

# ULOGA I ZNAČAJ SOCIJALNE POLITIKE PREMA CIVILNIM ŽRTVAMA RATA

Alma Hajrić – Čaušević

## Apstrakt

U ovom radu analizira se odnos socijalne politike prema civilnim žrtvama rata i njihova međusobna korelacija u Bosni i Hercegovini. Krajnji cilj je doći do odgovora na pitanja kako odgovoriti potrebama civilnih žrtava rata kroz kvalitetnu socijalnu politiku u Bosni i Hercegovini. U ostvarivanju socijalne pravde, socijalnih prava, smanjivanju društvene nejednakosti i općoj humanizaciji društva u Bosni i Hercegovini posebnu ulogu ima upravo socijalna politika. S tim u vezi primjenu socijalnih politika u području brige i zaštite civilnih žrtava rata sve više pažnje usmjeravaju na deinstitucionalizaciju i tako nastoje da trendovi u brizi o civilnim žrtvama rata idu prema zbrinjavanju ne na državnom nivou, nego na nivou lokalne zajednice. Ono što bi moglo biti jedno od rješenja ili državnih strateških pravaca jeste razvijanje različitih modela podrške, uz podršku njima najbližih osoba, odnosno podrška primarne socijalne mreže uz podršku države. Činjenica je da se naše društvo mora suočiti sa izazovom kreiranja sistema koji će biti prilagođen i u skladu s potrebama kategorije civilnih žrtava rata. Važan preduslov za poboljšanje statusa i brige o civilnim žrtvama rata jeste kroz primjenu kvalitetne i zakonom utvrđene socijalne politike. Odnos socijalne politike prema kategoriji civilnih žrtava rata je vrlo prislan, samom činjenicom jer se ona bavi raznim društvenim segmentima, a civilne žrtve rata su upravo jedna od najugroženijih društvenih kategorija čija ljudska, socijalna i druga prava, bi se trebala početi primjenjivati onako kako to nalažu i međunarodne konvencije koje su sastavni dio socijalne politike, a ne biti samo mrtvo slovo na papiru.

*Ključne riječi: Socijalna politika, uloga i značaj socijalne politike, civilne žrtve rata, Bosna i Hercegovina, zaštita civilnih žrtava rata.*

## Uvod

U socijalno političkoj teoriji, a i praksi, ne postoji jedna univerzalna i općeprihvaćena definicija socijalne politike, što je i za očekivati s obzirom na to da se radi o više ili manje organizovanoj društvenoj djelatnosti koja ima svoje specifičnosti, historijsku i klasnu determinisanost, ideološku i vrijednosnu obojenost. Jedna od jednostavnijih i općeprihvaćenih definicija socijalne politike jeste upravo: „*Socijalna politika je svesna i slobodna, praktična društvena delatnost koja se bavi životnim i radnim uslovima ljudi i društvenih grupa*“.<sup>1</sup> Ova definicija i po mišljenju autora je dovoljno opća da se može odnositi na bilo koje globalno društvo pa tako i na naše društvo. Socijalna politika kao nauka ima za svoj predmet proučavanje životnih i radnih uslova i društvenih grupa kako sa teorijskog aspekta, tako i praktičnog. U fokusu interesovanja ove naučne discipline su posebno: uzroci i posljedice socijalnih problema i socijalnih pojava; potrebe građana koje se zadovoljavaju putem zajedničke potrošnje, projekcije razvoja i strateški planovi u svim područjima koje socijalna politika obuhvata (oblast zapošljavanja, obrazovanja, socijalne sigurnosti, socijalno osiguranje, društvene brige o porodici i djeci, socijalna zaštita, socijalni aspekti stanovanja, zaštita životne sredine i sl.). Socijalna politika kao naučna disciplina bavi se socijalnim razvojem, socijalnim slučajem i socijalnim problemima. Zatim, ona se odnosi i na kvalitet života, siromaštvo, društvenu izolaciju i marginalizaciju, diskriminaciju, socijalnu isključenost, socijalnu inkluziju, socijalne potrebe, socijalnu sigurnost i životni standard. Da bismo mogli govoriti o ulozi i značaju socijalne politike općenito, a onda i prema civilnim žrtvama rata, moramo prvenstveno da definišemo i razumijemo neke osnovne pojmove i oblike socijalne politike, zatim njene determinante razvoja, modele i kako je ona definisana u Ustavu Bosne i Hercegovine i njenim entitetima.

## Definisanje termina socijalna politika i njeni oblici

Pojam socijalne politike definiše se veoma različito. Ona se, prvo, određuje kao organizovana i praktična društvena djelatnost, a potom i kao nauka. Kao praktična djelatnost, socijalna politika ima svoje historijske, klasne i civilizacijske atribute. To znači da se ona javlja u određenim formama od prvih organizovanih društava, prije svega država i da se mijenja tokom historije čovječanstva. S obzirom na različite društvene kontekste u kojima se razvijala

---

<sup>1</sup> Dušan Lakićević, "Socijalna politika", Publisher, Savremena administracija, Beograd, 1991, 12.

socijalna politika određenih država, uspostavljene su i različite definicije socijalne politike koje su u evropskim, kontinentalnim zemljama dosta obuhvatnije u odnosu na anglosaksonske. Moderna socijalna politika razvija se tek nastankom kapitalizma, kao odgovor na složene i brojne socijalne probleme i kao dio opće politike. Ona je, od svojih početaka pa sve do danas, zadržala klasna obilježja, izražavajući uvijek odnose socijalne moći i klasnih odnosa, ali je i dio civilizacijskog razvoja i socijalnog i ukupnog progressa.

Milosavljević ističe i preferira sljedeću definiciju Socijalne politike: „Socijalna politika, kao deo globalne politike, jeste organizovana i usmerena praktična društvena delatnost, koja se bavi društvenim uslovima i mogućnostima obezbeđivanja socijalne sigurnosti i perspektiva čoveka, zadovoljavanja i bogaćenja ljudskih potreba i prevazilaženja različitih socijalnih problema i protivrečnosti. Ona je takođe mlada humanistička nauka – član porodice politikoloških nauka i nastavna disciplina na mnogim univerzitetima.“<sup>2</sup> Marshall smatra da se pojam socijalna politika odnosi na vladinu akciju koja davanjem usluga i naknada ima neposredan utjecaj na blagostanje građana. Sa druge strane, po Titmussu socijalna politika podrazumijeva socijalna davanja, ona je redistributivna, ima kako ekonomske tako i neekonomske ciljeve.<sup>3</sup> Prema autoru Puljizu, definicija socijalne politike bi glasila: „Socijalna politika je organizirana djelatnost države i drugih čimbenika u društvu usmjerena na prevladavanje socijalnih rizika, pomoć siromašnim i isključenim građanima, ujednačavanje životnih šansi i unapređivanje opće dobrobiti u društvu.“<sup>4</sup>

Dok profesorica Mira Lakićević s beogradskog Univerziteta, koja se ujedno bavila historijskim razvojem socijalne politike, kao i vladajućim modelima socijalne politike i ulogom države i načinom provođenja socijalne politike ističe da je: „Socijalna politika praktična djelatnost i da mora biti u skladu sa konkretnim ekonomskim, političkim i pravnim kontekstom u kome se realizuje.“<sup>5</sup> U Rječniku socijalnog rada socijalna politika se definiše kao široka i raznolika oblast javne politike čiji je osnovni cilj da obezbedi ekonomski održiv, a istovremeno socijalno prihvatljiv nivo zaštite od raznih vidova društvenih i

<sup>2</sup> Milosav Milosavljević, „Socijalna istraživanja“, *JP Službeni glasnik*, Beograd, 2013, 67.

<sup>3</sup> Vlado Puljiz, Gojko Bežovan, Zoran Šućur i Siniša Zrinščak, *Socijalna politika – Povijest - Sustavi - Pojmovnik*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2005, 3.

<sup>4</sup> Vlado Puljiz i Eugen Pusić, „Pogledi na socijalnu državu, socijalnu politiku i socijalnu zaštitu“, Pregledni znanstveni rad, *Croatian and comparative public administration*, br.4, 2011, 1005.

<sup>5</sup> Mira Lakićević, *Socijalna politika*, Fakultet za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju, Univerzitet u Beogradu, CIDD, Beograd, 2013, 13.

individualnih štetnih efekata na sve članove društva i da na taj način promoviraju jednakost, socijalnu koheziju i uključivanje.<sup>6</sup>

## Osnovni pojmovi i determinante razvoja socijalne politike

Ako pod socijalnom politikom u najširem značenju podrazumijevamo svjesnu društvenu djelatnost koja ima za cilj podizanje nivoa socijalne sigurnosti građana, smanjenje siromaštva, odnosno ujednačavanje startnih pozicija u društvu i smanjenje socijalnih nejednakosti, ostvarivanje socijalne pravde i humanizacije društvenih uslova, onda predmet istraživanja u oblasti socijalne politike čine svi konstitutivni elementi. Konkretnije rečeno, predmet istraživanja u oblasti socijalne politike mogu biti sva područja koja ona obuhvata (nedovoljno poznate pojave, problemi, procesi, odnosi, funkcije, dimenzije, itd.) kao što su: sistem socijalne sigurnosti (penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje, osiguranje za slučaj nezaposlenosti), oblast zapošljavanja, obrazovanja, dječije i socijalne zaštite, socijalni aspekti stanovanja, sistem zdravstvene zaštite i zaštite boraca, ratnih vojnih invalida i civilnih žrtava rata, kao i pojave koje se nalaze u uzročno-posljedičnom odnosu sa socijalnim razvojem. Ovdje se pod pojmom socijalnog razvoja podrazumijeva širi koncept koji obuhvata proces kvantitativnog rasta i kvalitativnih promjena u sferi radnih, životnih i društvenih uslova života ljudi.<sup>7</sup>

Kada govorimo o determinantama razvoja socijalne politike moguće su različite interpretacije njenog razvoja. U svakom slučaju u prvom su planu tri faktora-determinante: (1) razvoj kapitalističkog i industrijskog društva, (2) demokratizacija i radnička mobilizacija i (3) autonomno djelovanje države i političkih elita radi legitimiranja vlasti. Pristaše marksističke interpretacije društvenog razvoja opredijeliti će se za socijalno-mobilizacijsku interpretaciju razvoja socijalne politike, prema kojoj socijalna politika predstavlja iznuđeni odgovor na kolektivne zahtjeve radničke klase ili pak predstavlja kompenzaciju za negativne aspekte kapitalističke akumulacije kapitala. S druge strane pluralističke interpretacije inzistiraju na socijalnoj politici kao prilagodbi sistema na razvoj industrijalizma i kapitalizma, reakciji na demokratizaciju društva i potrebi političkih elita za legitimacijom u društvu. Može se reći da se

---

<sup>6</sup> *Ljetopis socijalnog rada*, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Studijski centar socijalnog rada, Vol 13., No.1., 2006.

<sup>7</sup> Mira Lakićević i Ana Gavrilović, *Socijalni razvoj i planiranje*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2008, 8.

upravo takav “integrirani pluralistički model” u objašnjenju socijalne politike može prihvatiti kao adekvatan instrument istraživanja.

Ipak zbog jednostavnijeg razumijevanja različitih modela socijalne politike koji su se javili u zemljama Zapada, treba posegnuti i za drugim varijablama, kao što su vrijednosna usmjerenja, tip vladavine, ratovi i ključni historijski događaji koji su oblikovali sudbinu pojedinih država, njenog stanovništva i njihove socijalne politike. Razvoj socijalne politike ne može se, naravno, objasniti samo modernizacijom, socijalnim pokretima i državnim institucijama. Ima i drugih varijabli koje su u igri. Zapaženo je da se socijalna politika kroz historiju mnogih zemalja odvijala skokovito, sa zgušnjavanjem socijalnih reformi u pojedinim razdobljima. Tako je upravo to mnoge autore navelo da veću pažnju usmjere na uticaj ratova kao prijelomnih događaja za razvoj socijalne politike. Rat je uistinu veliki pokretač socijalnih reformi. “U vrijeme i nakon isteka rata sve se odvija tako kao da dolazi do ponovnog društvenog utemeljenja i svaki put sve naglašenije reafirmacije države kao zaštitnice i socijalne države”.<sup>8</sup>

## Principi i vrijednosti socijalne politike

U razmatranju osnovnih principa i vrijednosti socijalne politike kao polazna tačka najčešće se uzimaju ljudske potrebe. Razlog tome nalazi se u činjenici da se određeno djelovanje vrednuje upravo u onoj mjeri u kojoj može da doprinese zadovoljavanju čovjekovih osnovnih životnih potreba. Prema Maslovu<sup>9</sup> sveljudske potrebe se mogu podijeliti na primarne - biološke (za hranom, vodom, skloništem, itd.) čije zadovoljenje je neophodno da bi čovjek mogao da preživi i sekundarne - kulturne potrebe (za priznanjem, prihvatanjem, samoostvarenjem itd.) čije ispunjenje zavisi od dostignutog nivoa razvoja određenog društva. Pitanje potreba spada među fokusne teme socijalne politike koja se bavi načelima, pravicima, sredstvima i načinima, kao i nosiocima zadovoljenja potreba.<sup>10</sup> U sprovođenju

<sup>8</sup> Pierre Rosanvallon, *La crise de l'Etat providence*, Seuil, Paris, 1981, 29.

<sup>9</sup> Abraham Harold Maslow, „A Theory of Human Motivation“, *Classics in the History of Psychology*, New York University, Toronto, Ontario, 1943, 370-396. “Maslowova piramida je teorija koju je razvio istoimeni psiholog 1943. godine. U njoj autor klasificira različite ljudske potrebe prema njihovoj važnosti, stvarajući tako lik sličan piramidi u kojoj su primarni dijelovi u osnovi i najviše napredovao na višim nivoima. U svojoj teoriji Maslow je smatrao da je potrebno zadovoljiti potrebe nižih nivoa prije nego što prijedete na sljedeći. Tako, na primjer, ako netko nema pokrivene potrebe za hranom, neće imati vremena brinuti o svom odnosu s roditeljima. Ukupno je Maslow u početku govorio o pet različitih potreba: osnovnoj, sigurnosti, pripadnosti, prepoznavanju i samoispunjavanju. Kasnije je dodao dodatnu kategoriju, u kojoj su kognitivne potrebe.”

<sup>10</sup> Snežana Pejanović, *Vrednosne osnove Socijalne politike*, Fakultet za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju, Defektološki fakultet, Beograd, 2008, 22.

socijalne politike kao osnovni cilj postavlja se zadovoljenje minimalnih životnih potreba, uz postepeno ispunjenje dodatnih drugih potreba sve većeg broja ljudi (društveni razvoj, viši standard života i sl.) odnosno postizanje blagostanja i kolektivne dobrobiti stanovništva. Društvene vrijednosti predstavljaju uvjerenja o tome šta je dobro, ispravno, važno i poželjno u jednom društvu. Vrijednostima se izražavaju poželjna stanja društva, postavljaju ciljevi i načini njihove realizacije. Ključnim vrijednostima (principima) socijalne politike se smatraju: *jednakost, pravednost i socijalna pravda, solidarnost i uzajamnost, te humanizam*.<sup>11</sup>

### Modeli / režimi socijalne politike

Kada se govori o razvoju komparativnih istraživanja u socijalnoj politici postoje neke značajne razlike između zemljama, pa se tako danas sve više govori o modelima ili režimima socijalne politike koji su specifični za neke grupe ili određene zemlje. U suštini modeli socijalne politike u razvijenim zemljama određuju se najviše na osnovu tipologije države blagostanja odnosno socijalne države. Kada se govori o modelu socijalne politike onda se misli na onu državu koja preuzima odgovornost i brine se za sigurnost svojih građana. Država blagostanja odnosno socijalna država ima zadatak da štiti svoje građane od različitih vrsta socijalnih rizika u koje ubrajamo: socijalnu isključenost, invalidnost, bolest, siromaštvo, nezaposlenost i starost. Inače modeli države blagostanja se predstavljaju kroz tipologiju države blagostanja a poslije slijede i osnovni modeli po klasifikaciji Esping – Andersena.

*Država blagostanja/welfare state* ili u literaturi često spominjan naziv socijalna država predstavlja ustvari državu s punim socijalnim osiguranjem. Pod ovim pojmom najčešće se podrazumijeva razvijena socijalno – politička teorija i praksa zapadnoevropskih zemalja koja polazi od osnovnih premisa, a to su solidarnost, sloboda i pravednost. Prvi oblik države blagostanja u obliku nacionalnog sistema socijalnog osiguranja pojavio se u Njemačkoj.<sup>12</sup> U istraživanju biroa za kulturno i socijalno planiranje SCP – Social and Cultural Planning Office koje je sprovedeno u Haagu 2001. godine došlo se do potvrde rezultata da postoje tri različita modela države blagostanja prema klasifikaciji koju je ponudio Esping – Andersen, a to su tri tipa ili modela:

---

<sup>11</sup> Suada Buljubašić, *Savremena socijalna politika*, Arka Press d.o.o., Sarajevo, 2012, 20.

<sup>12</sup> Isto., 35.

*Liberalni model* prema klasifikaciji nekih autora naziva se još i anglosaksonski model države blagostanja ili osnovni model sigurnosti i on je karakterističan za anglosaksonske zemlje: Veliku Britaniju, Irsku, SAD, Kanadu, Australiju i Novi Zeland.<sup>13</sup>

*Korporativni model* - njega mnogi autori nazivaju i Bizmarkov model države blagostanja jer je upravo on taj koji je postavio temelje ovom modelu kroz donošenje čuvenih Bizmarkovih zakona o osiguranju radnika za pojedine rizike i načinu prikupljanja sredstava za davanje u slučaju nastupanja osiguranog rizika. Ovaj model je karakterističan za kontinentalne evropske zemlje: Njemačku, Austriju, Francusku, Holandiju, Belgiju i Švajcarsku.

*Socijaldemkratski model* se često naziva i skandinavski model države blagostanja i on je karakterističan za skandinavске zemlje kao što su: Finska, Danska, Švedska, Norveška. Glavna karakteristika ovog modela je osiguranje svih građana od glavnih socijalnih rizika, finansiranje socijalnih davanja porezima, razvijene socijalne usluge za sve građane i aktivna politika uključivanja građana na tržište rada.

Međutim novi model - *mediteranski model* koji se naziva još i južni model države blagostanja odnosi se na sljedeće zemlje: Španija, Grčka, Italija i Portugal. Osnovne karakteristike ovog modela je fragmentirani i korporativni model održavanja prihoda koji obezbjeđuje visoke penzijske naknade, a jedna od osnovnih karakteristika jeste i da je država slabo angažovana u sferi socijalne sigurnosti uopće. Zatim tu je i *istočnoevropski model* koji je vezan za sistem zemalja u tranziciji i po svojim osnovnim karakteristikama se svrstavaju u posebnu grupu, on se odnosi na Poljsku, Mađarsku, Češku, Sloveniju i Slovačku. Zajedničke karakteristike ovih zemalja jeste da su njihove institucije podvrgnute suštinskim promjenama, a u većini ovih zemalja poduzete su mjere za prilagođavanje sistema penzijskog osiguranja, a posebno su donešeni programi zaštite upravo najranjivije kategorije a to su siromašni i nezaposleni.

## Socijalna politika u Ustavu Bosne i Hercegovine i entitetima

Kada govorimo o Ustavu Bosne i Hercegovine, usvajanjem Evropske socijalne povelje stvoren je važan temelj i pravna mogućnost gdje pojedinac koji nije u

<sup>13</sup> Vlado Puljiz, Gojko Bežovan, Zoran Šućur i Siniša Zrinščak, *Socijalna politika – Povijest - Sustavi - Pojmovnik*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2005, 7. "...pojam Dekomodifikacija je islučivanje određenih roba i usluga ili rada iz tržišta i njihovo distribuiranje prema drugim kriterijima. Prema stepenu dekomodifikacije možemo suditi o tipu socijalne države, kako je to u svojoj poznatoj tipologiji socijalnih država uradio Esping – Andersen."

stanju da zadovolji socijalne potrebe i nije u mogućnosti da osigura minimum egzistencije, može računati na pomoć od strane države gdje god se nalazio na teritoriji Bosne i Hercegovine.

Na ovaj način stvara se pravna mogućnost za ostvarivanje i provođenje osnovnog principa ljudskog prava a to je socijalna jednakost. Administrativno zakonodavstvo države je jedina prepreka koja stoji na putu ostvarivanja principa jednakosti. Važan izvor zaštite socijalnih ljudskih prava koji u sebi inkorporira relevantne međunarodne dokumente iz oblasti socijalnih, ekonomskih i kulturnih prava jeste Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. Kada govorimo o Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine on normativno garantira visok stepen socijalnih ljudskih prava jer obuhvata značajne međunarodne dokumente iz ove oblasti kao što je Evropska socijalna povelja<sup>14</sup>, Socijalna prava kao i drugi dokumenti. Inače kada su u pitanju socijalna prava ona su zagwarantovana upravo ovim Ustavom i članom 2. i ostvaruju se na temeljnom principu istaknutom u samoj Univerzalnoj deklaraciji kao i drugim dokumentima Ujedinjenih nacija.

Ustav također predviđa i dvadesetijedan (21) međunarodni dokument za zaštitu ljudskih prava koji imaju pravnu snagu ustavnih odredbi, a gdje su za oblast socijalnih prava posebno važni Evropska socijalna povelja iz 1961. godine i Protokol 1, zatim Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948., Međunarodni pakt o socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima iz 1966. godine, kao i Konvencija o pravima djeteta. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini u Aneksu 6. Sporazum o ljudskim pravima garantira svim osobama „najviši nivo međunarodno priznatih prava“ prvenstveno političkih i građanskih. Kada je u pitanju složenost državnog zakonodavstva on ima ozbiljne posljedice na ostvarivanje i nivo socijalnih prava, ipak razlike su evidentne u entitetima kao i u pojedinim kantonima. Ono što je sigurno jeste da je socijalna pomoć zagwarantovana domaćim zakonodavstvom ali je veoma mala i često izostaje, zbog čega građani ne mogu ostvariti minimum socijalne sigurnosti, dok socijalna zaštita u nekim kantonima teško da funkcioniše i ako postoje neki oblici socijalne pomoći oni su minimalni.

Poznato nam je da sve ono što nema zakonsko uporište i nije zakonski regulisano, kao i zagwarantovano nema izvjestan put da nađe primjenu u

---

<sup>14</sup> Povelju o osnovnim socijalnim pravima radnika, Države članice EU uz izuzetak Velike Britanije, godine 1989. prihvatile su Povelju o osnovnim socijalnim pravima radnika, poznatu pod nazivom "Socijalna povelja". Povelja se smatra političkim instrumentom koji sadrži „moralne obaveze“ kojima je cilj garancija da će se u državama članicama poštivati određena socijalna prava. [http://www.mhrr.gov.ba/pdf/ljudskaprava/evropska%20socijalna%20povelja%20\\_revidirana\\_.pdf](http://www.mhrr.gov.ba/pdf/ljudskaprava/evropska%20socijalna%20povelja%20_revidirana_.pdf)

praksi. Prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine socijalna politika je prenesena u nadležnost kantona zbog čega su sve više prisutne ogromne razlike u normativnom i praktičnom dijelu ostvarivanja socijalnih prava. Ustavnim promjenama bi se ukinule ogromne socijalne nejednakosti čime bi se zadovoljio princip socijalne pravde i jednakosti koji se stalno naglašava u međunarodnim dokumentima i koji je izuzetno važan i predstavlja temeljnu vrijednost u socijalnom radu i socijalnoj politici. U sagledavanju socijalne politike u Bosni i Hercegovini mora se poći od Dejtonskog mirovnog sporazuma i činjenice da je ovim sporazumom socijalna politika u nadležnosti entiteta Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta.

Entiteti su zaduženi za donošenje Zakona i drugih propisa kojima se uređuju prava i obaveze prema korisnicima usluga, a sve u cilju osiguranja socijalne sigurnosti stanovništva. Preko entiteta se u Bosni i Hercegovini finansira većina socijalnih transfera – to su razne naknade za ratne veterane, demobilizirane borce/branitelje, neratne invalide i civilne žrtve rata (neke od tih naknada jednim dijelom finansiraju kantoni, dok neki kantoni jamče i dodatna prava za te kategorije).<sup>15</sup>

### Kantonalni zakoni kao osnov i temeljni okvir

Za ostvarivanje socijalnih prava u Federaciji Bosne i Hercegovine postoje ograničenja u postojećem zakonskom okviru u smislu neadekvatnosti pojedinih zakona. Pojedini kantoni dugo godina nakon rata nisu donijeli zakone o socijalnoj zaštiti kao jednom od segmenata socijalne politike, čime su su se upravo direktno kršila osnovna ljudska prava svakog građana. Ono što je jasno jeste da kantonalni zakoni direktno određuju nivo ostvarivanja prava koja se odnose na segment socijalne zaštite, a istovremeno, kada je riječ o ostvarivanju socijalnih prava, postoje ozbiljni problemi kao i raskorak na relaciji normativno i stvarno. Međutim danas je situacija malo drugačija, pa je Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom donešen na nivou svih kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine. Prema izvještaju Ombusmena za ljudska prava iz 2005. godine zakonodavna vlast predstavlja najveću prepreku u izvršenju i primjeni svih zakonodavnih i ljudskih prava jer nedonošenjem i usvajanjem diskriminirajućih i neprovodivih zakona vrši se masovno kršenje ljudskih

<sup>15</sup> Svjetska banka, Socijalna davanja u Bosni i Hercegovini: Kreiranje održivog sustava temeljenog na stvarnim potrebama, Procjena Centralne banke BiH i Ureda Svjetske banke u BiH, 2009, 9.

prava.<sup>16</sup> Ono što je prioritet da bi svi građani Federacije Bosne i Hercegovine mogli da ostvare svoja prava jednako na čitavoj teritoriji Bosne i Hercegovine jeste upravo usklađivanje zakona koji proizilaze iz sistemskih okolnosti. Ovim činom bi se stvorila značajna pretpostavka za jednakost i stvaranje uslova za provođenje principa socijalne jednakosti. Ipak istina i činjenica jeste upravo da su mogućnosti od kantona do kantona različite a oblast socijalne politike na nivou Federacije Bosne i Hercegovine je bez jasne strategije pa realno ne postoje neke velike šanse za ostvarivanje ovog principa u praksi.

U skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine oblast socijalne politike i oblast socijalne zaštite je u nadležnosti kantona čime su sva socijalna prava preciznije definirana kantonalnim zakonima<sup>17</sup> i samim time mogu biti proširena ukoliko to ekonomske prilike u kantonu dopuštaju, jer upravo većina kantona nema finansijske pretpostavke zbog čega se ne dopušta odnosno ne dozvoljava proširivanje prava, a upitna je provedba i onih najelementarnijih. Upravo zbog ovoga se zakonodavstvo odlučuje na praktično – političke izmjene i dopune zakona, jer ovakva situacija stvara ozbiljne probleme u realizaciji i provedbi istih. Kantonalni zakoni bliže određuju korisnike, uslove i prava za ostvarivanje socijalnih prava iz oblasti socijalne zaštite. Tako se u većini kantona za osnov računanja visine socijalne pomoći uzima upravo prosječna plata ostvarena u prethodnoj godini u kantonu, dok pojedini kantoni za osnov izračunavanja uzimaju prosječnu platu ostvarenu u Federaciji Bosne i Hercegovine u prethodnoj godini. Upravo ovakav način računanja bio bi najlogičniji u smislu postizanja što veće socijalne jednakosti ali se on ne uklapa u administrativno – teritorijalnu kao i političku uredenost jedne zemlje čija je nadležnost prenesena na kantone.

### Definisanje termina civilna žrtva rata i priznavanje njihovog statusa

Termin civil odnosno civilno lice označava svako lice koje ne pripada oružanim snagama, odnosno svako lice koje nije borac.<sup>18</sup> U slučaju sumnje da

---

<sup>16</sup> *Izveštaj o stanju ljudskih prava u BiH za 2005 godinu*, Helsinški komitet za ljudska prava u BiH, Ombusmen za ljudska prava u Federaciji BiH, 2005.

<sup>17</sup> Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, Službene novine Kantona Sarajevo, godina VII, br. 16; Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, Službene novine Zeničko – dobojskog kantona, Godina XII, br. 13; Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice s djecom, Službene novine Srednjobosanskog kantona, godina II, br. 9.

<sup>18</sup> Dopunski Protokol I. uz Ženevske konvencije od 12. augusta 1949, članovi 48-58, [http://www.tuzilastvorz.org.rs/html\\_trz/PROPISI/zen\\_protokol\\_1\\_lat.pdf](http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/PROPISI/zen_protokol_1_lat.pdf)

li je neko lice civil, to lice će se smatrati civilom.<sup>19</sup> Zatim pod pojmom civilno stanovništvo podrazumijeva se i obuhvata sva civilna lica na određenom području, teritoriji ili regiji.<sup>20</sup>

Civilna žrtva rata je osoba kod koje je u toku rata ili neposredne ratne opasnosti, usljed ranjavanja ili nekog drugog oblika ratne torture nastupilo oštećenje organizma, što uključuje mentalno oštećenje ili značajno narušavanje zdravlja ili nestanak ili pogibiju te osobe.<sup>21</sup> Zakon *pravi razliku između civilne žrtve rata i priznanja statusa civilne žrtve rata*. Istovremeno, *Zakon priznaje status samo ograničenoj kategoriji civilnih žrtava rata, a to su:*

1. osobe kod kojih je nastupilo oštećenje organizma od najmanje 60% ili značajno narušavanje zdravlja usljed mučenja, nehumanog i ponižavajućeg postupanja, nezakonitog kažnjavanja, protupravnog lišavanja slobode (zatvor, koncentracioni logor, internacija), prinudnog rada tokom ratnog stanja ili neposredne ratne opasnosti;
2. osobe kod kojih je nastupilo oštećenje organizma od najmanje 60% u vezi s ratnim događajima (bombardovanje, ulične borbe, eksplozija ratnog materijala, zalutali metak i sl.);
3. osobe kod kojih je nastupilo oštećenje organizma od najmanje 60% od eksplozije zaostalog ratnog materijala nakon završetka rata;
4. osobe kod kojih je nastupilo oštećenje organizma od najmanje 60% u vezi s diverzantskim, terorističkim akcijama kojima se ugrožava sigurnost i ustavni poredak Federacije BiH;
5. članovi porodice nestale osobe, ako je nestala osoba bila civil odnosno nije bila pripadnik oružanih snaga;
6. članovi porodice osobe koja je poginula u vezi sa ratnim događajima (bombardovanje, ulične borbe, eksplozija ratnog materijala, zalutali metak).

Prava civilne žrtve rata na ličnu invalidninu, dodatak za njegu i pomoć od strane druge osobe, ortopedski dodatak i porodičnu invalidninu ostvaruju se od prvog dana narednog mjeseca od dana podnošenja zahtjeva za priznavanje statusa civilne žrtve rata kao i tih prava. Dokazom za priznavanje statusa civilne žrtve rata usljed oštećenja organizma zbog mučenja, nehumanog i ponižavajućeg

<sup>19</sup> Isto., član 50, stav 1.

<sup>20</sup> Isto., članovi 48-58.

<sup>21</sup> Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine broj 36/99, izmjene i dopune broj 54/04 i 39/06.

postupanja, nezakonitog kažnjavanja, protupravnog lišavanja slobode u zatvoru, koncentracionom logoru, internaciji, prinudnom radu i slično.

Priznavanje statusa posebne kategorije civilnih žrtava rata temelji se na Zakonu o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom.<sup>22</sup> Posebna kategorija civilnih žrtava rata definirana je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom iz 2006. godine.<sup>23</sup> Prema članu 54. stav 3. Zakona „posebnom kategorijom civilnih žrtava rata smatraju se osobe koje su preživjele seksualno zlostavljanje i silovanje”. Postupak utvrđivanja statusa posebne kategorije civilnih žrtava rata, ostvarivanja i implementacija ostvarenih prava posebne kategorije civilnih žrtava rata iz oblasti socijalne zaštite odvija se u okviru nadležnih institucija na svim nivoima vlasti i u saradnji sa ovlaštenim udruženjima koja su akreditirana za izdavanje uvjerenja o preživljenom seksualnom zlostavljanju i silovanju. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom iz 2016. godine<sup>24</sup>, propisan je poseban postupak ostvarivanja ovog prava. Postupak se, na zahtjev osobe koja je preživjela seksualno zlostavljanje i silovanje, pokreće u centru za socijalni rad ili općinskoj službi socijalne zaštite prema mjestu prebivališta podnosioca zahtjeva. Podnošenje zahtjeva za utvrđivanje statusa posebne kategorije civilnih žrtava rata nije vremenski ograničeno. U materijalnom smislu primjenjuju se odredbe Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom. Pored uloge u upravnom postupku, kantonalna ministarstava nadležna za socijalnu politiku odgovorna su i da u svom budžetu osiguraju 30% sredstava potrebnih za finansiranje ostvarenih materijalnih prava civilnih žrtava rata u svom kantonu. Iz Kantonalnog budžeta finansiraju se sljedeći oblici socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom<sup>25</sup>:

---

<sup>22</sup> Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom, „Službene novine Federacije BiH“ broj 36/99, 54/04, 39/06, 14/09, 45/16 i 40/18); Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, „Službene novine Kantona Sarajevo“, broj: 38/14 – Prečišćeni tekst, 38/16, 44/17 i 28/18, 52/21.

<sup>23</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom iz 2006.

<sup>24</sup> Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom, 2016.

<sup>25</sup> Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, „Sl. Novine Kantona Sarajevo“, br. 38/2014, prečišćeni tekst, 38/2016, 44/2017, 28/2018, 52/2021 i 40/2022, VIII – Finansiranje socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom, član 170.

- stalna novčana pomoć;
- novčana naknada za pomoć i njegu od strane druge osobe;
- usluge kućne njege i pomoći u kući;
- jednokratne, izuzetne pomoći i druge materijalne pomoći;
- osposobljavanje za život i rad;
- hraniteljstvo;
- smještaj u ustanove socijalne zaštite;
- lična invalidnina;
- porodična invalidnina civilnih žrtava rata;
- dodatak za njegu i pomoć od strane druge osobe po propisima o civilnim žrtvama rata,
- ortopedski dodatak;
- pomoć u troškovima liječenja i nabavci ortopedskih, tiflotehničkih i drugih pomagala;
- dodatak na djecu;
- dječiji dodatak za vrijeme redovnog studiranja;
- dodatna pomoć na ime brige i njege djeteta;
- naknada umjesto plate ženi-majci u radnom odnosu za vrijeme dok odsustvuje sa posla radi trudnoće, porođaja i njege djeteta;
- novčana pomoć za vrijeme trudnoće i porođaja žene-majke koja nije u radnom odnosu;
- jednokratna pomoć za opremu novorođenog djeteta;
- pomoć u prehrani djeteta do 6 mjeseci i dodatna ishrana za majke dojilje;
- smještaj djece uz osiguranu ishranu u ustanovama predškolskog odgoja;
- školarine i stipendije đacima i studentima;
- osiguranje jednog obroka u vrijeme nastave;
- Dječija nedjelja;
- rad ljekarskih i drugih stručnih komisija u prvom i drugom stepenu;
- finansiranje ustanova socijalne zaštite koje osniva Kanton i udruženja osoba sa invaliditetom;
- kao i druga prava koja u skladu sa ovim zakonom, svojim propisima utvrdi Skupština ili Vlada Kantona.

Kada se govori o Federalnom ministarstvu rada i socijalne politike, ono je pripremio Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom i sve izmjene navedenog Zakona, kao i provedbene propise kojima se uređuju prava civilnih žrtava rata u oblasti socijalne zaštite kao segmenta socijalne politike. Federalno ministarstvo rada i socijalne politike

odgovorno je za akreditaciju udruženja koja izdaju uvjerenja i potvrde o statusu civilne žrtve rata, kao dijelu obavezne dokumentacije u postupku (izuzev u slučajevima u kojima je donesena sudska presuda).<sup>26</sup> Shodno odredbama Zakona, ovo Ministarstvo odgovorno je da u federalnom budžetu osigura 70% sredstava potrebnih za isplatu novčanih naknada civilnim žrtvama rata u Federaciji Bosne i Hercegovine, što omogućava redovnu i ujednačenu isplatu svim korisnicima na području Federacije. Također, Ministarstvo prati stanje u oblasti zaštite civilnih žrtava rata i daje prijedloge za rješavanje uočenih problema, unapređenje rješenja, a po potrebi i prijedloge za izmjene i donošenje novih propisa.

### Zakonska regulativa i prava civilnih žrtava rata u Federaciji Bosne i Hercegovine

Zakonom se definira pojam civilne žrtve rata, kojom se smatra svaka osoba kod koje je u toku rata ili neposredne ratne opasnosti, usljed ranjavanja ili nekog drugog oblika ratne torture nastupilo oštećenje organizma, što uključuje mentalno oštećenje ili značajno narušavanje zdravlja, nestanak ili pogibiju te osobe. Osobe koje smatraju da ispunjavaju uslove za ostvarivanje prava propisanih Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom objavljenom u Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 36/99 i izmjenama i dopunama objavljenim u Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine, broj 54/04 i 39/06, svoje zahtjeve podnose kod nadležnog organa, a ako se desi da uz zahtjev nisu u mogućnosti priložiti sve relevantne dokaze, moći će to učiniti i naknadno u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku. Zakon Federacije Bosne i Hercegovine nije postavio vremensko ograničenje za priznavanje statusa civilne žrtve rata. To znači da se status civilne žrtve rata priznaje i osobama kod kojih je došlo do naknadnog oštećenja organizma - ispoljene i pogoršane bolesti, dugog razdoblja inkubacije, gubitka ekstremiteta i vida oba oka zbog pogoršanja opšteg zdravstvenog stanja, mentalnog oštećenja i drugih oštećenja organizma kao posljedice rata ili neposredne ratne opasnosti. Položaj osoba koje su imale priznat status civilne žrtve rata po zakonima koji su se primjenjivali na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine do stupanja na snagu Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom Federacije Bosne i Hercegovine imaju ista prava kao i civilne žrtve rata iz perioda 1992-

---

<sup>26</sup> Akreditiranje udruženja vrši se prema Uputstvu o postupku za priznavanje statusa civilne žrtve rata "Službene novine Federacije BiH", br. 47/17.

1995. u obimu i pod uslovima propisanim Zakonom. Civilnim žrtvama rata i članovima porodice civilnih žrtava rata sa privremenim boravištem na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, po povratku u njihova ranija mjesta prebivališta u Republici Srpskoj ili Brčko Distriktu obezbijedit će se prava koja su imali u mjestu boravišta u Federaciji Bosne i Hercegovine. O njihovom pravu odlučuje nadležna općinska služba prema posljednjem mjestu privremenog boravka, a prije povratka u Republiku Srpsku ili Brčko Distrikt.

Veoma je važno istaći da je izmjenama i dopunama Zakona iz septembra 2006. godine utvrđeno da pravo na porodičnu invalidninu pripada članovima porodice nestale civilne žrtve rata do njenog proglašenja umrlom, a najduže dvije godine od dana stupanja na snagu ovog Zakona. Umanjivanje porodične invalidnine vrši se u slučaju kada članovi porodice i roditelji, odnosno usvojitelji kojima je priznato to pravo, imaju prihod iz radnog odnosa, penzije, obavljanja samostalne djelatnosti ili druge mjesečne prihode, čiji ukupan iznos prelazi iznos prosječne neto plate ostvarene u Federaciji BiH u prethodnoj godini. Isplate vrši nadležni kantonalni organ uprave, a sredstva se obezbjeđuju iz federalnog i kantonalnog budžeta. Nadležna opštinska služba vodi evidenciju o korisnicima i izvršenim isplatama, te nadležnom kantonalnom organu uprave dostavlja mjesečni zbirni izvještaj. O pravima na ličnu invalidninu ili mjesečno lično novčano primanje, dodatak za njegu i pomoć od strane druge osobe, ortopedski dodatak i porodičnu invalidninu odlučuje u prvom redu Centar za socijalni rad ili nadležna opštinska služba za upravu, prema mjestu prebivališta ili boravišta podnosioca zahtjeva. Pravo na porodičnu invalidninu, imaju članovi porodice civilne žrtve rata od I do IV kategorije pod uslovima:

1. da je civilna žrtva rata imala do svoje smrti priznato pravo na dodatak za njegu i pomoć od strane druge osobe;
2. da je smrt civilne žrtve rata nastupila kao posljedica rane, povrede, ozljede ili bolesti. Takođe, članovi porodice civilnih žrtava rata koje su preživjele seksualno zlostavljanje i silovanje imaju pravo na porodičnu invalidninu.

Članovi porodice civilne žrtve rata koji ispunjavaju uslove ostvaruju pravo na porodičnu invalidninu:

1. udovica - kad navrši 55 godina života ili udovac - kad navrši 65 godina života, a i prije navršenih 55 godina, odnosno 65 godina života, ako su nesposobni za privređivanje;
2. djeca, usvojenici i pastorčad – do navršene 15. godine života, odnosno ako su na školovanju do kraja propisanog trajanja redovnog školovanja, a najkasnije do navršene 25. godine života, a ako su nesposobna za

privređivanje, dok ta nesposobnost traje pod uslovom da je nesposobnost nastupila prije navršene 15. godine života odnosno za vrijeme redovnog školovanja, prije navršene 25. godine života.

Dokazom za priznavanje statusa civilne žrtve rata kada se radi o žrtvi ratnih događaja, eksplozije, zaostalog ratnog materijala, diverzantskih i terorističkih akcija smatra se:

1. zapisnik nadležne službe unutrašnjih poslova o izvršenom uvidaju na mjestu događaja ili uvjerenje lokalne službe civilne zaštite o okolnostima ranjavanja ili pogibije;
2. izvorna medicinska dokumentacija koja potiče neposredno nakon nastanka oštećenja organizma. Članovi porodice ili roditelji ubijene djece odnosno oni koji su zakonom obuhvaćeni i ostvaruju pravo i status civilnih žrtava rata imaju pravo i na rješavanje stambenog pitanja odnosno zbrinjavanja. Kantoni su u skladu sa ovim Zakonom obavezni da pripreme Programe rješavanja prioritetnog stambenog zbrinjavanja civilnih žrtava rata, a naročito žrtava koje su svjedoci u sudskim postupcima. Takođe, kanton može utvrditi i druga prava utvrđena ovim Zakonom, a prema svojim mogućnostima i potrebama civilnih žrtava rata.<sup>27</sup>

## Socijalna politika prema civilnim žrtvama rata u Federaciji Bosne i Hercegovine

Kada je u pitanju Federacija Bosne i Hercegovine, ona u okviru svojih ustavnih ovlaštenja pruža zaštitu osobama koje su u stanju socijalne potrebe, prvenstveno osobama sa invaliditetom ali i civilnim žrtvama rata. Materijalna prava civilnih žrtava rata u Federaciji Bosne i Hercegovine propisana Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica sa djecom finansiraju se iz proračuna Federacije Bosne i Hercegovine u iznosu od 70%, dok se 30% sredstava potrebnih za ove namjene osigurava u općinskim proračunima.<sup>28</sup> Prava civilnih žrtava rata i njihovih porodica kao i visina davanja po osnovu

---

<sup>27</sup> Zakon o pravima civilnih invalida rata, Službeni glasnik RS 52/96 iz 1997.; Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom, "Službene novine Federacije BiH", broj: 36/99; Prijedlog Zakon o izmjenama i dopunama zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom, ("Službene novine Federacije BiH" br: 36/99,54/04,39/06 i 14/09), <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/1999/zakoni/zakoni%20x/zakon%20o%20osn%20soc%20zastite.htm>

<sup>28</sup> Alternativni izvještaj o napretku BiH, Human rights paper, Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH, 2015, 43.

ostvarenih prava definisana su na nivou Federacije Bosne i Hercegovine<sup>29</sup>, dok su prava po osnovu socijalne zaštite i visina davanja utvrđena na nivou kantona. Time je jednim Zakonom definisan različit pristup ostvarivanju prava građana kroz različite; uvjete, osnovice i visine naknada po osnovu ostvarenih prava što ih dovodi u neravnopravan i diskriminirajući položaj.<sup>30</sup>

Iznosi novčanih davanja po pravima u navedenoj oblasti utvrđuju se Naredbom o iznosima po Zakonu o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom za svaku tekuću godinu.<sup>31</sup> Prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, Federacija Bosne i Hercegovine i kantoni dijele nadležnost za socijalnu politiku. Kantoni su posebno nadležni za provođenje socijalne politike i uspostavu službi socijalne zaštite.<sup>32</sup> Federalno ministarstvo rada i socijalne politike je još 2009. godine podnijelo zahtjev i inicijativu Vladi Federacije Bosne i Hercegovine s prijedlogom uspostave jedinstvene baze podataka korisnika, civilnih žrtava rata na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine. Ova baza podataka omogućava brz i jednostavan pristup informacijama, kao i prevenciju od mogućih zloupotreba. Projekat obuhvata unos i obradu podataka korisnika, civilnih žrtava rata, na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, i treba istaći da je projekat do sada realiziran u svim kantonima. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je 2022. usvojila Nacrt zakona o zaštiti civilnih žrtava rata u Federaciji Bosne i Hercegovine. Nakon više od dvije decenije upotrebe Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa

<sup>29</sup> Zakon o izmjenama i dopunama zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom "Službene novine Federacije BiH", br. 33/04 i 56/05.

<sup>30</sup> Federalnim zakonom regulisana su prava civilnih žrtava rata kod kojih su nastupila tjelesna oštećenja od najmanje 60 % zbog rane, povrede i ozljede zadobijene u vezi sa ratnim događajima u toku rata ili neposredne ratne opasnosti ili eksplozije zaostalog ratnog materijala nakon završetka rata i nehumanim, ponižavajućim postupanjem i mučenjem, protupravnim lišavanjem slobode, te usljed seksualnog zlostavljanja i silovanja, kao i gubitka člana porodice. Finansiranje prava civilnih žrtava rata vrši se iz federalnog i kantonalnih budžeta na način da se sredstva za isplatu lične invalidnine i ličnog novčanog primanja za lica iz člana 54. stav 3. Federalnog zakona obezbjeđuju u omjeru 70 % iz Budžeta Federacije BiH i 30 % iz Budžeta Kantona Sarajevo, dok se za ostala prava sredstva obezbjeđuju u omjeru 71,43 % iz Budžeta Federacije BiH i 28,57 % iz Budžeta Kantona Sarajevo.

<sup>31</sup> Osnovica za utvrđivanje novčanih davanja i iznosa po osnovu zaštite civilnih žrtava rata je Odluka o utvrđivanju visine osnovice za određivanje mjesečnih novčanih naknada korisnika boračko-invalidske zaštite u Federaciji Bosne i Hercegovine za 2013. godinu ("Službene novine Federacije BiH", broj 56/13) i iznosi 860,50 KM. Osnovica se mjesečno usklađuje sa koeficijentom za usklađivanje visine novčanih mjesečnih primanja korisnika boračko-invalidske zaštite u Federaciji BiH koji donosi Vlada Federacije BiH.

<sup>32</sup> Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, "Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine 9/94", dio III, član 2., 4.

djecom, a koji je pretrpio mnogobrojne izmjene, ovim Nacrtom zasebno se uređuje oblast zaštite civilnih žrtava rata kao posebno osjetljive kategorije u društvu. Važno je istaći da su ovim Nacrtom urađena mnoga poboljšanja kao npr. ukidanje imovinskog cenzusa za porodice civilnih žrtava rata, što znači da će sve porodice poginulih ili nestalih civila biti jednako tretirane jer se radi o naknadi za pretrpljenu bol zbog gubitka člana porodice, a što zaista nema veze sa socijalnim statusom porodice.<sup>33</sup>

## Zaključak

Turbolentan poslijeratni period dovodi u izuzetno težak položaj osjetljive kategorije stanovništva kao što su civilne žrtve rata. Nemogućnost ostvarivanja osnovnih ljudskih prava, odnosno nedostatak pristupa elementarnim socijalnim pravima ima efekat tzv. prelijevanja a to može upravo otežati pristup ostalim socijalnim pravima, kao i građanskim i političkim pravima. Nedostatak pravne regulative u poslijeratnom periodu doveo je do toga da su žrtve godinama poslije rata bile izložene egzistencijalnim problemima i nemogućnosti rješavanja svojih osnovnih životnih potreba. Uzrok se može pretpostaviti i u brojnim postratnim problemima, posebno u postojanju neodgovarajuće infrastrukture i materijalnih resursa. U takvim okolnostima civilne žrtve rata usljed nedostatka jasnih informacija kao i faktora stigme ne uspijevaju iznijeti svoje zahtjeve nadležnim tijelima i tražiti ono što im pripada po međunarodnom standardu zaštite. Upravo to predstavlja značajan faktor rizika da ove osobe ostanu izvan zaštite i podrške sistema. Ono što treba istaći jeste da prvi poslijeratni propis iz 1999. godine, kojim se uređuju prava civilnih žrtava rata u Federaciji Bosne i Hercegovine nije pokazao osjetljivost za potrebe ove grupe građana, odnosno uopšte ih nije prepoznao kao konkretnu grupu korisnika. Tako civilne žrtve rata cijeli svoj život pa i životi članova njihovih porodica ostaju pod uticajem ovog teškog traumatskog iskustva. Kada su u pitanju socijalna prava i obim korištenja istih, oni ovise od ekonomske i političke situacije u društvu, kao i od drugih faktora. Socijalna funkcija države, odnosno njena uloga u ostvarivanju i zaštiti minimuma socijalnih prava, treba upravo biti ključna kako bi se što lakše i bezbolnije prebrodio period tranzicije.

Da bi bilo koji sistem kao segment socijalne politike bio funkcionalan, trebalo bi se rukovati stvarnim potrebama korisnika, koji ujedno trebaju biti i temelj

---

<sup>33</sup> Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Federalno Ministarstvo rada i socijalne politike, [www.https://fmrsp.gov.ba/?p=7402](https://fmrsp.gov.ba/?p=7402)

za ostvarivanje socijalnih prava. Ono što treba istaći jeste da sve poslijeratne vlade u Bosni i Hercegovini, na svim nivoima ne samo da nisu ništa uradile kako bi se stanje u svim segmentima i oblastima socijalne politike popravilo, nego su, u poređenju sa poslijeratnom situacijom, znatno redukovale obim i kvalitet socijalnih, ekonomskih i svih drugih prava. Iako su socijalna prava građana u poslijeratnom periodu najviše ugrožena, može se slobodno reći da se s njima najviše manipuliralo. Odsustvo odgovornosti vlasti i netransparentno korištenje sredstava iz budžeta namijenjenih za ovu posebno ugroženu kategoriju – civilne žrtve rata ima ozbiljne posljedice zbog kojih upravo najsiromašniji kojima je pomoć najpotrebnija ostanu često uskraćeni. Nerealno planiranje sljedeća je karakteristika socijalne politike koja je evidentna kroz usvajanje zakona i priznavanje prava za koja ne postoji finansijska osnova. Istovremeno, pored svega navedenog može se primijetiti odsustvo planiranja, kao i jasnih i vrijednih ciljeva u socijalnoj politici. Ono što je još evidentno jeste da u socijalnoj politici kao i u bosanskohercegovačkoj politici ne postoji koncenzus, dok stranke koje su na vlasti nemaju iste ciljeve i interese.

Ono što je pozitivno u cijeloj priči jeste da je predložen i usvojen novi nacrt Zakona o civilnim žrtvama rata koji je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine na prijedlog Federalnog ministarstva rada i socijalne politike 2023. godine usvojila, znači Prijedlog zakona o zaštiti civilnih žrtava rata u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ovim Zakonom utvrđuju se osnovni principi zaštite civilnih žrtava rata, pojam i status civilne žrtve rata, vrste prava, obim i uslovi pod kojima se ostvaruju ta prava, svrha isplate novčanih naknada za priznata prava, te postupak ostvarivanja i način finansiranja, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu civilnih žrtava rata na području Federacije Bosne i Hercegovine. S obzirom na to da je zaštita civilnih žrtava rata zajednička nadležnost Federacije i kantona, predviđeno je da kantoni u skladu sa svojim finansijskim mogućnostima i potrebama civilnih žrtava rata, osiguravaju i proširuju obim prava utvrđenih ovim Zakonom. Ovim Zakonom također se osigurava kontinuitet primjene propisa o zaštiti civilnih žrtava rata.

Ono što nas u Bosni i Hercegovini posebno treba zabrinuti jeste odnos društva prema ugroženim kategorijama u koje se ubrajaju i civilne žrtve rata. Na osnovu iznešenog, nameće se generalni zaključak, da bez donošenja i stroge primjene Zakona, poduzimanja kontinuiranih, odgovarajućih, planskih društvenih mjera, odlučne političke volje i izgradnje svijesti, malo je vjerovatno da se civilne žrtve rata i dalje neće osjećati odbačeno, diskriminirano i socijalno isključeno, i da se sigurno neće zaustaviti njihovo daljne materijalno i mentalno propadanje.

## IZVORI I LITERATURA

### Literatura

- Buljubašić Suada, *Savremena socijalna politika*, Arka Press d.o.o., Sarajevo, 2012.
- Lakićević Dušan, *Socijalna politika*, Publisher, Savremena administracija, Beograd, 1991.
- Lakićević Mira i Gavrilović Ana, *Socijalni razvoj i planiranje*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2008.
- Lakićević Mira, *Socijalna politika*, Fakultet za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju, Univerzitet u Beogradu, CIDDD, Beograd, 2013.
- Maslow Abraham Harold, *A Theory of Human Motivation*, Classics in the History of Psychology, New York University, Toronto, Ontario, 1943.
- Milosavljević Milosav, *Socijalna istraživanja*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2013.
- Pejanović Snežana, *Vrednosne osnove Socijalne politike*, Fakultet za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju, Defektološki fakultet, Beograd, 2008.
- Puljiz Vlado, Bežovan Gojko, Šućur Zoran i Zrinščak Siniša, *Socijalna politika – Povijest - Sustavi - Pojmovnik*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2005.
- Rosanvallon Pierre, *La crise de l'Etat providence*, Seuil, Paris, 1981.

### Članci

- Alternativni izvještaj o napretku BiH, Human rights paper, Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH, 2015.
- Izvještaj o stanju ljudskih prava u BiH za 2005 godinu, Helsinški komitet za ljudska prava u BiH, Ombusmen za ljudska prava u Federaciji BiH, 2005.
- Ljetopis socijalnog rada, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Studijski centar socijalnog rada, Vol 13., No.1., 2006.
- Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom ("Službene novine Federacije BiH" br: 36/99,54/04,39/06 i 14/09)
- Puljiz Vlado i Pusić Eugen, "Pogledi na socijalnu državu, socijalnu politiku i socijalnu zaštitu", Pregledni znanstveni rad, *Croatian and comparative public administration*, br.4, 2011.

Svjetska banka, Socijalna davanja u Bosni i Hercegovini: Kreiranje održivog sustava temeljenog na stvarnim potrebama, Procjena Centralne banke BiH i Ureda Svjetske banke u BiH, 2009.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, "Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine 9/94", dio III, član 2.

Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom, "Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine", broj: 36/99.

Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 36/99, 54/04, 39/06, 14/09, 45/16 i 40/18.

Zakon o upravnom postupku u Federaciji Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 2/98 i 48/99.

Zakon o izmjenama i dopunama zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 33/04 i 56/05.

Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 9/05.

Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 36/99, izmjene i dopune broj 54/04 i 39/06.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 39/2006.

Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 45/2016.

Zakon o pravima civilnih invalida rata, Službeni glasnik Republike Srpske 52/96 iz 1997.godine

Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, Službene novine Kantona Sarajevo, godina VII, br. 16.

Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, „Službene novine Kantona Sarajevo“, broj: 38/14 – Prečišćeni tekst, 38/16, 44/17 i 28/18, 52/21.

Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom, "Sl. Novine Kantona Sarajevo", br. 38/2014, prečišćeni tekst, 38/2016, 44/2017, 28/2018, 52/2021 I 40/2022, VIII – Finansiranje socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata zaštite porodice sa djecom.

Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom,  
Službene novine Zeničko – dobojskog kantona, godina XII, br. 13.

Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice s djecom,  
Službene novine Srednjobosanskog kantona, godina II, br. 9.

### Web izvori

Dopunski Protokol I. uz Ženevske konvencije od 12. augusta 1949, članovi 48-58,  
[http://www.tuzilastvorz.org.rs/html\\_trz/PROPISI/zen\\_protokol\\_1\\_lat.pdf](http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/PROPISI/zen_protokol_1_lat.pdf)

Povelja o osnovnim socijalnim pravima radnika, [http://www.mhrr.gov.ba/pdf/ljudskaprava/evropska%20socijalna%20povelja%20revidirana\\_pdf](http://www.mhrr.gov.ba/pdf/ljudskaprava/evropska%20socijalna%20povelja%20revidirana_pdf)

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Federalno Ministarstvo rada i socijalne politike, <https://www.fmrsp.gov.ba/?p=7402>

## THE ROLE AND SIGNIFICANCE OF SOCIAL POLICY TOWARDS CIVIL VICTIMS OF WAR

### Summary

This paper analyzes the relationship of social policy towards civilian victims of war and their mutual correlation in Bosnia and Herzegovina. The ultimate goal is to find answers to the questions of how to respond to the needs of civilian victims of war through quality social policy in Bosnia and Herzegovina. Social policy has a special role in achieving social justice, social rights, reducing social inequality and general humanization of society in Bosnia and Herzegovina. In this regard, the implementation of social policies in the area of care and protection of civilian victims of war is increasingly focusing on deinstitutionalization and thus striving for trends in the care of civilian victims of war to move towards care not at the state level, but at the local community level. What could be one of the solutions or state strategic directions is the development of different models of support, with the support of the people closest to them, or the support of the primary social network with the support of the state. The fact is that our society must face the challenge of creating a system that will be adapted and in accordance with the needs of the category of civilian victims of war. An important prerequisite for improving the status and care of civilian victims of war is through the implementation of quality and legally established social policy. The relationship of social policy towards the category of civilian victims of war is very intimate, by the very fact that it deals with various social segments, and civilian victims of war are precisely one of the most vulnerable social categories whose human, social and other rights should begin to be implemented as required by international conventions that are an integral part of social policy, and not just be a dead letter on paper.

*Keywords: Social policy, role and importance of social policy, civilian victims of war, Bosnia and Herzegovina, protection of civilian victims of war.*