

Ena Gotovuša*

Pitanje državne imovine u BiH – postoji li rješenje?

Sadržaj

1. Uvod
2. Hronološki pregled
3. Unilateralni pokušaji rješenja problema
4. Zašto bi Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriju RS i pod zabranom je raspolaganja mogao biti neustavan?
 - 4.1. Kontinuitet države Bosne i Hercegovine
 - 4.2. Međunarodno pravo i Sporazum o pitanjima sukcesije
 - 4.3. Član 68 tačka 6 Ustava Republike Srpske i pravni institut institucionalnih garancija
5. Zaključak

1. Uvod

U okviru paketa „pet plus dva“¹, prihvatljivo i održivo rješenje raspodjele imovine između države i drugih nivoa vlasti, navedeno je kao prvi od pet ciljeva neophodnih za ispunjenje dugoročnog cilja: „Bosne i Hercegovine – mirne države sposobne da opstane i koja se nepovratno kreće putem ka evropskim integracijama“². Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira (u daljnjem tekstu: PIC) u Deklaraciji donesenoj na nivou političkih direktora je i ranije pozivao vlasti BiH da pronađu „trajno rješenje“ za pitanje državne imovine.³ Svi pokušaji rješavanja ovog pitanja u proteklih sedam godina nisu urodili plodom.

Radi boljeg uvida u problematiku raspodjele državne imovine u nastavku će se dati kratki hronološki pregled ne/nastojanja da se postigne kompromis između predstavnika entitetskih vlasti, prikazaće se uloga međunarodne zajednice i ureda Visokog predstavnika u BiH, i elaboriraće se pokušaj unilateralnog rješenja problema državne imovine zajedno sa postupkom

* Autorica je bachelor prava i saradnica FCJP.

¹ Paket „pet plus dva“ predstavlja pet dugoročnih ciljeva i dva uslova, formulirana od strane Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira (PIC). Njih BiH treba ispuniti da bi uslijedilo donošenje odluke o prestanku rada i tranziciji OHRa. Od postavljenih pet ciljeva, BiH je finalizirala tri: fisklanu održivost (unaprijeđena putem sporazuma o metodologiji utvrđivanja stalnog koeficijenta za raspodjelu sredstava od indirektnog oporezivanja i osnivanjem Nacionalnog fiskalnog vijeća), učvršćivanje vladavine prava (koju treba pokazati putem usvajanja Nacionalne strategije za pitanje ratnih zločina, donošenjem Zakona o strancima i azilu, te usvajanjem Nacionalne strategije za reformu sektora pravosuđa) i završavanje supervizije za Brčko distrikt. Pitanje raspodjele državne i vojne imovine ostaje i dalje nerješeno. U pogledu postavljenih uslova, BiH je potpisivanjem Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju sa EU od 16. 01. 2008. ispunila prvi PIC – ov uslov, dok još uvijek nije ocjenjeno ispunjenje uslova „pozitivna ocjena situacije u BiH od strane PICa, koja će se zasnivati na punom poštivanju Daytonskog mirovnog sporazuma“. Deklaracija Upravnog odbora PICa od 27. 02. 2008. dostupna na: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=41354.

² Vidi Deklaraciju Upravnog odbora PICa, dostupno na: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=41354.

³ Vidi Deklaraciju Upravnog odbora PICa donešenu na nivou političkih direktora održane u Sarajevu, 24. 09. 2004.

koji se vodi pred Ustavnim sudom BiH o ustavnosti Zakona o statusu državne imovine koja u se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja⁴.

Odluka koju donese Ustavni sud BiH u ovom predmetu trebala bi sasvim sigurno odrediti smjernice ka konačnom rješenju ovog problema.

2. Hronološki pregled

- 2001. godine BiH je potpisala Sporazuma o pitanjima sukcesije⁵ koji je stupio na snagu u junu 2004. Sporazum je regulisao pitanja prava, dugovanja i imovine između država sljednica SFRJ. Bosni i Hercegovini je po tom osnovu pripao i dio nepokretne imovine. Uspješno rješenje odnosa između tadašnjih pet država sljednica SFRJ na međunarodnom nivou, ujedno je označilo početak unutrašnjeg problema u BiH. Otvoreno je pitanje u pogledu raspodjele vlasništva nad imovinom između države i ostalih nivoa vlasti.
- Nakon PICovog poziva upućenog bh-vlastima 24. septembra 2004. godine da iznađu „*trajno rješenje*“ za pitanje državne imovine, Vijeće ministara je u decembru 2004. godine osnovalo Komisiju za državnu imovinu⁶. Osnovni zadatak Komisije je trebao da bude izrada kriterija za utvrđivanje državne imovine i njenu raspodjelu između, države, entiteta i Brčko Distrikta, donošenje propisa o upravljanju tom imovinom, te predlaganje nacrtu zakona o pravima vlasništva i upravljanja državnom imovinom.⁷ Odlukom o osnivanju Komisije definiše se državna imovina kao pokretna i nepokretna imovina koja pripada državi BiH na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije, pokretna i nepokretna imovina na koju je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina (SRBiH) i bilo koji od njenih organa prije 31. decembra 1991. godine, te imovina koja se smatra predmetom raspodjele nakon izvršene analize zemljišnih knjiga i katastarsa.
- Rad Komisije može se okarakterizirati kao neproduktivan⁸. Naime, u periodu dužem od pet godina ona nije inicirala popis imovine i fokusirala se primarno na rješavanje zahtjeva za izuzimanje od zabrane prenosa državne imovine. U svom drugom sazivu, Komisija je usvojila Prijedloge kriterija za utvrđivanje i raspodjelu državne imovine⁹, no oni nikada nisu dobili formu nacrtu zakona.

⁴ Vidi Sl. gl. RS, broj 135/10.

⁵ Sl. gl. BiH – Međunarodni ugovori, br. 10/01.

⁶ Odluka Vijeća ministara BiH o *osnivanju Komisije za državnu imovinu, utvrđivanje i raspodjelu državne imovine, određivanje prava i obaveza Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u upravljanju državnom imovinom*, Sl.gl. BiH, br. 10/05,18/05, 69/05 i 70/05.

⁷ Vidi (bilj. 6), čl. 7 Odluke.

⁸ Jedan od osnovnih razloga za loše rezultate rada Komisije, jesu opstrukcije članova iz RSa. U izjavi datoj nakon održavanja sjednice Komisije, 21. 12. 2010. godine, predsjedavajući Komisije, Zvonimir Kutleš navodi da su za pet godina djelovanja Komisije, svaki put članovi iz RSa tražili dodatno pojašnjenje ili odgodu sastavljanja preliminarnog spiska državne imovine. Dostupno na: <http://www.vijesti.ba/-politika/26967-Kutlesa-Bez-konsenzusa-razmatranje-nacrtu-zakona-drzavnoj-imovini.html>.

⁹ Vidi „*Prijedlog kriterija za utvrđivanje i raspodjelu državne imovine*“ koji je donijela uža Radna grupa Komisije za državnu imovinu 23. 10. 2007. godine, te koji su razmotreni na 5. plenarnoj sjednici Komisije. Prema ovim kompromisnim kriterijima u vlasništvu državnih institucija bila bi cjelokupna državna imovina van granica države i udio državne imovine unutar države koju koriste institucije BiH ili je neophodna za vršenje njenih nadležnosti. Sva

- Visoki predstavnik je u svrhu zaštite interesa BiH i njenih administrativnih jedinica od potencijalne štete koju bi predstavljalo raspolaganje državnom imovinom prije donošenja odgovarajućih zakona, je 2005. godine donio zakone na državnom i entitetskom nivou kojima se zabranjuje prenos državne imovine.¹⁰
- U aprilu 2009. godine Vijeće ministara je donijelo Odluku o osnivanju Radne grupe za popis imovine. Rad ovog tijela nije bio ništa uspješniji od rada Komisije. U nedostatku konsenzusa o načinu rada, Visoki predstavnik je 15. septembra donio Odluku o popisu državne imovine unutar i izvan Bosne i Hercegovine¹¹. Popis je vršen pod pokroviteljstvom OHRa. Naglašeno je da rezultati okončanog popisa neće služiti za prejudiciranje načina raspodjele imovine, već kao osnov za nastavak razgovora i iznalaženje „trajnog i održivog“ rješenja. Predviđeni rok za okončanje popisa je prekoračen zbog odbijanja saradnje vlasti RSa.¹²

3. Unilateralni pokušaji rješenja problema

Nastojanja da se postigne konsenzus i riješi jedna od prepreka na putu BiH ka evropskim integracijama, i pored podrške međunarodne zajednice, u 2010. godini entitetske vlasti zamijenile su sa unilateralnim naporima rješavanja pitanja imovine u svoju korist.

U aprilu 2010, zamjenik državnog pravobranioca naizgled djelujući „u ime Predsjedavajućeg [BiH] Predsjedništva, Harisa Silajdžića“, poslao je Federalnom katastru inventar imovine koji je sastavio OHR sa instrukcijama da registrira svu imovinu kao imovinu relevantnih državnih institucija.¹³ PIC i OHR su intervenisali i podsjetili pravobranioca da takva djela „krše zabranu Visokog predstavnika na transfere državne imovine i... pravno su ništavna“.

Drugi pokušaj jednostranog rješavanja problema uslijedio je u septembru 2010. godine. Narodna Skupština Republike Srpske usvojila je Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja.¹⁴

Usvajanje ovog Zakona izazvalo je brojne reakcije, prvenstveno bošnjačkih delegata u NSRSa, koji su podnijeli tužbu za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa Ustavnom sudu RSa¹⁵, dok je

druga nepokretna državna imovina unutar države bila bi u vlasništvu ili jednog od entiteta ili Brčko Distrikta, zavisno od toga gdje se predmetna imovina nalazi.

¹⁰ Odluke visokog predstavnika od 18. 03. 2005: 1. Odluka kojom se donosi Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine (Odluka visokog predstavnika br. 343/05); 2. Odluka kojom se donosi Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Federacije Bosne i Hercegovine (Odluka visokog predstavnika br. 344/05); 3. Odluka kojom se donosi Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Republike Srpske (Odluka visokog predstavnika br. 342/05). Zabrana raspolaganja je prvobitno bila predviđena u periodu jedne godine, Odlukama br. 20/08 i 22/08 od 25. 06. 2008. zabrana je produžena do potvrđivanja „prihvatljivog i održivog“ rješenja pitanja raspodjele državne imovine od strane PIC – a ili dok visoki predstavnik drugačije ne odluči.

¹¹ Dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/plipdec/default.asp?content_id=43935.

¹² Vidi *Popis državne imovine u Bosni i Hercegovini izvršen pod pokroviteljstvom Ureda visokog predstavnika - Završni izvještaj*, s. 10. Dostupno na: <http://www.ohr.int/stateproperty/Završni%20izvještaj%20o%20Popisu%20drzavne%20imovine.pdf>.

¹³ *Novi izvještaj o situaciji*, OHR dokument. Vidi *Bosna i Hercegovina: Vrijeme je da Evropa djeluje*, Krizna Grupa, Evropski briefing br. 59, 11. 01. 2011, s. 12.

¹⁴ Sl. gl. RS, br. 135/10.

Upravni odbor PICa istakao da se ovim jednostranim činom podrivaju dugotrajna nastojanja da se državna imovina raspodijeli tako da se osigura funkcionalnost svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini.¹⁶

U decembru je Vijeće za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda RSa donijelo odluku da zakonom o državnoj imovini koja se nalazi na teritoriji ovog entiteta i pod zabranom je raspolaganja nije povrijeđen vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda. U tom kontekstu interesantne su izjave predsjednika Ustavnog suda RS a, Mirka Zovko, koji je medijima obrazložio zašto nije povrijeđen nacionalni interes nijednog naroda: „Ovdje ne postoji nijedan element diskriminacije. Zakon se odnosi na sve ljude, dakle na konstitutivne narode i ostale u RS. Teoretski postoji mogućnost da je povrijeđen za sve, ali mi smo ustanovili da niko nije povrijeđen ovim zakonom.“ Zovko je s obzirom na tvrdnju da se osporenim zakonom krše temeljni principi ustavnog poretka Bosne i Hercegovine, odredbe Ustava BiH i međunarodni sporazum o pitanjima sukcesije, uz to utvrdio: „Adresant Klub Bošnjaka i mi kao institucija koja treba da rješava ovaj predmet, mislim da je i jedno i drugo pogrešno, da je to promašeno, da bi taj predmet trebao neko drugi da rješava. Ja ne dajem pravne pouke, to ne smijem. I čak štaviše, da podnosilac zahtjeva u odnosu na pravo akcije kada da bi uputio taj zahtjev nekome drugom, to ne bi mogao Klub Bošnjaka nego neko drugi koji je ovlašten prema Ustavu BiH.“¹⁷

Na ovaj način predsjednik Ustavnog suda RS a indirektno je ukazao na Ustavni sud BiH kao instituciju koja bi mogla odlučivati o ovom zahtjevu, kao ina ovlaštenog pokretača postupka za ocjenu ustavnosti zakona.

Nakon odluke Ustavnog suda RSa, uslijedila je reakcija OHRa, 5. januara 2011, visoki predstavnik je izdao *Nalog kojim se obustavlja primjena Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriju RSa i pod zabranom je raspolaganja*.¹⁸ U Nalogu se konstatuje da je

¹⁵ Ustav RSa (Član 70. revidiran amandmanom 82) dozvoljava manjinskim delegatima da se obrate entitetskom Ustavnom žalbom sudom protiv zakona za koje smatraju da krše njihove vitalne nacionalne interese. Ustavni sudovi o tome odlučuju na panelima koji se sastoje od sedam sudija (po dva Bošnjaka, Hrvata, Srbina i jedan ostali), gdje su samo dva glasa dovoljna da podrže zahtjev. Ustavni sud je zaobišao ovu odredbu uvođenjem proceduralnog pravila (52) kojim se zahtijeva barem pet glasova da bi zahtjev bio prihvaćen. Mada ovo pravilo odstupa od ustava i efektivno uskraćuje manjinama zaštitu, u RS nema druge alternative osim upravo ovog ustavnog suda. Intervju Krizne grupe, OHR osoblje, 11. novembar 2010. Vidi: *Bosna i Hercegovina: Vrijeme je da Evropa djeluje*, Krizna Grupa Evropski briefing N 59, 11. 01. 2011. Dostupno na: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/balkans/bosnia-herzegovina/-B59%20Bosnia%20-%20Europes%20Time%20to%20Act%20BOSNIAN.pdf>.

¹⁶ Izjave i saopštenja OHRa, Upravnog odbora PICa i predstavnika entitetskih vlasti dostupne na: http://www.slobodnaevropa.org/content/bih_rs_drzavna_imovina_skupstina_rs_vijece_za_provodjenje_mira/21609_83.html.

¹⁷ Izjava dostupna na: http://www.slobodnaevropa.org/content/bih_drzavna_imovina_rs_ustavni-sud-/2244962.html.

¹⁸ Dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/plipdec/default.asp?content_id=45679. Izdavanje naloga prouzrokovalo je daljnje konfrontacije OHRa i predstavnika vlasti RSa u vidu medijskih polemika. NSRS je 22. 02. 2011. usvojila Zakon o katastru (Sl. gl. br 60/11), po hitnoj proceduri i bez javne rasprave. Ovim zakonom se pokušava zaobići zabrana nametnuta Nalogom OHRa. OHR je podsjetio da svaki pokušaj da se vlasništvo nad državnom imovinom prenese ili promijeni putem Zakona o katastru RS predstavljalo bi kršenje naloga visokog predstavnika. Vijeće za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda RSa utvrdilo je, 18. 05. 2011, da nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda usvajanjem ovog zakona. Predsjednik Ustavnog suda RSa je najavio da će, ukoliko niko drugi to ne uradi, nakon stupanja ovog zakona na snagu, pokrenuti redovan postupak za ocjenu ustavnosti ovog zakona i donošenje privremene mjere kojom će se obustaviti njegovo izvršenje do okončanja postupka. Ipak, zahtjev za ocjenu ustavnosti ovog zakona podnio je Klub Bošnjaka u Vijeću naroda RSa. Jedna od primjedbi na sporni

najmanje jedan zahtjev za ocjenu pomenutog zakona najavljen pred Ustavnim sudom BiH. Najavljeni zahtjev¹⁹ za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti podnio je 6. januara, zamjenik predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, Sulejman Tihić.

4. Zašto bi Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriju RS i pod zabranom je raspolaganja mogao biti neustavan?

U zahtjevu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti, tadašnjeg zamjenika predsjedavajućeg Doma naroda, kao razlozi zbog kojih se spori Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriju RS i pod zabranom je raspolaganja navode se:

- a) Nepostojanje ustavnog osnova Narodne skupštine Republike Srpske da donese Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 135/10);
- b) Neusaglašenost Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 135/10) sa alinejama 2 i 6 Preambule Ustava Bosne i Hercegovine i članovima I/1 i III/3 b) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1 Protokola 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

U odgovoru na navode iz podnesenog zahtjeva, NSRS je najprije predložila da se predmetni zahtjev zbog formalnih nedostataka odbaci. Ovakav prijedlog je obrazložen činjenicom da su 3. oktobra 2010. godine u BiH provedeni Opšti izbori, te da su, u skladu sa rezultatima izbora, konstituisani Predsjedništvo BiH i predstavnički dom PSBiH, te da se na osnovu toga ima smatrati da je prestao mandat dotadašnjem sazivu Doma naroda PSBiH, referirajući da zakonodavni organ ne može imati jedan dom iz jednog, a drugi dom iz drugog saziva. Takvo obrazloženje je podvedeno pod pojam inkompatibilnosti *rationae personae* sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

Argument, međutim, ne stoji: da nije riječ o inkompatibilnosti *rationae personae*, govori činjenica da je Centralna izborna komisija BiH u decembru 2010. godine imenovala zamjenske članove u Dom naroda BiH, zato što su neki od delegata iz „starog saziva“ imenovani na druge funkcije. Ovo je učinjeno upravo zbog toga da bi Dom naroda mogao nesmetano funkcionisati do konstituisanja novog Doma naroda.²⁰

Ustavni sud BiH nije odbacio zahtjev iz formalnih nedostataka, te je javna rasprava u ovom predmetu zakazana za mjesec novembar ove godine.²¹

zakon je da je predlagač Zakona o katastru bila Uprava za geodetske i imovinskeopravne odnose RSa, a ne kako je to Ustavom definirano Vlada, predsjednik RS, svaki poslanik NSRS i 3.000 potpisnika punoljetnih građana.

¹⁹ Predmet u postupku pred Ustavnim sudom, br. U – 1/11.

²⁰ U prilog tome: <http://www.vesti.rs/Republika-Srpska/CIK-im-namestio-4-000-KM-mesecno-sledecih-12-meseci.html> i http://www.slobodnaevropa.org/content/bih_parlament_konstituisanje_vlasti/24181334.html.

²¹ Vidi: <http://www.ccbh.ba/bos/press/index.php?pid=5099&sta=3&query=68+plenarna>.

4.1. Kontinuitet države Bosne i Hercegovine

Republika Bosna i Hercegovina, čije je zvanično ime od sada “Bosna i Hercegovina”, nastavlja svoje pravno postojanje prema međunarodnom pravu kao država sa unutrašnjom strukturom modifikovanom ovim ustavom i sa postojećim međunarodno priznatim granicama. Ona ostaje država članica Ujedinjenih nacija i može kao Bosna i Hercegovina zadržati članstvo ili zatražiti da bude primljena u organizacije unutar sistema Ujedinjenih nacija, kao i u druge međunarodne organizacije.²²

Prema članu I/1, 1. rečenica, Ustava BiH, *Bosna i Hercegovina* nije nova tvorevina sa aspekta međunarodnog prava. Ona, kao država, nastavlja postojanje međunarodnopravnog subjekta *Republike Bosne i Hercegovine*, i to unutar vanjskih granica koje su u momentu donošenja Ustava bile priznate prema međunarodnom pravu. Stoga, država ostaje i dalje članica UN, a može zadržati i članstvo u organizacijama u sistemu UN, kao i u drugim međunarodnim organizacijama, ili aplicirati za takvo članstvo. Isto važi i za međunarodnopravne sporazume koji su navedeni u Aneksu I uz Ustav BiH u kojima Bosna i Hercegovina ostaje članica ili – ako Republika Bosna i Hercegovina, kao država, još nije stekla članstvo – postaće članica. Član I/1. Ustava BiH obezbjeđuje *kontinuitet* prema međunarodnom pravu – dakle, ovdje se *ne radi o pravnom sljedniku*, Bosna i Hercegovina je ista ona država koja je kao Republika Bosna i Hercegovina proizašla iz dismembracije Jugoslavije i koja je 1992. priznata kao nezavisna država.²³

U jednoj od svojih najznačajnijih odluka²⁴, Ustavni sud BiH konstatuje: „Član I/1 Ustava BiH ustanovljuje činjenicu da jedino Bosna i Hercegovina nastavlja svoje pravno postojanja po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modificiranom ovim ustavom. Zatim član I/3 uspostavlja dva entiteta, Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku kao sastavne dijelove države Bosne i Hercegovine. Za razliku od primjera sastavnih jedinica saveznih država koje se i same nazivaju državama, u slučaju Bosne i Hercegovine je iz ovoga jasno da Ustav BiH nije priznao Republiku Srpsku niti Federaciju Bosne i Hercegovine kao 'države', već ih je umjesto toga nazvao 'entitetima'.“

Kontinuitet Bosne i Hercegovine potvrđuje i Aneks II Ustava BiH u svojim članovima 2-5.²⁵ Potrebno je istaći da i OHR nedvosmisleno šalje poruke o nezavisnosti i suverenosti Bosne i Hercegovine kao što jasno negira tezu da je BiH državna zajednica.²⁶

4.2. Međunarodno pravo i Sporazum o pitanjima sukcesije

Opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.²⁷

²² Član I Ustava Bosne i Hercegovine, Aneks 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma.

²³ Steiner/Ademović, *Ustav Bosne i Hercegovine – Komentar*, Sarajevo 2010, ss. 82 -83.

²⁴ Djelimična odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U 5/98 – III od 30. 06. i 01. 07. 2000, tačka 29. Vidi i tačke 28 i 30. Dostupno na: <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/>.

²⁵ Čl. 2 Kontinuitet pravnih propisa, čl. 3 pravni i administrativni postupci, čl. 4 Državni organi, čl. 5 Ugovori.

²⁶ Vidi izjavu Visokog predstavnika u BiH od 31. 07. 2011. Dostupno na: http://www.ohr.int/ohr-dept/press/pressi/default.asp?content_id=46298.

²⁷ Zadnja rečenica čl. III/3 b Ustava BiH.

Opća načela prava su pravna načela najopćenitije naravi. Bez tih načela ne bi bio moguć bilo koji pravni poredak.²⁸ Upravo u skladu sa općim načelom međunarodnog prava, *pacta sunt servanda* – principom poštivanja međunarodnih ugovora²⁹, Bosna i Hercegovina je dužna da poštuje³⁰ ratificirani Sporazuma o pitanjima sukcesije. U Sporazumu zaključenom između pet država sljednica u *jednakoj suverenosti*, u članu 8 se navodi:

„Svaka država nasljednica, na osnovu reciprociteta će poduzeti potrebne mjere u skladu sa svojim internim zakonom da bi osigurala da se odredbe ovog sporazuma priznaju i sprovede u njenim sudovima, upravnim tribunalima i agencijama i da ostale države nasljednice i njihovi građani imaju pristup tim sudovima, tribunalima i agencijama da bi se osigurala implementacija ovog sporazuma.“

Iz članova 1 i 2 aneksa A³¹ jasno proizlazi da je država Bosna i Hercegovina titular vlasništva nad nepokretnom imovinom bivše SFRJ koja se raspadom bivše SFRJ nalazila na teritoriju Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina se spominje kao nasljednica nepokretne imovine, a ne njeni sastavni dijelovi.

Da je država Bosna i Hercegovina već raspolagala dobivenim pravima iz Sporazuma o pitanjima sukcesije, potvrđuje činjenica da je PSBiH usvojila Zakon o namjeni i korištenju dijela imovine koju je Bosna i Hercegovina dobila po Sporazumu o pitanjima sukcesije kojim se raspodjeljuju finansijski prihodi po sporazumu između države, entiteta i Brčko Distrikta³², kao i Odluka o prodaji Sjedinjenim Američkim Državama nekretnine³³ koju je stekla po istom Sporazumu. Iz navedenog, jednostrani pokušaj³⁴ knjiženja imovine u vlasništvo RSa, koju je država Bosna i Hercegovina naslijedila Sporazumom mogu se okarakterisati kao suprotni alineji 6 Preambule³⁵ Ustava BiH.

Također posmatrano u svjetlu djelovanja OHRA, vrhovnog autoriteta za tumačenje i provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma, jasno su vidljiva nastojanja da se ovaj problem riješi na

²⁸ V. Đ. Degan, *Međunarodno pravo*, Rijeka 2000, s. 70.

²⁹ To pravilo ne ovisi niti o jednom drugom pravilu. Nemoguće je da on ono ne postoji, niti bi bilo moguće da je ono drugačije nego što jeste. Ono ne ovisi o pristanku (država) jer bi postojao i bez njega. Ne bi moglo postojati pravilo *pacta sunt non-servanda*, ili *non sunt servanda*, jer tada *pacta* više ne bila *pacta*. Ne bi moglo postojati niti pravilo da *pacta sunt interdum servanda et interdum non sunt servanda*. Ideja *servanda* inherentna je i nužna izrazu *pacta*. Sir Gerald Fitzmaurice, *Some problems regarding the Formal Sources of International Law*, *Simbolae Verzijl*, The Hague 1958, s. 153.

³⁰ Čl. 26 Bečke konvencije o ugovornom pravu iz 1969. godine: Svaki ugovor koji je na snazi veže stranke i one ga moraju izvršavati u dobroj vjeri. BiH je temeljem notifikacije o sukcesiji preuzela ovu konvenciju. Vidi: Sl. list R BiH, br. 2/92 i 25/93. Lista država potpisnica dostupna na: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXIII~1&chapter=23&Temp=mtdsg3&lang=en#EndDec.

³¹ Čl. 1 Aneksa A: „pokretna i nepokretna državna imovina federacije konstituisane kao bivša SFRJ („državna imovina“) će se prenijeti na države nasljednice u skladu sa odredbama ovog aneksa.“ Čl. 2 Aneksa A: „nepokretna državna imovina SFRJ koja se nalazila na teritoriju SFRJ prelazi na onu državu sljednicu na čijemu se teritoriju sada nalazi.“

³² Sl. gl. BiH, br. 11/02.

³³ Odluka PSBiH, br. 152/05 od 22. 02. 2005.

³⁴ Čl. 3 Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriju Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja glasi: „U smislu ovog zakona, imovina koja se nalazi na teritoriju Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja vlasništvo je Republike Srpske“.

³⁵ „Opredjeljeni za suverenitet, teritorijalni integritet i političku nezavisnost Bosne i Hercegovine u skladu sa međunarodnim pravom.“

državnom nivou. To potkrepljuje i stav OHRa: „Objava i naknadno stupanje na snagu takvog zakona bi predstavljalo preduzimanje mjera od strane jednog entiteta u vezi sa pitanjem koje se jasno odnosi na ustavni okvir BiH. Jednostrane mjere ne mogu riješiti sporove koje proizilaze iz Ustava i bile bi u suprotnosti sa trenutnim duhom saradnji i dijaloga izraženim od strane lidera BiH.“³⁶

4.3. Član 68 tačka 6 Ustava Republike Srpske i pravni institut institucionalnih garancija

Ustavni sud BiH je u predmetu U 5/98 – II ³⁷ ocijenio da član 68 tačka 6 Ustava RS –a prema kojem Republika uređuje i obezbjeđuje: „Svojinske i obligacione odnose i zaštitu svih oblika svojine, pravni položaj preduzeća i drugih organizacija, njihovih udruženja i komora, ekonomske odnose sa inozemstvom, koji nisu preneseni na institucije Bosne i Hercegovine, tržište i planiranje“, nije u suprotnosti sa Ustavom BiH.

Ustavni osnov za donošenje Zakona, NSRS je upravo našla u ovom članu. Ipak, neophodno je taj član tumačiti u kontekstu tačaka 14, 28 i 29 Odluke u istom predmetu. Tako se u tački 14 navodi: „Kao što se se može vidjeti iz odnosa između 'zaštite privatne imovine' i tržišne privrede u tekstu Preambule i člana II Ustava BiH, pravo na imovinu nije samo individualno pravo koje zahtijeva sudsku zaštitu od svakog nelegitimnog uplitanja države, već je ono i institucionalni garant kao jedan od preduvjeta za funkcioniranje tržišne privrede. Stoga slijedi pozitivna ustavna obaveza, kako Bosne i Hercegovine tako i entiteta, da se stvori neophodni pravni okvir za specificiranje ovih ustavnih obaveza.“³⁸ Nadalje u tački 28 se konstatuje da je BiH već donijela Okvirni zakon o privatizaciji preduzeća i banaka u BiH³⁹. Ovim se referira cilj Okvirnog zakona, naime, usklađivanje zakonodavstva entiteta. Pri tom se jasno ističe da je to u skladu sa alinejom 2 Preambule Ustava BiH.⁴⁰ U tački 29, Sud navodi da zaista različiti pravni sistemi entiteta, sa različitim oblicima imovine ili propisima imovinskog prava, zaista mogu stvoriti prepreku za slobodu kretanja roba i kapitala koja je garantovana članom I/4 Ustava BiH.

U datoj situaciji bi s obzirom na gore navedene argumente, bilo neprimjereno očekivati da na osnovu jednostrane mjere NSRS, država BiH ignorira propise alineje 2 i 6 preambule Ustava.

Pitanje da li o Preambula Ustava BiH ima normativni karakter, riješila je odluka Ustavnog suda BiH⁴¹. U tački 26 Odluke Sud utvrđuje da odredbe Preambule nisu samo opisne, već im je data, kako je navedeno u odluci *moćna normativna snaga, te one predstavljaju valjan standard za sudsku kontrolu Ustavnog suda*. Preambula je, zapravo, nabranje osnovnih vrijednosti i ciljeva međunarodnog i ustavnog prava, te osnovnih društvenih vrijednosti i ciljeva za koje bi se negdje

³⁶ Stav OHRa prenijela potparol Ljiljana Radetić. Dostupno na: http://www.slobodnaevropa.org/-content/-bih_drzavna_imovina_rs_ustavni_sud/2244962.html.

³⁷ Djelimična odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U- 5/98 - II od 18. i 19. 02. 2000. Dostupno na: <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/>.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Sl. gl. BiH, br. 14/98. Vidi također preambulu Zakona, gdje se jasno navodi da je zakon donešen kako bi se proces privatizacije preduzeća i banaka što brže i transparentnije odvijao u korist državljana BiH, uključujući raseljene osobe i izbjeglice.

⁴⁰ PSBiH je također donijela Zakon o odbrani Bosne i Hercegovini, Sl. gl. BiH, br.88/05. Vidi i pod 4.2. donešene zakone na državnom nivou.

⁴¹ Djelimična odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U 5/98 – III od 30. 06. i 01. 07. 2000. Dostupno na: <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/>.

drugdje smatralo da su same po sebi razumljivi, ali koje u ovom slučaju treba da daju trajan pečat Ustavu i budućnosti zemlje.⁴²

Neosporna činjenica jeste da usvojeni zakon NSRS ne doprinosi pomirenju i pravdi⁴³ (vidi alineju 2 Preambule Ustava BiH), naročito uzimajući u obzir da je u suprotnosti sa Nalogom koji je izdao Visoki predstavnik u BiH, te da predstavlja jednostran čin. Zakon, također, u pogledu alineje 6 Preambule, narušava njen suverenitet i međunarodni subjektivitet, tako što entitet, ignorišući činjenicu da je država Bosna i Hercegovina potpisnica Sporazuma o pitanjima sukcesije i da je već raspolagala pravima dodijeljenim prema Sporazumu, pokušava uknjižiti državnu imovinu u svoje vlasništvo. Zakon ide i korak dalje predviđajući mogućnost da Vlada RSa iznajmi imovinu državnim institucijama na neograničen period – pri tome bi država mogla investirati u imovinu koju će morati vratiti, a ne bi imala pravo na povrat čak ni najznačajnijih investicija.⁴⁴

4.4. Povreda člana 1 Protokola 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

U odgovoru NSRS stoji da je „u pogledu navoda koji se odnose na eventualnu povredu člana 1. Protokola br. 1 na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, ističemo da su isti, kao i njihovo obrazloženje veoma čudni, da ne kažemo apsurdni, jer se navedeni član Protokola 1, niti prema Konvenciji, niti pak prema praksi Evropskog suda za ljudska prava ne može primijeniti na prava države, već, naprotiv, u funkciji zaštite i pravnih lica (zajedničkih i zbira pojedinačnih prava i interesa njihovih članova) u odnosu na zahvate države, odnosno javne vlasti.“⁴⁵

Odluka u predmetu broj AP 39/03 razbistrila je, konačno, situaciju, tako što je Ustavni sud Državi, drugim administrativnim – teritorijalnim jedinicama, državnim organima i subjektima javnog prava dao, nedvosmisleno, ovlaštenja za podnošenje apelacije prema članu VI/3 b Ustava BiH. Ovo proširenje aktivne legitimacije Ustavni sud je obrazložio tako što je ukazao da jezičko značenje Ustava BiH ne isključuje navedene subjekte zbog čega ustavna zaštita *mora prevazići zaštitu koju nudi EKLJP*. Ukoliko bi Ustavni sud isključio mogućnost državnim organima da podnesu apelaciju, to bi, ustvari, predstavljalo redukovanje njegove apelacione jurisdikcije, koja je data članom VI/3 b Ustava BiH. Državni organi su stranke u mnogim sudskim postupcima i član VI/3 b Ustava BiH daje im pravo da mogu podnijeti apelaciju Ustavnom sudu s obzirom na to da spomenuti član Ustava ni u kom slučaju ne dijeli ustavna prava prema prirodi stranaka u postupku. Konsekventno, država, druge administrativno-teritorijalne jedinice, državni organi i

⁴² Steiner/Ademović, *Ustav Bosne i Hercegovine – Komentar*, Sarajevo 2010, s. 36.

⁴³ To potvrđuje i Komunique Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 30. 03. 2011. gdje je izražena zabrinutost zbog jednostranih pokušaja RS –a za rješenje pitanja državne imovine. Dostupno na: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=45906#_ftn2.

⁴⁴ Vidi članove 5 -7, Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i nalazi se pod zabranom raspolaganja.

⁴⁵ Odgovor NSRS na zahtjev za ocjenu ustavnosti od 14. 02. 2011. u predmetu U – 1/11 pred Ustavnim sudom BiH, s. 8.

subjekti javnog prava imaju obezbijeden put ka Ustavnom sudu u smislu člana VI/3 b Ustava BiH.⁴⁶

Ustavni sud je također, u svojoj praksi, utvrdio i da član 1 Protokola broj 1 uz Konvenciju odgovara članu II/3 k - pravo na imovinu Ustava BiH.⁴⁷

Zaključak koji se može izvesti iz ove argumentacije jeste da u skladu sa Sporazumom o pitanjima sukcesije, BiH ima imovinu, kao i pravo na njenu zaštitu u skladu sa članom II/3 k Ustava BiH i praksom utvrđenom odlukama Ustavnog suda BiH.

5. Zaključak

Nedostatak izričitih odredbi o podjeli državne imovine ne pretpostavlja pod principom automatizma da vlasništvo nad njom pripada entitetima. Osim državnih nadležnosti, koje nisu izričito spomenute u članu III/1, Ustav BiH sadrži još niz odredaba koje institucionalno regulišu pitanje državnih nadležnosti.⁴⁸

Pored člana III (1)e koji predviđa nadležnost institucija Bosne i Hercegovine za finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, treba podcrtati i sljedeće članove:

- Član IV (4) b – Parlamentarna skupština je nadležna za:

Odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine.⁴⁹

- Član VIII (3) – Finansije:

Federacija će obezbijediti dvije trećine, a Republika Srpska jednu trećinu prihoda koji su potrebni za budžet, osim ako se prihodi ne prikupljaju na način kako je utvrdila Parlamentarna skupština.

Iz odgovora NSRS se može vidjeti da se u potpunosti izostavlja tumačenje i osvrt na praksu Ustavnog suda BiH u pitanjima koja su do te mjere značajna za rješenje problema državne imovine da se bez njih ne može doći do pravno utemeljenog rješenja. Naravno, osim, člana 68 tačke 6 Ustava RS. Iako je utvrđeno, jednako i ustavom i praksom Suda, da Bosna i Hercegovina nastavlja svoj pravni kontinuitet po međunarodnom pravu, da su opći principi međunarodnog prava sastavni dio pravnog poretka BiH i entiteta, da je PSBiH već donosila Zakone koji se tiču raspolaganja imovine naslijeđene prema Sporazumu o pitanjima sukcesije, u odgovoru NSRS se ne upotrebljavaju pravni termini i konstrukcije nego politički, poput: „ukoliko postoji politička volja“ ili „virtuelna Bosna i Hercegovina“. Sve navodi na zaključak da je suverenitet Bosne i Hercegovine isključivo uslovljen nadležnostima koje su entiteti prenijeli na državu, te da faktički entiteti trebaju ili imaju sopstvena sredstva i imovinu.

Pitanje je, na kraju, je li uopšte moguće zamisliti državu koja bi iznajmljivala imovinu u vlasništvu svojih sastavnih dijelova za obavljanje svoje nadležnosti? Šta bi se desilo u slučaju da sastavni dijelovi odbiju da nastave sa iznajmljivanjem, kako bi državne institucije obavljale svoje

⁴⁶ Steiner/Ademović, *Ustav Bosne i Hercegovine – Komentar*, Sarajevo 2010, s. 698.

⁴⁷ Odluka u predmetu U – 16/09 od 27. 03. 2010, tačka 23.

⁴⁸ Vidi (bilj. 45) s. 532.

⁴⁹ Vidi Odluku Ustavnog suda BiH u predmetu U 25/00 od 23. 03. 2001.

funkcije bez potrebnih resursa i da li bi to bio napad na suverenitet jedne države? Odgovor je jedva zamisliv: takav konstrukt ne odgovara ni opštem pojmu države ni dejtenskom konstruktu bosankohercegovačke državnosti. Država BiH prema Ustavu kao i akcesornim zakonima mora raspolagati svojom imovinom u neograničenom obimu i entitetsko preuzimanje ove imovine zakonskim aktima nije u skladu sa Ustavom BiH.

Sažetak

Rješenje pitanja državne imovine je jedan od uslova za daljnji napredak Bosne i Hercegovine ka evropskim integracijama. Radi boljeg uvida u problematiku raspodjele državne imovine, dat je hronološki pregled ne/nastojanja postizanja sporazuma između nadležnih vlasti, unilateralni entitetski pokušaji rješenja problema, kao i uloga međunarodne zajednice i ureda visokog predstavnika u BiH. Analiza u fokusu nudi argumente zbog čega je Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriju RS i pod zabranom je raspolaganja u suprotnosti sa Ustavom BiH.

Odluka Ustavnog suda BiH trebala bi ponuditi konačno rješenje ovog problema i otkloniti nedoumice da država Bosna i Hercegovina mora raspolagati svojom imovinom u neograničenom obimu.

Summary

The solution of the issue of state property is one of the conditions for further progress of Bosnia and Herzegovina regards European integration. For the purpose of better understanding the issues of distribution of state property, the chronology of attempts/failures in reaching the agreement between the competent authorities has been presented, as well as unilateral entity attempts to solve the same issue. The role of the international community is presented as well, including the Office of the High Representative for B&H. The present analyses focuses onto a series of arguments why the Law on the status of the state property on the territory of RS and which is banned from disposal is in contradiction with the Constitution of B&H.

The decision of the Constitutional Court of B&H should offer the final solution to this issue and, consequently, remove the doubts concerning the right of the state of Bosnia and Herzegovina to dispose with its property with no restrictions.