrtava rata u pravo na zdravstveno osiguranje, ali većina drugih prava nije normirana. Liječenje, rehabilitacija, zapošljavanje i stambeno zbrinjavanje ostaju izvan specifičnog zakonskog okvira i ostvaruju se samo kroz opće mjere socijalne zaštite.

Zeničko-dobojski i Bosansko-podrinjski kanton imaju zakone koji formalno priznaju prava, ali koriste blanketne norme koje prebacuju odgovornost na druge sisteme, posebno zdravstveni. Kao rezultat, prava poput banjско-klimatskog liječenja ostaju formalna, ali neoperativna, jer zdravstveni sistem nema posebne budžete ni procedure za njihovu realizaciju. Programi zapošljavanja postoje, ali nisu čvrsto vezani za zakonske obaveze.

Ukupno posmatrano, kantoni se mogu podijeliti u tri funkcionalne grupe. Prvu čine kantoni s relativno operativnim pravima i jasnim zakonskim garancijama, prije svega Tuzlanski kanton. Drugu grupu čine kantoni s formalnim zakonima, ali slabom operativnošću zbog blanketnih normi ili ograničenog kataloga prava, poput Kantona Sarajevo, SBK, USK, ZDK i BPK. Treću grupu čine kantoni u kojima prava nisu statusno uređena ili su svedena na opće socijalne mjere, poput HNK, K10 i djelimično Posavskog kantona.

1. Tuzlanski kanton (TK)

Tuzlanski kanton ima najusklađeniji zakon (Grupa A). Za razliku od drugih, eksplicitno propisuje prava na stambeno zbrinjavanje, pravnu pomoć i prioritet pri zapošljavanju unutar samog teksta zakona, čineći ih subjektivnim pravima a ne samo deklarativnim mogućnostima.

Pravo (f–l)	Status u zakonu i član	Relevantne odredbe i napomene
f) Zdravstvena zaštita	DA Članovi 38. i 77.	Član 38. taksativno navodi „civilne žrtve rata“ kao kategoriju koja ima pravo na zdravstveno osiguranje ako ga ne ostvaruju po drugom osnovu.
g) Liječenje, pomagala, banje	DA Član 77. 5)	Zakon eksplicitno navodi pravo na „pomoć u troškovima liječenja i nabavci ortopedskih pomagala“. Iako se „banjsko liječenje“ ne spominje izrijeком u taksativnom nabranjanju u članu 77, član 126. spominje ljekarske komisije koje utvrđuju potrebu za liječenjem, što u praksi TK uključuje i rehabilitaciju.
h) Troškovi sahrane	DA Član 24.	Pravo na troškove dženaze/sahrane definirano je u općem dijelu zakona (član 24) i iznosi do 80 posto prosječne plaće, primarno za korisnike stalne pomoći, ali i osobe bez srodnika.
i) Osposobljavanje za rad	DA Član 77. 6)	Član 77. 6 garantira pravo na „profesionalnu rehabilitaciju, prekvalifikaciju i dokvalifikaciju“.
j) Prioritetno zapošljavanje	DA Član 77. 7)	Zakon eksplicitno propisuje „prioritetno zapošljavanje“ kao posebno pravo civilnih žrtava rata.
k) Stambeno zbrinjavanje	DA Član 77. 8)	Ovo je jedan od rijetkih kantona gdje je „prioritetno stambeno zbrinjavanje“ izričito navedeno u zakonu kao pravo civilnih žrtava rata.
l) Besplatna pravna pomoć	DA Član 77. 9)	Zakon garantira pravo na „psihološku pomoć i pravnu pomoć“.

2. Kanton Sarajevo (KS)

Kanton Sarajevo ima snažan okvir za novčana davanja i zdravstvo. Međutim, prava na stambeno zbrinjavanje i banjisko liječenje nisu eksplicitno kodificirana u osnovnom tekstu zakona kao posebna prava civilnih žrtava rata, već zavise od podzakonskih akata i budžetskih programa, što je korak nazad u odnosu na Tuzlanski kanton.

Pravo (f–l)	Status u zakonu i član	Relevantne odredbe i napomene
f) Zdravstvena zaštita	DA Član 129.	Član 129. propisuje da civilne žrtve rata i članovi porodice (korisnici porodične invalidnine) imaju pravo na zdravstvenu zaštitu ako nisu osigurani po drugom osnovu.
g) Liječenje, pomagala, banje	DA (djelimično) Članovi 123. i 125.	Član 123. definira „pomoć u troškovima liječenja“. Član 125. definira pravo na ortopedska pomagala. Nedostatak: Banjsko liječenje nije eksplicitno izdvojeno kao posebno pravo u listi prava (član 107), već se realizira kroz medicinske indikacije i odluke ljekarske komisije.
h) Troškovi sahrane	NE (u poglavlju CŽR)	Nije navedeno u članu 107 (Osnovna prava civilnih žrtava rata). Primjenjuju se opće odredbe socijalne zaštite ili federalni propisi.
i) Osposobljavanje za rad	DA Član 127.	Član 127. garantuje pravo na profesionalnu rehabilitaciju, prekvalifikaciju i dokvalifikaciju u skladu s propisima o zapošljavanju.
j) Prioritetno zapošljavanje	DA Član 128.	Član 128. propisuje pravo na „prioritetno zapošljavanje“ koje se ostvaruje kroz mjere aktivne politike zapošljavanja.
k) Stambeno zbrinjavanje	NE	Nije navedeno u katalogu prava civilnih žrtava rata (član 107). Rješava se drugim kantonalnim propisima, ali nije dio ovog zakona.
l) Besplatna pravna pomoć	NE	Nije navedeno u katalogu prava civilnih žrtava rata.

3. Srednjobosanski kanton (SBK)

Zakon u Srednjobosanskom kantonu usklađen je u dijelu novčanih naknada i zdravstva, ali **ne prepoznaje prava na stambeno zbrinjavanje, banjsko liječenje (izrijekom) ni pravnu pomoć** kao dio paketa zaštite civilnih žrtava rata.

Pravo (f–l)	Status u zakonu i član	Relevantne odredbe i napomene
f) Zdravstvena zaštita	DA Član 118.	Član 118. stav 4. osigurava osnovnu zdravstvenu zaštitu uz stopu doprinosa od jedan posto.
g) Liječenje, pomagala, banje	DA (djelomično) Članovi 107. i 118.	Član 107. navodi „pomoć za podmirenje troškova liječenja i nabavku ortopedskih pomagala“. Banjsko liječenje se ne spominje izrijekom.
h) Troškovi sahrane	NE	Nije navedeno u katalogu prava (član 107).
i) Osposobljavanje za rad	DA Član 119.	Član 119. definira pravo na profesionalnu rehabilitaciju i prekvalifikaciju.
j) Prioritetno zapošljavanje	DA Član 120.	Član 120. propisuje „prvenstvo pri zapošljavanju“ pod uvjetima predviđenim propisima o posredovanju u zapošljavanju.
k) Stambeno zbrinjavanje	NE	Nije navedeno u katalogu prava.
l) Besplatna pravna pomoć	NE	Nije navedeno u katalogu prava.

4. Unsko-sanski kanton (USK)

Unsko-sanski kanton se ubraja u grupu sa **srednjom usklađenošću**. Iako formalno ima zakon, prava f-l nisu zakonski garantirana već delegirana na niže akte, što stvara pravnu nesigurnost.

Pravo (f–l)	Status u zakonu i član	Relevantne odredbe i napomene
f) Zdravstvena zaštita	Blanketna norma	Nije direktno razrađeno u Glavi III.
g) Liječenje, pomagala, banje	Delegirano Član 92.	Član 92. propisuje da će se prava koja se finansiraju iz budžeta kantona (gdje spadaju liječenje, banje) regulirati podzakonskim aktom resornog ministra .
i) Osposobljavanje za rad	Delegirano	Obuhvaćeno članom 92.
j) Prioritetno zapošljavanje	Delegirano / Programi	Nije taksativno navedeno u zakonu, ali programi Službe za zapošljavanje USK prepoznaju civilne žrtve rata kao kategoriju.
k) Stambeno zbrinjavanje	NE / Delegirano	Nije navedeno u zakonu.

5. Hercegovačko-neretvanski kanton (HNK)

Hercegovačko-neretvanski kanton pripada Grupi B (niska usklađenost). Nedostatak posebnog zakona znači da civilne žrtve rata u ovom kantonu nemaju pristup pravima f-l osim ako nisu u stanju krajnjeg siromaštva.

Pravo (f-l)	Status u zakonu i član	Relevantne odredbe i napomene
f) Zdravstvena zaštita	DA (uvjetno) Član 84.	Pravo na zdravstveno osiguranje imaju korisnici stalne novčane pomoći i smještaja. Civilne žrtve rata pravo ostvaruju samo ako su socijalno ugrožene.
g) Liječenje, pomagala, banje	NE	Zakon ne poznaje pravo na banjsko liječenje ili posebnu medicinsku rehabilitaciju za civilne žrtve rata.
h) Troškovi sahrane	DA (za socijalne slučajeve) Član 83.	Naknada troškova pogreba priznaje se korisnicima stalnog smještaja ili osobama bez prihoda, ne po statusu civilne žrtve rata.
i) Osposobljavanje za rad	DA (opće) Član 77.	Pravo na osposobljavanje za život i rad imaju djeca s teškoćama i osobe s invaliditetom, ali nije specifično vezano za ratnu traumu.
j) Prioritetno zapošljavanje	NE	Nema zakonske odredbe. (Napomena: Javni pozivi Ministarstva privrede HNK daju bodove za „ranjive kategorije“, ali to nije zakonska norma socijalne zaštite).
k) Stambeno zbrinjavanje	NE	Nema odredbe.
l) Besplatna pravna pomoć	NE	Nema odredbe.

6. Kanton 10 (K10)

Kanton 10 pokazuje **najniži stepen usklađenosti**.

Pravo (f–l)	Status u zakonu i član	Relevantne odredbe i napomene
f) Zdravstvena zaštita	Preko drugog propisa	Nije direktno u Zakonu o socijalnoj skrbi kao pravo civilne žrtve rata.
g) Liječenje, pomagala, banje	NE	Nije definirano.
h) Troškovi sahrane	DA Član 96.	Spominje se „podmirenje pogrebnih troškova“ za korisnike stalnog smještaja.
i) Osposobljavanje za rad	DA Član 68.	Pravo na osposobljavanje za samostalan život i rad osigurava se djeci s poteškoćama.
j) Prioritetno zapošljavanje	NE	Nema odredbe.
k) Stambeno zbrinjavanje	UKINUTO Član 4. izmjena	Izmjenama zakona iz 2023. godine iz člana 16. brisane su riječi „pomoć za podmirenje troškova stanovanja“.
l) Besplatna pravna pomoć	NE	Nema odredbe.

7. Županija Zapadnohercegovačka (ŽZH)

Iako Županija Zapadnohercegovačka ima zakon koji formalno izdvaja civilne žrtve rata (slično Grupi A), opseg prava (f–m) značajno je uži nego u Kantonu Sarajevo ili Tuzlanskom kantonu. Prava na rehabilitaciju (banjska), stambeno zbrinjavanje i pravna pomoć potpuno nedostaju u tekstu zakona, a pravo na zapošljavanje je deklarativno (upućuje na drugi zakon).

Pravo (f–l)	Status u zakonu i član	Relevantne odredbe i napomene
f) Zdravstvena zaštita	DA Članovi 135. 5) i 146.	Zakon u članu 135. navodi zdravstvenu zaštitu kao jedno od šest osnovnih prava civilnih rata. Član 146. precizira da se pravo ostvaruje po ovom zakonu ako se ne može ostvariti po drugom osnovu (supsidijarno pravo).
g) Liječenje, pomagala, banje	NE (nije specificirano)	Član 135. ne navodi banjsko liječenje ni ortopedska pomagala kao posebno pravo. Civilne žrtve rata oslanjaju se na opći zdravstveni sustav. (Napomena: Član 24. samo navodi da se ortopedski dodatak ne računa u prihod, ali ga ne definira kao pravo u poglavlju III).
h) Troškovi sahrane	NE (po statusu CŽR) DA (za socijalne slučajeve)	U poglavlju III (CŽR) nema ovog prava. U poglavlju II (Socijalna zaštita) član 51. priznaje pravo na troškove sahrane samo za korisnike stalne novčane potpore (socijalno ugrožene).
i) Osposobljavanje za rad	NE (po statusu CŽR) DA (opće)	Nije navedeno u listi prava civilnih žrtava rata (član 135). Postoji opće pravo na „osposobljavanje za život i rad“ (član 53), ali je usmjereno na djecu i osobe s invaliditetom zbog smetnji u razvoju, a ne kao rehabilitacija žrtava rata.
j) Prioritetno zapošljavanje	DA Članovi 135. 6) i 147.	Zakon eksplicitno navodi „prioritetno zapošljavanje“ kao pravo. Član 147. upućuje na to da se to pravo ostvaruje pod uvjetima utvrđenim Zakonom o zapošljavanju Županije.
k) Stambeno zbrinjavanje	NE	Nije navedeno u katalogu prava u članu 135. Postoji samo „potpora za podmirenje troškova stanovanja“ (član 47), koja je vezana za strogi imovinski cenzus (siromaštvo), a ne status civilne žrtve rata.
l) Besplatna pravna pomoć	NE	Nije navedeno u zakonu.

8. Posavski kanton (PK)

Posavski kanton je napravio minimalan napredak dodavanjem civilnih žrtava rata u pravo na zdravstveno osiguranje (član 67b), ali ostala prava (f–l) i dalje su neregulirana specifičnim propisima za ovu populaciju.

Pravo (f–l)	Status u zakonu i član	Relevantne odredbe i napomene
f) Zdravstvena zaštita	DA Član 67b.	Član 67b. eksplicitno navodi civilne žrtve rata kao kategoriju koja ima pravo na zdravstveno osiguranje.
g) Liječenje, pomagala, banje	NE	Nije specificirano.
h) Troškovi sahrane	DA (opće)	Kroz jednokratne pomoći za socijalno ugrožene.
j) Prioritetno zapošljavanje	NE	Nema odredbe.
k) Stambeno zbrinjavanje	NE	Spominje se „skrb izvan vlastite obitelji“, ali ne kao stambeno zbrinjavanje za civilne žrtve rata.

9. Zeničko-dobojski kanton (ZDK)

Iako kanton ima zakon (Grupa A), u praksi dijeli sudbinu kantona s nižim nivoom zaštite zbog korištenja blanketnih normi, koje ne osiguravaju automatsko finansiranje iz kantonalnog budžeta za socijalnu zaštitu, već prebacuju odgovornost na zdravstvo.

Pravo (f-l)	Status u zakonu	Relevantne odredbe i napomene
Status ČŽR	DA	Zakon prepoznaje civilne žrtve rata kao kategoriju korisnika.
f) Zdravstvena zaštita	DA	Regulirano, ali često kroz opće propise o zdravstvenom osiguranju.
g) Banjsko liječenje	Blanketna norma	Zakon formalno prepoznaje pravo na banjsko-klimatsko liječenje, ali koristi formulaciju da se ono ostvaruje „u skladu s propisima kojima se uređuje zdravstvena zaštita“. Problem: Budući da zdravstveni propisi ne prepoznaju civilne žrtve rata kao posebnu kategoriju za rehabilitaciju (reparaciju), ovo pravo često ostaje neostvarivo u praksi jer zavod zdravstvenog osiguranja nema posebnu šifru ni budžet za to.
j) Zapošljavanje	DA (Programi)	Iako zakon možda ne razrađuje mehanizme detaljno, Programi sufinansiranja zapošljavanja za 2025. (Federalni zavod u saradnji s kantonalnim službama) predviđaju značajna sredstva za ZDK (npr. 6.765.641 KM ukupno za mjere). Mjere poput „Prilika za sve“ i „Zapošljavanje žena“ obuhvaćaju i ranjive kategorije.

10. Bosansko-podrinjski kanton (BPK)

Slično kao Zeničko-dobojski kanton, ovaj kanton ima pravni okvir, ali se suočava s problemima u implementaciji specifičnih prava.

Pravo (f–l)	Status u zakonu	Relevantne odredbe i napomene
Status ČŽR	DA	Prepoznati u zakonu.
g) Banjsko liječenje	Blanketna norma	Zakon koristi gotovo identičnu formulaciju kao Zeničko-dobojski kanton, upućujući na propise o zdravstvenoj zaštiti i podzakonske akte. U praksi to znači „normativnu prazninu s prividnim upućivanjem“ – pravo piše u zakonu, ali ga korisnik ne može konzumirati jer zdravstveni sistem ne finansira „socijalnu“ rehabilitaciju.
j) Zapošljavanje	DA (Programi)	Za 2025. godinu Bosansko-podrinjski kanton ima alocirana sredstva kroz federalne mjere (1.574.762 KM). Programi prepoznaju teže zapošljive kategorije, ali zakon ne sadrži snažne mehanizme prioriteta (poput kaznenih odredbi za poslodavce) koji postoje u Tuzlanskom kantonu.

Komparativni pregled u pogledu normativne usklađenosti kantonalnih propisa

Komparativna analiza kantonalnih propisa pokazuje da pravni okvir za civilne žrtve rata u Federaciji BiH formalno predviđa širok spektar prava, ali da njihova stvarna operativnost zavisi od kantonalnih normi, budžeta i administrativnih praksi. Ovakav model doveo je do značajnih razlika među kantonima, kako u obimu prava tako i u njihovoj dostupnosti u praksi. Iako federalni zakon uspostavlja osnovni katalog prava, posebno u dijelu socijalnih davanja, funkcionalna prava poput zdravstvene zaštite, zapošljavanja, stambenog zbrinjavanja ili pravne pomoći prepuštena su kantonalnoj regulaciji, što je rezultiralo fragmentiranim sistemom zaštite.

U pojedinim kantonima prava su detaljno normirana i relativno operativna, dok su u drugim uređena općim odredbama ili integrirana u šire sisteme socijalne zaštite bez posebnih mehanizama provedbe. U praksi to znači da ostvarivanje istog prava često zavisi od mjesta prebivališta, a ne od potreba ili statusa korisnika. Takve razlike utječu na pravnu sigurnost, produžavaju administrativne postupke i otežavaju pristup uslugama, posebno u segmentima koji zahtijevaju međusektorsku saradnju.

Decentralizacija je otvorila prostor za lokalna rješenja i prilagođavanje kontekstu, ali bez minimalnih standarda i jasnih operativnih procedura dovela je do neujednačenog nivoa zaštite. Prava koja su finansijski i normativno jasnije definirana pokazuju veću stabilnost, dok prava čija realizacija zavisi od podzakonskih akata ili sektorskih sistema ostaju manje dostupna. Ukupan pregled pokazuje jaz između formalnog priznanja prava i njihove svakodnevne primjene, što ukazuje na potrebu za jačanjem koordinacije, standardizacije i operativnih mehanizama unutar postojećeg decentraliziranog okvira.

ANALIZA OBLASTI KOJE SU UREĐENE BLANKETNIM NORMAMA:

ZDRAVSTVENA ZAŠTITA, PRIORITETNO ZAPOŠLJAVANJE I BESPLATNA PRAVNA POMOĆ

Ovo poglavlje analizira pravni okvir i praksu ostvarivanja prava civilnih žrtava rata u oblastima koje su uglavnom uređene općim ili blanketnim normama: zdravstvena zaštita, prioritetno zapošljavanje i besplatna pravna pomoć. Složenost sistema proizlazi iz kombinacije federalnih zakona, kantonalnih propisa i lokalnih programa, što stvara razlike u stvarnoj primjeni prava između kantona.

Zdravstvena zaštita je definirana federalno, ali finansira se i realizira na kantonalnom nivou, što rezultira varijacijama u dostupnosti proširenih usluga poput banjsko-klimatskog liječenja i ortopedskih pomagala. Pravo na besplatnu pravnu pomoć pokazuje najveće razlike u statusnoj priznatosti korisnika: dok korisnici stalne novčane pomoći i žrtve ratnog silovanja automatski ostvaruju pravo, opće civilne žrtve rata u mnogim kantonima moraju dokazivati siromaštvo ili specifične okolnosti. Cilj poglavlja je prikazati kako blanketne norme funkcioniraju u praksi, identificirati razlike među kantonima i ukazati na primjere gdje sistem može biti efikasno harmoniziran kako bi civilne žrtve rata ostvarile svoja prava u cijeloj Federaciji.

Zapošljavanje

U ovom dijelu analize fokus je na kantonima i programima u kojima se civilne žrtve rata eksplicitno prepoznaju kao korisnici prava na zapošljavanje. Analizirani su federalni i kantonalni zakoni, kao i relevantni programi zapošljavanja za 2024. i 2025. godinu, uključujući i druge zakone i mjere na koje ti propisi upućuju.

Na federalnom nivou zakonski okvir čini Zakon o posredovanju u zapošljavanju. Program sufinansiranja zapošljavanja Federalnog zavoda za zapošljavanje za 2025. godinu jasno prepoznaje civilne žrtve rata kao ciljnu grupu. Osnovni iznos sufinansiranja u ovom programu povećava se za deset posto za civilne žrtve rata i druge ranjive grupe. Ovaj model funkcioniра kao korektivni mehanizam u svim kantonima jer osigurava da civilne žrtve rata ostvaruju prednost čak i u onim kantonima gdje lokalni zakon ne daje eksplicitni prioritet. Status civilnih žrtava rata potvrđuje se dokumentima poput uvjerenja centra za socijalni rad, MUP-a, suda ili sigurne kuće.

Tuzlanski kanton ima jasno definiran zakonski prioritet za civilne žrtve rata. Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i porodica s djecom u članu 77. utvrđuje pravo na prioritetno zapošljavanje civilnih žrtava rata. Program poticanja zapošljavanja za 2025. godinu prati ovaj zakonski okvir i omogućava bodovanje civilnih žrtava rata kroz kriterij „vrijeme na evidenciji“ i pripadnost ranjivim grupama. Status se potvrđuje izjavama i službenim dokumentima, čime se u praksi osigurava stvarni prioritet pri zapošljavanju.

Kanton Sarajevo također prepoznaje civilne žrtve rata kao prioritetnu grupu. Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i porodice s djecom propisuje da prioritet u zapošljavanju ostvaruju civilne žrtve rata prema aktivnoj politici zapošljavanja. Program mjera za podsticaj zapošljavanja za 2024. godinu u ovom kantonu primjenjuje federalni model uvećanja osnovnog iznosa sufinansiranja za deset posto, čime se osigurava jasna prednost civilnih žrtava rata u bodovanju i praksi, nezavisno od drugih korisnika.

Program Federalnog zavoda za zapošljavanje za 2025. godinu primjenjuje se u svim kantonima i provode ih kantonalne službe za zapošljavanje, čime se osigurava uvećanje od deset posto za civilne žrtve rata i njihova stvarna prednost u programima zapošljavanja.

U analizi su također razmatrani i drugi zakoni i podzakonski akti na koje federalni i kantonalni propisi upućuju, jer pravo na zapošljavanje često zavisi od međusobne povezanosti zakonskih odredbi i operativnih programa. U kantonima gdje se civilne žrtve rata eksplicitno ne spominju njihovo pravo se u praksi ostvaruje uglavnom kroz federalni program ili kroz kategorije „osobe s invaliditetom“ ili „ranjive grupe“.

Ovaj dio analize pokazuje da samo Tuzlanski kanton i Kanton Sarajevo imaju jasne zakonske osnove za prioritet, dok federalni program osigurava jedinstvenu primjenu prava za cijelu Federaciju.

Zdravstvena zaštita

Zdravstvena zaštita civilnih žrtava rata u Federaciji Bosne i Hercegovine osigurana je kroz složen sistem koji kombinira federalna prava na osiguranje i kantonalna prava na specifične usluge. Na federalnom nivou pravo na zdravstvenu zaštitu za civilne žrtve rata univerzalno je priznato, ali se primjenjuje supsidijarno, što znači da se aktivira ako osoba nema drugo pravo na zdravstveno osiguranje, primjera radi po osnovu zaposlenja ili penzije. Prema Zakonu o zdravstvenom osiguranju FBiH osobe kojima je priznat status civilne žrtve rata smatraju se osiguranicima i time ostvaruju standardni paket zdravstvenih usluga koji uključuje primarnu zdravstvenu zaštitu, specijalističko-konsultativnu i bolničku zaštitu, lijekove s esencijalne liste i hitnu medicinsku pomoć.

Iako je pravo definirano na federalnom nivou, finansiranje je obaveza kantona. Kantonalna ministarstva nadležna za socijalnu skrb uplaćuju doprinose zavodima za zdravstveno osiguranje za nezaposlene civilne žrtve rata. U većini kantona, poput Srednjobosanskog, Sarajevskog i Unsko-sanskog, zakon propisuje da se doprinos obračunava u visini od jedan posto od prosječne neto plaće u kantonu, a uplatu vrši resorno ministarstvo iz budžeta kantona.

Pored osnovnog prava na zdravstvenu zaštitu, civilne žrtve rata imaju i specifične, proširene usluge. To uključuje pomoć u pokrivanju troškova liječenja i nabavke lijekova koji nisu obuhvaćeni standardnim osiguranjem, pravo na ortopedsku i druga pomagala te banjско-klimatsko liječenje u okviru medicinske rehabilitacije. Primjeri iz prakse pokazuju da su ove pogodnosti operativno razrađene u Tuzlanskom kantonu i Kantonu Sarajevo, gdje postoje procedure koje omogućavaju civilnim žrtvama rata refundaciju troškova liječenja, pomoć u nabavci ortopedskih pomagala i upućivanje na banjско liječenje putem ljekarskih komisija, najčešće na teret budžeta socijalne zaštite. U drugim kantonima, poput Zeničko-dobojskog, Bosansko-podrinjskog ili Unsko-sanskog, prava su propisana općenito ili upućuju na zdravstvene propise koji tretiraju akutne bolesti, dok se hronične traume rata rijetko priznaju. Kao rezultat toga, civilne žrtve rata u ovim kantonima često ne mogu praktično ostvariti pravo na banjско liječenje, dodatne lijekove ili ortopedsku pomagala, već imaju pristup samo osnovnom paketu usluga.

Federalni zakon također predviđa prioritet civilnih žrtava rata prilikom korištenja zdravstvenih usluga, ali u praksi kantonalni propisi rijetko operativno uređuju ovu odredbu. U kantonima poput Hercegovačko-neretvanskog ili Kantona 10 civilne žrtve rata čekaju na usluge isto kao i ostali pacijenti, bez jasne proceduralne prednosti.

Pravo na zdravstvenu zaštitu često se proteže i na članove užih porodica civilnih žrtava rata, posebno one koji primaju porodičnu invalidninu, pod uvjetom da nisu osigurani po drugom osnovu. U kantonima poput Kantona Sarajevo, Tuzlanskog, Srednjobosanskog i Unsko-sanskog ovo pravo je jasno prepoznato i operativno provedeno, dok u nekim kantonima članovi porodice imaju pristup samo osnovnom osiguranju.

Besplatna pravna pomoć

Analiza zakona o besplatnoj pravnoj pomoći pokazuje značajne razlike u pristupu pravima, zavisno od statusa korisnika. Dok korisnici socijalne pomoći automatski ostvaruju pravo na besplatnu pravnu pomoć (BPP), a žrtve ratnog silovanja imaju statusno priznanje prava, civilne žrtve rata iz opće kategorije često ostaju izvan automatskog sistema zaštite. To ih stavlja u nepovoljan položaj u odnosu na ratne vojne invalide i porodice šehida / poginulih boraca, čiji status sam po sebi garantira pravnu pomoć.

Korisnici stalne novčane pomoći imaju najviše pravne sigurnosti. U svim kantonima, uključujući **USK**, zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći izričito prepoznaju ovu kategoriju kao automatske korisnike prava. Naprimjer, **član 13. stav 1. tačka a) Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći USK** navodi da pravo na BPP imaju lica koja ostvaruju stalnu novčanu pomoć po kantonalnom propisu o socijalnoj zaštiti.

Ovaj model osigurava da osobe koje su ekonomski najugroženije dobiju pristup pravnom zastupanju bez dodatnog dokazivanja. Time se efektivno eliminira rizik da ekonomski ugrožene civilne žrtve rata koje nisu preživjele seksualno nasilje ostanu bez pravne zaštite zbog složenih administrativnih procedura.

Žrtve ratnog silovanja prepoznate su u novijim zakonima kao posebna statusna grupa. U **Tuzlanskom kantonu** i **Kantonu Sarajevo** pravo na besplatnu pravnu pomoć je eksplicitno navedeno i ne zahtijeva dokazivanje imovinskog stanja. U manjem broju kantona, poput **HNK, K10 i USK**, koriste se šire formulacije poput „žrtva nasilja na osnovu spola“, što uključuje i žrtve ratnog silovanja, ali može stvoriti administrativne prepreke jer zahtijeva dodatnu interpretaciju i dokazivanje da je nasilje bilo u kontekstu rata.

Primjer iz **USK**: Iako zakon priznaje pravo besplatne pravne pomoći žrtvama nasilja, terminologija je opća – „žrtve nasilja u porodici ili nasilja na osnovu spola“ (**član 13. st. 1. tačka e**), što znači da preživjela ratnog silovanja mora dodatno dokazivati svoj status. Time se stvara razlika u praktičnoj primjeni prava u odnosu na Tuzlanski kanton i Kanton Sarajevo, gdje je eksplicitna referenca na ratni kontekst.

Kao poseban primjer usklađenosti sa Zakonom o civilnim žrtvama rata FBiH je Unsko-sanski kanton. Izmjenama iz 2024. godine proširuju krug korisnika besplatne pravne pomoći. Civilne žrtve rata, članovi uže porodice posebne kategorije i žrtve ratnog nasilja sada automatski ostvaruju pravo, bez potrebe za dokazivanjem siromaštva. Ovaj model smanjuje diskriminaciju i postavlja primjer dobre prakse koji bi mogao poslužiti i drugim kantonima.

Kanton	Civilne žrtve rata (Opći status)	Žrtve ratnog seksualnog nasilja	Korisnici stalne novčane pomoći
Unsko-sanski (USK)	DA (član 1. dodaje tačku „f“ – lica kojima je priznat status CŽR)	DA (čl. 1. dodaje tačku „h“ – žrtve nasilja tokom oružanog sukoba)	DA (osnovni zakon, čl. 13)
Tuzlanski (TK)	NE (po statusu) Moraju ispunjavati imovinski cenzus.	DA (eksplicitno navedene kao posebna kategorija)	DA (automatsko pravo po statusu socijalne potrebe)
Kanton Sarajevo (KS)	NE (po statusu) Pravo ostvaruju ako su socijalno ugroženi	DA (eksplicitno navedene kao posebna kategorija)	DA (automatsko pravo)
Hercegovačko-neretvanski (HNK)	NE (nisu navedene u članu 11. kao povlašćena kategorija)	DJELIMIČNO (kroz opću kategoriju „žrtve nasilja na osnovu spola“)	DA (čl. 11. d)
Kanton 10	NE (nisu u članu 12) (korisnici)	DJELIMIČNO (kroz opću kategoriju „žrtve nasilja“)	DA (čl. 12 d)
Srednjobosanski (SBK)	NE (Zakon o socijalnoj zaštiti ne navodi BPP u katalogu prava CŽR (član 107).	NE	Zavisí od općinskih službi
Zapadno-hercegovački (ŽZH)	NE (nije navedeno u Zakonu o zaštiti civilnih žrtava rata)	NE	Zavisí od centra za socijalni rad
Posavski (PK)	NE (Zakon o socijalnoj zaštiti ne definira ovo pravo)	NE	Zavisí od općinskih službi

KLJUČNI NALAZI I STRATEŠKE PREPORUKE

Prava civilnih žrtava rata u Federaciji BiH formalno su široko uređena na federalnom nivou, ali njihova stvarna dostupnost uveliko zavisi od kantonalne regulative i praksi. Analiza pokazuje značajne razlike među kantonima. Ovi problemi postojali su i prije donošenja posebnog Zakonu o zaštiti civilnih žrtava rata u Federaciji Bosne i Hercegovine i stanje se nije značajno izmijenilo nakon 2023. godine, s par izuzetaka.

Tuzlanski kanton predstavlja primjer gdje su prava detaljno normirana i direktno primjenjiva, uključujući zdravstvenu zaštitu, liječenje, profesionalnu rehabilitaciju, prioritetno zapošljavanje, stambeno zbrinjavanje i besplatnu pravnu pomoć. Kanton Sarajevo i Srednjobosanski kanton pružaju osnovnu zaštitu, ali prava na stambeno zbrinjavanje, banjsko liječenje i pravnu pomoć često zavise od podzakonskih akata ili budžetskih programa.

Unsko-sanski, Zeničko-dobojski i Bosansko-podrinjski kanton imaju zakone koji priznaju prava, ali operativnost je ograničena zbog blanketnih normi i zavisnosti od budžetskih sredstava. Hercegovačko-neretvanski, Kanton 10, Županija Zapadnohercegovačka i Posavski kanton pružaju minimalnu zaštitu ili prepuštaju prava općem sistemu socijalne zaštite.

Ova fragmentacija stvara neujednačen pristup pravima: korisnici s istim statusom imaju različite mogućnosti ostvarivanja prava u zavisnosti od mjesta prebivališta. Poseban izazov predstavljaju prava koja se ostvaruju kroz kantonalne ili lokalne programe, gdje je dostupnost često ograničena kapacitetima institucija i finansijskim mogućnostima kantona.

Preporuke u ovom izvještaju temelje se na detaljnoj analizi zakonskog i podzakonskog okvira, identificiranim prazninama u primjeni prava te relevantnim studijama i izvještajima (Trial International, „Program Federalnog zavoda za zapošljavanje 2025“).

Cilj preporuka je unaprijediti operativnu provedbu prava civilnih žrtava rata, osigurati jednakost među kantonima i eliminirati „teritorijalnu diskriminaciju“. Preporuke su podijeljene prema ključnim oblastima prava i usmjerene su na konkretne mjere koje mogu odmah poboljšati dostupnost i ostvarivanje prava civilnih žrtava rata, uključujući zdravstvo, zapošljavanje, pravnu pomoć, socijalno stanovanje i monitoring.

I. STRATEŠKE I ZAKONODAVNE PREPORUKE

Cilj: Eliminacija pravne nesigurnosti uzrokovane neujednačenim kantonalnim propisima.

1. **Donošenje lex specialis zakona (Grupa B)**

- o **Preporuka:** Kantoni koji prava civilnih žrtava rata crpe iz općih zakona o socijalnoj zaštiti (**HNK, K10, PK**) moraju hitno donijeti poseban zakon o zaštiti civilnih žrtava rata ili temeljite izmjene postojećih zakona.
- o **Smjernica:** Zakon mora sadržavati taksativno navedena prava od „f“ do „m“ (iz Federalnog zakona), definirana kao **subjektivna prava po osnovu statusa**, a ne kao prava zavisna od stanja socijalne potrebe (siromaštva).

2. **Eliminacija „blanketnih normi“ (Grupa A – uvjetno)**

- o **Preporuka:** Kantoni koji formalno imaju zakon, ali prava definiraju upućivanjem na druge propise (**ZDK, BPK, USK**), moraju izmijeniti odredbe koje za rehabilitaciju upućuju na „propise o zdravstvenom osiguranju“.
- o **Smjernica:** Uvesti odredbu da se pravo na banjsko-klimatsko liječenje ostvaruje na teret **budžeta za socijalnu/boračku zaštitu**, a ne zdravstvenog fonda.

3. **Usvajanje podzakonskih akata s rokovima**

- o **Preporuka:** Za kantone koji su zakonom delegirali uređenje prava resornom ministru (npr. **USK**, član 92. Zakona) utvrditi striktan rok (npr. 60 dana) za donošenje Pravilnika o ostvarivanju prava na medicinsku rehabilitaciju i ortopedska pomagala, uključujući i nadzor nad provođenjem ove obaveze dostavljanjem izvještaja o poduzetim koracima.

II. PREPORUKE ZA OBLAST ZDRAVSTVA I REHABILITACIJE (Prava f, g)

Cilj: Priznavanje rehabilitacije kao oblika reparacije, a ne samo liječenja bolesti.

4. **Institucionalizacija banjskog liječenja**

- o **Preporuka:** Svi kantoni moraju usvojiti **pravilnik o kriterijima i postupku za ostvarivanje prava na banjsko-klimatsko liječenje**, koji uključuje:
 - Medicinske indikacije (uključujući psihosomatske posljedice torture)
 - Prioritet za žrtve seksualnog nasilja i logoraše
 - Listu ugovorenih ustanova
 - Izraditi mapu kretanja krajnjeg korisnika prilikom podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava na banjsku rehabilitaciju. Cilj je jasnije informirati korisnike o svim koracima i nadležnim institucijama, smanjiti konfuziju i osigurati dosljednost informacija između različitih kantona i centara.

- o **Smjernica:** Iskoristiti *Model-odredbe* (vidi: Trial International) koje predviđaju da se ovo pravo ne veže za imovinski cenzus korisnika.

5. Budžetsko razdvajanje

- o **Preporuka:** U budžetima kantonalnih ministarstava za rad i socijalnu politiku uvesti posebnu ekonomsku šifru/kod: „Transfer za medicinsku rehabilitaciju civilnih žrtava rata“, kako bi sredstva bila vidljiva i zaštićena od prenamjene.

III. PREPORUKE ZA OBLAST ZAPOŠLJAVANJA (Pravo j)

Cilj: Pretvaranje deklarativnog prioriteta u stvarni poticaj.

6. Usklađivanje s Federalnim programima

- o **Preporuka:** Kantonalne službe za zapošljavanje moraju u svojim godišnjim programima rada eksplicitno navesti **Civilne žrtve rata** kao prioritetnu kategoriju, po uzoru na *Program sufinansiranja zapošljavanja 2025*. Federalnog zavoda.
- o **Smjernica:** Osigurati da civilne žrtve rata imaju pravo na uvećanje iznosa sufinansiranja (npr. +10%) ili dodatne bodove pri apliciranju za sredstva samozapošljavanja (start-up), bez obzira na stepen invaliditeta (fokus na status žrtve).

7. Kaznene odredbe za nepoštivanje prioriteta

- o **Preporuka:** U kantonalne zakone (posebno HNK i K10) ugraditi odredbu koja obavezuje kantonalne organe i javna preduzeća da prilikom prijema u radni odnos, pod jednakim uvjetima, daju prednost civilnim žrtvama rata, uz propisivanje novčanih kazni za nepoštivanje ove odredbe (po uzoru na zakon TK, čl. 122).

IV. PREPORUKE ZA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ (Pravo l)

Cilj: Jednako pravo na pravdu kao i za vojne invalide.

8. Statusni pristup pravnoj pomoći

- o **Preporuka:** Kantoni koji to nisu učinili (**KS, HNK, K10**) trebaju izmijeniti zakone o besplatnoj pravnoj pomoći tako da se **lica sa statusom civilne žrtve rata** uvrste u listu korisnika koji pravo ostvaruju **bez utvrđivanja imovinskog stanja**.
- o **Smjernica:** Slijediti pozitivan primjer **Unsko-sanskog kantona** (Izmjene iz 2024. godine) koji je status civilnih žrtava rata i žrtava seksualnog nasilja izjednačio s braniocima u pravu na besplatnog advokata.

V. PREPORUKE ZA SOCIJALNO STANOVANJE I PORODICU (Prava k, m)

9. Uvesti prava na stanovanje

- o **Preporuka:** Uvesti jasne odredbe u sve kantonalne propise

10. Vidljivost djece rođene iz čina ratnog silovanja

- o **Preporuka:** Svi kantonalni zakoni moraju eksplicitno prepoznati „djecu“ kao posebnu kategoriju s pravom na stipendije i prednost pri upisu u škole/fakultete, kako nalaže Federalni zakon (čl. 11. tačka m). Trenutno je ova kategorija u većini kantona „nevidljiva“ u propisima.

VI. PREPORUKE ZA MONITORING I IZVJEŠTAVANJE

11. Uspostava jedinstvene evidencije

- o **Preporuka:** Federalno ministarstvo treba donijeti *instrukciju o jedinstvenom vođenju evidencije* o korištenju prava f–m.
- o Federalno ministarstvo bi trebalo preduzeti proaktivniju ulogu u odnosu na kantonalna ministarstva i kreirati jasne upute kako je potrebno pristupiti reguliranju prava u kantonalnim propisima, uključujući i praćenje usklađenosti propisa.
- o **Smjernica:** Kantoni trebaju dostavljati polugodišnje izvještaje o utrošku sredstava i broju korisnika po svakom pojedinačnom pravu (a ne zbirno za svu socijalnu zaštitu).

12. Nadzor nad „finansijskim mogućnostima“

- o **Preporuka:** Definirati minimum budžetskih izdvajanja. Monitoring treba utvrditi minimalni postotak budžeta koji se mora alocirati za prava civilnih žrtava rata kako bi se ispunio zakonski minimum.

13. Evaluacija i revizija

- o **Preporuka:** Uvesti periodičnu (npr. svake dvije godine) reviziju kantonalnih propisa i podzakonskih akata s fokusom na teritorijalnu jednakost i efektivno ostvarivanje prava.
- o **Smjernica:** Povremeno koristiti komparativnu analizu kantona (npr. Tuzlanski kanton kao model) i uključiti podatke o stvarnom korištenju prava.

O TRIAL INTERNATIONAL

TRIAL International je nevladina organizacija koja se bori protiv nekažnjivosti međunarodnih zločina i podržava žrtve u njihovoj potrazi za pravdom. Organizacija pruža pravnu pomoć, podnosi slučajeve, razvija lokalne kapacitete i zagovara agendu ljudskih prava. TRIAL International je prisutan u BiH od 2008. godine i pruža podršku žrtvama teških kršenja ljudskih prava iz rata i njihovim porodicama u potrazi za pravdom, istinom i reparacijama.

Uz podršku:



**British Embassy
Sarajevo**



**UK International
Development**

Partnership | Progress | Prosperity

Ova publikacija nastala je unutar projekta pod nazivom "Borba protiv nekažnjivosti i promicanje tranzicijske pravde u Bosni i Hercegovini" koji sprovodi TRIAL International - Ured u Bosni i Hercegovini uz podršku Vlade Ujedinjenog Kraljevstva. Stavovi iznijeti u publikaciji ne predstavljaju nužno stavove Vlade Ujedinjenog Kraljevstva.



TRIAL

International

TRIAL International - Ured u Bosni i Hercegovini,
Dr. Fetaha Bećirbegovića 1b,
71000 Sarajevo BiH



bh@trialinternational.org
+387 33 219 873
www.trial.ba