

Ervin Mujkić*

Državna imovina u Bosni i Hercegovini – geneza problema

Sadržaj

1. Uvod
2. Podržavljenje i podruštvljanje imovine
 - 2.1. Konfiskacija
 - 2.2. Eksproprijacija
 - 2.3. Nacionalizacija
 - 2.4. Društvena svojina i radničko samoupravljanje
 - 2.4.1. Pravo raspolaganja
 - 2.4.2. Pravo korištenja
 - 2.4.3. Pravo upravljanja
 - 2.4.4. Društvena svojina i dosjelost
 - 2.5. Status građevinskog zemljišta
3. Pretvorba, privatizacija, denacionalizacija
 - 3.1. Pretvorba društvene svojine u državnu
 - 3.2. Ustav BiH i državna imovina
 - 3.3. Sukcesija imovine bivše Jugoslavije
 - 3.3.1. Pokretna i nepokretna imovina
 - 3.3.2. Diplomatska i konzularna imovina
 - 3.3.3. Finansijska potraživanja i dugovanja
 - 3.3.4. Značaj Aneksa G Sporazuma o pitanjima sukcesije
 - 3.4. Implementacija Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ u BiH
 - 3.5. Privatizacija državne imovine
 - 3.5.1. Privatizacija preduzeća i banaka
 - 3.5.2. Privatizacija stanova
 - 3.5.3. Privatizacija izgrađenog građevinskog zemljišta
 - 3.6. Denacionalizacija i restitucija

* Autor je diplomirani pravnik i saradnik FCJP

4. Rješavanje pitanja državne imovine

4.1. Aktivnosti na nivou BiH

4.2. Aktivnosti na nižim nivoima

4.2.1. Zakon o imovini Kantona Sarajevo i Zakon o upravljanju državnom imovinom na području Kantona Sarajevo

4.2.2. Zakon o imovini na Unsko-sanskom kantonu

4.2.3. Zakon o javnoj imovini Brčko Distrikta BiH

4.2.4. Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja

5. Zaključak

1. Uvod

Šta je državna imovina? Ko je titular prava vlasništva na toj imovini? Ko i na koji način njome upravlja? To su pitanja na koja danas u BiH ne postoji jedinstven i jasan odgovor. Problem statusa državne imovine u BiH već godinama je predmet političkih rasprava i kamen spoticanja između suprotstavljenih političkih stranaka. O ovom se pitanju, nažalost, vrlo rijetko govori snagom argumenata koji proizilaze iz važećih propisa, dijelom vjerovatno i zbog toga što važeći propisi ne daju dovoljno kvalitetne argumente. Naime, na nivou BiH ne postoji zakon kojim bi bilo utvrđeno šta se sve smatra državnom imovinom, bez obzira da li je u pitanju pokretna ili nepokretna imovina i bez obzira da li se nalazi u zemlji ili u inostranstvu, ko je nosilac vlasničkih ovlaštenja, odnosno šta pripada državi, a šta nižim nivoima vlasti. Pored toga, niti jedan organ u BiH ne raspolaže relevantnim podacima o državnoj imovini, kao što su fizički opis, stanje vlasničkih prava i drugi podaci iz zemljišne knjige i procjena vrijednosti pokretnih i nepokretnih stvari i novčanih potraživanja u zemlji i inostranstvu.

Svrha ovog rada nije da doprinese aktuelnim političkim raspravama o budućem statusu državne imovine, već da kroz analizu legislative pokuša dati objektivian pregled trenutnog stanja u ovoj oblasti. Da bi se to postiglo, odnosno da bi bilo moguće razumjeti kompleksnost ove teme sa jedne, te važnost konačnog rješavanja pitanja državne imovine sa druge strane, posebno u kontekstu nastojanja BiH da počne praviti značajnije korake ka članstvu u Europskoj uniji, potrebno je analizirati kako propise koji su danas na snazi i propise koje tek treba donijeti, tako i propise koji su važili za vrijeme bivše Jugoslavije, a kojima je ova oblast bila regulirana.

Analizom tih propisa moguće je utvrditi da su u BiH, odnosno bivšoj Jugoslaviji, u relativno kratkom vremenskom periodu od nešto malo više od pola stoljeća, pokrenuta i vođena dva procesa koja su se ticala, odnosno koja se tiču, državne imovine. Ti su procesi imali značajnih sličnosti, ali i još značajnijih razlika. Oba su, nažalost, pokrenuta neposredno nakon rata. Prvi nakon drugog svjetskog rata, a drugi nakon odbrambeno-oslobodilačkog rata 1992-1995. Ciljevi su im bili manje ili više slični: stvaranje uslova za obnovu ratom uništene privrede i infrastrukture, jačanje ekonomije, razvoj države, pokretanje velikih investicija, zapošljavanje. Načini i sredstva kojima se trebalo doći do tih ciljeva bitno su se razlikovali, kao i uslovi u

kojima su se ti procesi odvijali. Prvi od tih procesa podrazumjevaio je pretvaranje privatne imovine u državnu, odnosno društvenu, dok drugi ide u sasvim suprotnom smjeru i podrazumjeva pretvaranje državne imovine u privatnu.

2. Podržavljenje i područvljavanje imovine

U bivšoj Jugoslaviji je u periodu od drugog svjetskog rata, pa sve do disolucije države početkom devedesetih godina prošlog stoljeća, egzistiralo socijalističko društveno-političko uređenje i jednopartijski politički sistem. Iako je država u tom razdoblju promjenila nekoliko naziva (DFJ¹, FNRJ², SFRJ³), ideološko-politička matrica nije se mijenjala, a ona je podrazumjevala stvaranje besklasnog socijalnog društva i „ekspropriaciju eksproprijatora“⁴. U suštini to je značilo pretvaranje skoro cjelokupne privatne imovine domaćih i stranih fizičkih i pravnih lica u državnu, odnosno društvenu svojinu. Ovo je učinjeno provedbom nekoliko mjera državne prinude, kao što su konfiskacija, agrarna reforma, kolonizacija, eksproprijacija i nacionalizacija, kojima je privatna imovina oduzimana od vlasnika i pretvarana u društvenu svojinu, vrlo često i bez bilo kakve naknade.

2.1. Konfiskacija

Konfiskacija je mjera oduzimanja dijela ili cjelokupne imovine bez naknade u korist države, a može biti djelimična ili potpuna. U pravnom smislu predstavlja najizrazitiju mjeru kaznenog karaktera koja je uvijek sporedna i kao takva nikada nije i ne može biti samostalna. Uzrok uvijek ima u nekoj drugoj odluci koja je uvijek kaznene prirode⁵.

Odmah po okončanju Drugog svjetskog rata u tadašnjoj Jugoslaviji donesen je Zakon o konfiskaciji i izvršenju konfiskacije⁶. Cilj njegovog donošenja bio je da se riješi čitav niz nejasnoća oko mjera vezanih uz konfiskaciju imovine „narodnih neprijatelja“ bez obzira je li se radilo o domaćim ili stranim državljanima⁷. Odredbe ovog zakona bile su osnov za oduzimanje privatne svojine u korist države, bez bilo kakve naknade. Konfiskacija je bila kazna za počinjena krivična djela, a ujedno je predstavljala mogućnost koju je tadašnji komunistički režim iskoristio da oduzme imovinu od onih koje je proglasio „narodnim neprijateljima“. Konfiscirana imovina prelazila je u vlasništvo države. Konfiscirati se mogla samo imovina osobe osuđene na kaznu konfiskacije, bez obzira od čega se sastojala. Zakonom je bilo predviđeno da pod udar konfiskacije dolaze sve stvari osuđenog lica, osim predmeta kućanstva, oruđa neophodnih za rad, minimalnog zemljišnog posjeda seljačkog domaćinstva, hrane i ogrijeva neophodnog za

¹ Demokratska Federativna Jugoslavija bio je naziv bivše Jugoslavije u prelaznom periodu između Prve i Druge Jugoslavije, od 07. 03. do 29. 11. 1945. godine, iako se taj naziv spominje i u vrijeme konstituiranja federalnih država koje će kasnije biti nazvane narodnim republikama.

² Federativna Narodna Republika Jugoslavija bio je naziv bivše Jugoslavije uspostavljen Deklaracijom Ustavotvorne skupštine od 29. 11. 1945. godine.

³ Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija bio je naziv za bivšu Jugoslaviju ustanovljen Ustavom od 07. 04. 1963. godine, a kao zvaničan naziv se zadržao sve do disolucije države.

⁴ H. Dautović, *Pretvorba, privatizacija i denacionalizacija u BiH*, 2006, s. 13.

⁵ T. Anić, *Normativni okvir podržavljenja imovine u Hrvatskoj/Jugoslaviji 1944.-1946.*, 2007, s. 2.

⁶ Sl. list DFJ 40/45.

⁷ T. Anić (bilj. 5), s. 19.

osuđenog i njegovu porodicu i minimalnih novčanih sredstava. Konfiscirana imovina je prelazila u državnu svojinu sa svojom aktivom i pasivom, tako da je država odgovarala za dugove i obaveze konfiskata nastale prije izvršenja krivičnog djela, ali samo do visine vrijednosti oduzete imovine.

Još i prije stupanja na snagu Zakona o konfiskaciji i izvršenju konfiskacije, a na osnovu Odluke AVNOJ-a⁸, konfiscirana je i prešla u državnu svojinu sva imovina Njemačkog Rajha i imovina lica njemačke narodnosti, osim onih koji su se distancirali od fašizma ili su bili na strani NOB-a, te imovina ratnih zločinaca i njihovih pomagača.

2.2. Eksproprijacija

Eksproprijacija predstavlja mjeru izvlaštenja pri kojoj se jedan pravni subjekt lišava određenih prava, u pravilu na način da mu se oduzima pravo vlasništva na određenoj nekretnini “zbog uvažavanja nekog drugog interesa koji se za državu smatra važnijim u odnosu na pravo koje je predmet izvlaštenja”⁹.

Zakonom o agrarnoj reformi i kolonizaciji¹⁰ oduzeta je zemlja od tzv. veleposjednika, odnosno od vlasnika poljoprivrednih i šumskih posjeda čija je ukupna površina prelazila 45 hektara, ili 25 do 35 hektara obradive zemlje, ukoliko se ti posjedi iskorištavaju putem zakupa ili najamne radne snage. Posjedi koji su prelazili te maksimume u potpunosti su oduzeti od tadašnjih vlasnika i prešli u državnu svojinu kao opštenarodna imovina.

Na temelju Zakona o agrarnoj reformi i kolonizaciji u Narodnoj Republici Bosni i Hercegovini¹¹ eksproprijacijom su od vlasnika oduzeti i u ruke države prešli veliki posjedi (poljoprivredna i šumska dobra) obrađivani putem zakupa ili najamnom radnom snagom, zemljišni posjedi u svojini banaka, preduzeća, akcionarskih društava i drugih privatno-pravnih lica i drugih pravnih lica određenih zakonom, kao i zemljišni posjedi svih vrsta zadužbina svjetovnih i vjerskih, te pojedinih bogomolja, manastira, tekija, vjerskih ustanova i vakufa¹².

Pored samog zemljišta, u ruke države prešle su i sve zgrade i postrojenja na tom zemljištu kao i cjelokupan živi i mrtvi poljoprivredni inventar¹³, te rezerve hrane i sjemena koje su se zatekle na gazdinstvu. To se prvenstveno odnosilo na posjede nezemljoradnika, dok je od posjeda zemljoradnika, po pravilu, oduziman samo višak preko određene površine¹⁴.

2.3. Nacionalizacija

Nacionalizacija je privredno-politička mjera prinudnog karaktera kojom dolazi do prelaza privatnog vlasništva u državno, odnosno društveno vlasništvo, krupnih ili svih privrednih

⁸ Odluka o prelazu u državnu svojinu neprijateljske imovine, o državnoj upravi nad imovinom neprisutnih lica i o sekvstru nad imovinom koju su okupatorske vlasti prisilno otuđile, od 21. 11. 1944. godine.

⁹ H. Kačer, *Nacionalizacija i denacionalizacija*, 1997, s. 106.

¹⁰ Sl. list DFJ 64/45, Sl. list FNRJ 24/46, 101/47, 105/48, 21/56 i 55/57 i Sl. list SFRJ 10/65.

¹¹ Sl. list NRBiH 2/46, 18/46, 20/47, 29/47, 37/49, 14/51 i 41/67.

¹² Čl. 7 Zakona o agrario reformi i kolonizaciji.

¹³ Čl. 9 Zakona o agrario reformi i kolonizaciji.

¹⁴ Čl. 11 Zakona o agrario reformi i kolonizaciji.

preduzeća, određene privredne grane, ili stvari određene vrste ili veličine, sa naknadom ili bez naknade¹⁵.

Prema Ustavu FNRJ iz 1946. godine¹⁶, postojale su tri vrste vlasništva: državno, zadružno i privatno. Ovaj je Ustav pružao mogućnost nacionalizacije pojedine privredne grane ili preduzeća, što je kasnije poslužilo kao pravni osnov za nacionalizaciju cjelokupne privrede. Privatnu imovinu bilo je moguće ograničiti ili eksproprijirati ako je to bilo u skladu sa općim interesom.

Ustav iz 1946. godine bio je osnov za donošenje Zakona o nacionalizaciji privatnih privrednih preduzeća¹⁷. Ovim su zakonom nacionalizirana i na taj način prešla u državnu svojinu, sva privatna privredna preduzeća u ukupno 42 privredne grane i to: u rudarstvu i ekstraktivnoj industriji, metalurgiji, industriji nafte i njenih derivata (prirodnih i vještačkih), industriji prirodnih gasova, industriji prerade uglja, industriji željezničko-saobraćajnog materijala, industriji mašina i alata, brodogradnji, automobilske industriji, industriji poljoprivrednih alata i mašina, metalo-prerađivačkoj industriji, elektro-industriji, proizvodnji elektro-energije i plinova (elektrane i plinare), u vojnoj i pirotehničkoj industriji, veliko-hemijske industriji, elektro-hemijske industriji, industriji legura metala, industriji hemijske prerade drveta, u industriji žičica, komprimiranih gasova, vodenog stakla, čađi, boja, lakova, tutkala i želatina, sapuna i glicerina, smole, voska, masti za čišćenje, apreture maziva, kao i u svojoj ostaloj hemijskoj industriji, grafičkoj i štamparskoj industriji, industriji drvenjače, celuloze, papira i njihove prerade, industriji cementa, gipsa, stakla, keramike, porcelana, fajansa, azbesta, vatrostalnog materijala, industriji nemetalnih minerala i kamena, industriji kože, krzna i gume (prirodne i vještačke), industriji tekstilija (prirodnih i vještačkih), pilanskoj i ostaloj industriji prerade drveta, industriji građevinskog materijala, industriji šećera, špiritusa, skroba, kvasca i dekstrina, industriji i rafineriji biljnih ulja, mlinskoj industriji, industriji tjestenina i prerade brašna, industriji prerade mesa, masti, ribe, voća, povrća i mlijeka, industriji mineralnih voda (prirodnih i vještačkih), soda-vode i leda, ostaloj prehrambenoj industriji, industriji duhana i alkaloida, pivarskoj industriji, industriji alkohola i bezalkoholnih pića, industriji lijekova, sanitetskog materijala i pribora, hemijsko-farmaceutskih i kozmetičkih sredstava, građevinarstvu i u projektovanju, šumskoj industriji, bankarstvu i osiguranju, iskorištavanju banja i ljekovitih voda, trgovini na veliko, suhozemnom, vazdušnom, pomorskom, riječnom i jezerskom saobraćaju i u transportu¹⁸.

Nacionalizacija je obuhvatila svu pokretnu i nepokretnu imovinu preduzeća, kao i sva imovinska prava koja im pripadaju ili služe njihovoj svrsi, kao što su patent, licence, služnosti, rudarska prava, i dr.¹⁹ Obuhvaćene nacionalizacijom bile su sve filijale i svi ogranci preduzeća koji su poslovali pod zajedničkom firmom ili pod zajedničkom upravom, kao i sva postrojenja,

¹⁵ I. Velić, *Primjena Zakona o građevinskom zemljištu, Transformacija prava korištenja i raspolaganja u pravo vlasništva*, 2006, s. 5.

¹⁶ Ustavotvorna skupština Federativne Narodne Republike Jugoslavije proglasila je Ustav FNRJ 31. 01. 1946. godine.

¹⁷ Sl. list FNRJ 98/46 i 35/48.

¹⁸ Čl. 1 Zakona o nacionalizaciji privatnih privrednih preduzeća.

¹⁹ Čl. 4 Zakona o nacionalizaciji privatnih privrednih preduzeća.

stovarišta, uredi, prodavnice i transportna postrojenja preduzeća²⁰, kao i udjeli i akcije privatnih preduzeća u državnim ili drugim privatnim preduzećima.

Potpunom provedbom Zakona o nacionalizaciji privatnih privrednih preduzeća niti jedno preduzeće koje je bilo od značaja za privredu FNRJ, bez obzira na veličinu, nije ostalo u privatnim rukama, tako da je ovaj zakon uveliko dovršio započeti proces podržavljenja industrije. Izvršenom nacionalizacijom stoprocentno je likvidiran privatni sektor u industriji saveznog i republičkog značaja, u bankarstvu, u saobraćaju i u veletrgovini, dok je u lokalnoj industriji u državne ruke prešlo ukupno 70% vlasništva²¹.

Nakon nacionalizacije preduzeća u bivšoj državi provedena je i nacionalizacija preostale nepokretne imovine i to na osnovu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta²². Navedenim zakonom bilo je propisano da sve najamne stambene i poslovne zgrade, te građevinsko zemljište, postaju društvena svojina²³. Građani su mogli steći i imati u svojini porodičnu stambenu zgradu, tj. zgradu sa dva stana ili sa tri manja stana, ili najviše dva stana kao zasebne dijelove zgrade, ili dvije porodične stambene zgrade sa najviše dva stana i trećim manjim stanom, ili jednu porodičnu stambenu zgradu i jedan stan kao posebni dio zgrade²⁴. Građanska pravna lica, društvene organizacije i druga udruženja građana, mogli su sticati i imati u svojini samo poslovne zgrade i poslovne prostorije, koje služe isključivo njihovoj dozvoljenoj djelatnosti²⁵.

2.4. Društvena svojina i radničko samoupravljanje

Sistem kreiran na ovakav način, sa svim svojim karakteristikama od kojih su najznačajnije postojanje društvene svojine i radničkog samoupravljanja, bio je jedinstven i komparativno pravo u to vrijeme nije poznavalo, niti danas poznaje, bilo šta slično tome. Sam pojam društvene svojine u teoriji nikad nije jasno definiran, a u praksi je izazivao brojne kontroverze. Društvena svojina bi se, prema svom nazivu, mogla definirati kao svojina društvene zajednice, zajednička imovina svih pripadnika društva, imovina koja ne pripada niti jednom fizičkom ili pravnom licu pojedinačno. Ono što bi moglo biti sporno jeste pitanje šta se u ovakvoj definiciji može smatrati društvenom zajednicom: da li se misli na sve stanovnike države, stanovnike neke od republika, neke regije, općine, itd. Ovakve i slične nedorečenosti imale su određene praktične implikacije, prije svega vezane za pitanje upravljanja društvenom svojinom.

Prekretnicu na putu ka konceptu neposrednog samoupravljanja i prisvajanja proizvoda društvenog rada na temelju samog rada čine Ustavni amandmani (XXI – XXIII) iz 1971. godine²⁶. Koncept je zaokružen Ustavom SFRJ od 21. 02. 1974. godine²⁷, u čijim se Uvodnim načelima navodi:

²⁰ Čl. 3 Zakona o nacionalizaciji privatnih privrednih preduzeća.

²¹ E. Kardelj, *Borba za priznanje i nezavisnost nove Jugoslavije 1944. – 1957. Sećanja*, 1980., s. 188-189.

²² Sl. list FNRJ 52/58.

²³ Čl. 1 Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta.

²⁴ Čl. 2 Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta.

²⁵ Čl. 3 Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta.

²⁶ Ustavni amandmani XX – LI na Ustav SFRJ koje je usvojila Savezna skupština (sva vijeća) 30. 06. 1971. godine kao i Odluku o proglašenju Ustavnog zakona za sprovođenje Ustavnih amandmana (Sl. list SFRJ 29/71).

²⁷ Odluka o proglašenju Ustava SFRJ objavljena u Sl. listu SFRJ 9/74.

„Polazeći od toga da nitko nema pravo vlasništva na društvenim sredstvima za proizvodnju, nitko, ni društvenopolitička zajednica, ni organizacija udruženog rada, ni grupa građana, ni pojedinac – ne može ni po kojoj pravnovlasničkoj osnovi prisvajati proizvod društvenog rada, ni upravljati i raspolagati društvenim sredstvima za proizvodnju i rad, ni samovoljno određivati uvjete raspodjele²⁸.

Rad jedini je temelj prisvajanja proizvoda društvenog rada i upravljanja društvenim sredstvima²⁹.“

Neposredno samoupravljanje, dakle, počivalo je na načelu da između radnog čovjeka sa jedne i sredstava rada sa druge strane nema posrednika, da se rezultati rada prisvajaju na temelju rada, a ne po bilo kojem vlasničkopravnom osnovu na sredstvima za proizvodnju i da tim sredstvima upravljaju i raspoložu udruženi radnici na osnovu rada³⁰.

Koncept radničkog samoupravljanja podrazumjeva da radni kolektivi upravljaju imovinom koja je društvena svojina, a ne svojina tih kolektiva. Dakle, društveno-pravni subjekti su *de facto* na određeni način prisvajali dio društvenih dobara, ali *de iure* nikada nisu bili vlasnici tih dobara. Na toj je pozadini nejasno kakva su ovlaštenja imala društveno-pravna lica. Odgovor se može pronaći u činjenici da je društvena svojina, kao oblik vlasništva, imala tri sastavne komponente: pravo raspolaganja, pravo korištenja i pravo upravljanja.

2.4.1. Pravo raspolaganja

Pravo raspolaganja predstavlja osnovno imovinsko pravo na stvarima u društvenoj svojini te je kao takvo, u stvari pravo društvenog pravnog lica da u pravnom prometu stiče i otuđuje nekretnine (kupovinom, prodajom, zamjenom i po nekom drugom pravnom osnovu)³¹. To znači da su društveno pravna lica, osim u određenim izuzetnim slučajevima, imala mogućnost da prometuju nepokretnom imovinom u društvenoj svojini, naravno uz brojna ograničenja utvrđena zakonima. Ta su ograničenja uspostavljena sa ciljem da se očuva društvena svojina kao oblik vlasništva na imovini kojom se prometuje. Tako su se nekretnine prenosile između društveno pravnih lica na temelju pravnih poslova najčešće bez upisa u zemljišnu knjigu, odnosno u slučaju SR BiH u katastar nekretnina, u skladu sa odredbama čl. 97-163 Zakona o premjeru i katastru nekretnina³².

2.4.2. Pravo korištenja

Pravom korištenja bila su obuhvaćena sredstva za rad, gradsko građevinsko zemljište, te određena prirodna bogatstva poput poljoprivrednog zemljišta. Prvi put je uvedeno na osnovu Zakona o poljoprivrednom zemljišnom fondu opštenarodne imovine i dodjeljivanju zemlje

²⁸ Ustav (bilj. 27), čl. III st. 4.

²⁹ Ustav (bilj. 27), III st. 5.

³⁰ P. Simonetti, *Vlasništvo i njegove transformacije, jamstvo i zaštita u ustavnom poretku Republike Hrvatske*, Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka v. 31 br. 1, 2010, (333-364), s. 347.

³¹ I. Velić (bilj. 15), s. 4.

³² Sl. list SR BiH 22/84.

poljoprivrednim organizacijama³³, sa ciljem da se utvrdi koja prava stiču poljoprivredna preduzeća na zemljištu koje im je dodjeljeno iz poljoprivrednog zemljišnog fonda.

Sadržaj prava korištenja nije uvijek bio isti, odnosno sam pojam prava korištenja nije uvijek podrazumijevao ista ovlaštenja na strani titulara tog prava. Ta su se ovlaštenja mijenjala kroz vrijeme, ali su zavisila i od objekta na koji se pravo korištenja odnosilo. Tako su se u periodu između 1950. i 1970. godine, pod pravom korištenja podrazumijevala dva osnovna ovlaštenja koja su imali radnici i društveno pravna lica nad sredstvima za rad u društvenoj svojini i to da se mogu koristiti, ali i da mogu raspolagati tim sredstvima. Nakon donošenja Ustava SFRJ 1974. godine i Zakona o udruženom radu³⁴ pravo korištenja obuhvatalo je samo jedno ovlaštenje i to pravo na rad društvenim sredstvima³⁵. Pravo korištenja bilo je regulirano i drugim propisima među kojima su Zakon o sredstvima privrednih organizacija³⁶, Osnovni zakon o šumama, Zakon o stambenim odnosima, Zakon o poslovnim zgradama i prostorijama³⁷.

2.4.3. Pravo upravljanja

Pojam prava upravljanja uveden je na temelju Osnovnog zakona o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva³⁸. Titulari ovog prava bili su radni ljudi, a ostvarivali su ga u samoupravnim interesnim zajednicama (SIZ), mjesnim zajednicama, društveno-političkim zajednicama, društveno-političkim organizacijama i drugim zakonom određenim društvenim organizacijama³⁹. Pravo upravljanja sadržavalo je dva osnovna ovlaštenja nad sredstvima u društvenom vlasništvu za njegove titulare i to ovlaštenje na odlučivanje o korištenju i ovlaštenje za odlučivanje o raspolaganju društvenim sredstvima. Ovo pravo nije po svojoj prirodi bilo imovinsko pravo, ali su iz njega za njegove titulare mogla proizaći određena imovinska ovlaštenja, kao npr. u okviru samoupravnih interesnih zajednica radnici su mogli steći određena lična i posebna prava radi zadovoljenja ličnih potreba ili potreba članova domaćinstva (obrazovanje, zdravstvo)⁴⁰.

2.4.4. Društvena svojina i dosjelost

Posebnost pravnog režima društvene svojine ogledala se i u tome što na nekretninama u društvenoj svojini nije bilo moguće steći pravo vlasništva dosjelošću. Tako je odredbom čl. 1 Zakona o zaštiti narodnih dobara i njihovom upravljanju⁴¹ bilo propisano da opštenarodna imovina ne podliježe održaju i zastari. Slijedom navedenog, sudovi su redovno odbijali tužbene zahtjeve usmjerene na utvrđenje sticanja prava vlasništva na nekretninama u društvenoj svojini. Tako se u jednoj od presuda Vrhovnog suda Narodne Republike Bosne i Hercegovine navodi:

³³ Sl. list FNRJ 22/53.

³⁴ Sl. list SFRJ 53/76.

³⁵ Zakon o udruženom radu (bilj. 34), čl. 13 st. 2.

³⁶ Sl. list FNRJ 54/57.

³⁷ Svi Sl. list FNRJ 16/59.

³⁸ Sl. list SFRJ 43/59.

³⁹ Čl. 227 Zakona o udruženom radu (bilj. 34).

⁴⁰ E. Hasić, *Pretvorba prava korištenja, raspolaganja i upravljanja u pravo vlasništva shodno Nacrtu Zakona o stvarnim pravima*, 2006, s. 5.

⁴¹ Sl. list FNRJ 36/45.

*“Držanjem spornog imanja od 1941. godine nadalje tužilac se u cilju sticanja prava svojine na istom ne može koristiti, jer po članu 1 Zakona o zaštiti narodnih dobara i njihovom upravljanju opštenarodna imovina ne podleže održaju i zastari, budući da je pravo države kao nosioca prava svojine na opštenarodnoj imovini nezastarivo, a po stavu 3 člana 3 republičkog Zakona o uređenju imovinskih odnosa nastalih uzurpacijom zemljišta u opštenarodnoj imovini⁴² zabranjeno je svako samovlasno zauzimanje odnosno bespravno držanje zemljišta u opštenarodnoj imovini”.*⁴³

Odredbu kojom je bilo propisano da se pravo vlasništva ne može steći dosjelošću na stvarima u društvenom vlasništvu, sadržavao je i kasnije doneseni Zakon o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima⁴⁴ u čl. 29.

2.5. Status građevinskog zemljišta

Građevinsko zemljište nacionalizirano je i prešlo u društvenu svojinu ranije pomenutim Zakonom o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta⁴⁵. Ako se na izgrađenom nacionalizovanom građevinskom zemljištu nalazila zgrada koja nije nacionalizovana, sopstvenik zgrade je imao pravo besplatnog korištenja zemljišta koje pokriva zgrada i zemljišta za redovnu upotrebu zgrade sve dok zgrada postoji⁴⁶.

U toku 1974. godine SR BiH je donijela Zakon o građevinskom zemljištu u društvenoj svojini⁴⁷ kojim je bilo određeno da na građevinskom zemljištu u gradovima i naseljima gradskog karaktera i drugim područjima predviđenim za stambenu i drugu kompleksnu izgradnju prestaje pravo svojine pod uslovima i u postupku utvrđenim zakonom uz pravo ranijih vlasnika građevinskog zemljišta na pravičnu naknadu⁴⁸. Ovaj zakon je propisao da se građevinsko zemljište određuje odlukom skupštine opštine⁴⁹, da pravo raspolaganja na neizgrađenom građevinskom zemljištu ima opština⁵⁰, a da se neizgrađenim smatra ono zemljište na kojem nije izgrađena zgrada, odnosno drugi objekat, kao i zemljište koje ne služi redovnoj upotrebi zgrade, odnosno drugog objekta⁵¹.

Slične odredbe sadržavao je i Zakon o građevinskom zemljištu⁵² iz 1986. godine kojim je bilo propisano da se pravo korištenja zemljišta radi građenja ne može prenijeti, otuđiti ili opteretiti, a nasljeđuju ga zakonski nasljednici koji su članovi domaćinstva nosioca ovog prava⁵³. Za ranije vlasnike zakon je predvidio privremeno pravo korištenja neizgrađenog gradskog građevinskog zemljišta do preuzimanja⁵⁴, prvenstveno pravo korištenja neizgrađenog gradskog građevinskog

⁴² Sl. list NR BiH 12/55.

⁴³ Presuda Vrhovnog suda NR BiH br. Gž 306/56 od 09.11.1956., ZSO I/III, 1956., s. 139.

⁴⁴ Sl. list SFRJ 6/80.

⁴⁵ Vidjeti bilj. 22.

⁴⁶ Čl. 37.

⁴⁷ Sl. list SR BiH 13/74.

⁴⁸ Čl. 1 i 2 Zakona o građevinskom zemljištu u društvenoj svojini.

⁴⁹ Čl. 3 Zakona o građevinskom zemljištu u društvenoj svojini.

⁵⁰ Čl. 6 Zakona o građevinskom zemljištu u društvenoj svojini.

⁵¹ Čl. 7 Zakona o građevinskom zemljištu u društvenoj svojini.

⁵² Sl. list SRBiH 34/86, 1/90, 29/90.

⁵³ Čl. 18 Zakona o građevinskom zemljištu.

⁵⁴ Čl. 22-27 Zakona o građevinskom zemljištu.

zemljišta radi građenja⁵⁵ i trajno pravo korištenja izgrađenog gradskog građevinskog zemljišta dok na njemu postoji građevina⁵⁶.

3. Pretvorba, privatizacija, denacionalizacija

Nešto više od pola stoljeća nakon što je započet ranije opisani proces područstvljavanja, odnosno nacionalizacije imovine u bivšoj Jugoslaviji, u BiH, kao i u ostalim zemljama nastalim disolucijom bivše Jugoslavije, započeo je i još uvijek je u toku sasvim suprotan proces. To je proces pretvaranja državne imovine u privatnu, koji se odvija provedbom različitih mjera koje podrazumjevaju pretvorbu društvenog, odnosno državnog vlasništva u pravo vlasništva, kao što su privatizacija, restitucija i denacionalizacija. Treba imati na umu da je riječ o procesu koji se odvijao i koji se još uvijek odvija u specifičnim uslovima, koji su u početku podrazumjevali ratne sukobe, a danas podrazumjevaju etničke podjele. Pored toga, unutrašnja struktura države i podjela nadležnosti između organa vlasti na nivou BiH i organa vlasti na nižim nivoima (entiteti, Brčko Distrikt, kantoni u FBiH) takođe u značajnoj mjeri utiču na provođenje ovog procesa koji bi u konačnici trebao dati rezultate u tri pravca. *Prvo*, trebao bi rezultirati pretvorbom nekadašnjih društveno pravnih osoba u vlasničkopravne subjekte. *Drugo*, trebao bi dovesti do pretvorbe stvarnih prava na stvarima u društvenoj svojini u pravo vlasništva njihovih titulara ili u pravo vlasništva države BiH, njenih entiteta FBiH i RS, odnosno jedinica lokalne samouprave Brčko Distrikta, kantona, gradova i općina. I *treće*, trebao bi omogućiti restituciju vlasništva bivšim vlasnicima, odnosno njihovim nasljednicima, nad imovinom koja im je oduzeta u postupku nacionalizacije.

3.1. Pretvorba društvene svojine u državnu

Još za vrijeme rata u BiH doneseni su propisi koji su trebali dokinuti institut društvene svojine. Tako je Zakonom o pretvorbi društvene svojine⁵⁷ propisano da danom njegovog stupanja na snagu Republika BiH postaje nosilac prava svojine na imovini u društvenoj svojini na kojoj pravo raspolaganja nema Federacija BiH. Pod tom imovinom zakon je podrazumijevao prirodna bogatstva i dobra u općoj upotrebi, društveni kapital iskazan u bilansima stanja pravnih lica na dan 31. 12. 1991. godine, sredstva na kojima pravo korištenja i upravljanja imaju: mjesne zajednice, društvene organizacije, udruženja građana i političke organizacije, izuzev imovine nabavljene sredstvima koja nisu budžetska sredstva i nekretnine koje su izgrađene ili na drugi način stečene budžetskim sredstvima. Dejstvo ovog zakona bilo je jako ograničeno. Uzrok je, svakako, bila činjenica da je zakon donesen u vrijeme najtežih ratnih sukoba u zemlji i u trenutku kada organi vlasti Republike BiH nisu imali efektivnu kontrolu nad najvećim dijelom države. Stoga je ovaj zakon u to vrijeme mogao biti djelimično primijenjen samo na teritoriji koju je kontrolirala Armija Republike BiH.

Sa druge strane, sa istim ciljem je u Republici Srpskoj, takođe u vrijeme ratnih sukoba u BiH, donesen Zakon o prenosu sredstava društvene u državnu svojinu⁵⁸. Ovim je zakonom propisano

⁵⁵ Čl. 28-39 Zakona o građevinskom zemljištu.

⁵⁶ Čl. 40-42 Zakona o građevinskom zemljištu.

⁵⁷ Sl. list RBiH 33/94.

⁵⁸ Sl. gl. RS 4/93, 29/94, 31/94, 9/95, 19/95, 8/96 i 20/98.

da sva društvena sredstva na teritoriji RS postaju državna svojina. Narodna skupština RS je 2007. godine donijela autentično tumačenje navedenog zakona⁵⁹ u kojem stoji da će se svojina koja je postala državna na osnovu čl. 3 Zakona o prenosu sredstava društvene u državnu imovinu, upisati u zemljišnim knjigama kao svojina RS.

Činjenica da su oba ova zakona donesena prije potpisivanja Daytonskog sporazuma⁶⁰, odnosno prije stupanja na snagu Ustava BiH, s jedne strane nije bila prepreka njihovoj primjeni na teritoriji FBiH, odnosno RS, dok je s druge strane proizvela određene nedoumice u praksi koje do danas nisu razriješene.

Tek nakon uspostavljanja Brčko Distrikta BiH⁶¹, kao posebne jedinice lokalne samouprave u BiH, pristupilo se rješavanju pitanja pretvorbe društvene svojine i u ovom gradu, tako da je Skupština Distrikta 2004. godine usvojila Zakon o upisu stvarnih prava na nekretnine u vlasništvu Brčko Distrikta BiH⁶².

Na osnovu ovih propisa pretvorba društvene svojine u državnu praktično je izvršena, iako institut društvene svojine još uvijek egzistira u pravnom sistemu BiH. Tako npr. Općinsko vijeće Tuzla i danas donosi odluke o promjeni statusa nepokretnosti kojima utvrđuje da određene nekretnine gube status dobra u općoj upotrebi, a koje sadrže odredbu koja glasi:

*„Općinski sud Tuzla-Zemljišno knjižni ured, na zemljištu opisanom u članu 1. ove Odluke, u zemljišnoj knjizi, brisat će ranije izvršene upise i isto upisati kao društvena svojina, pravo raspolaganja općina Tuzla.“*⁶³

Ipak, nesporno je da je pretvorba društvene svojine u državnu samo prvi korak i *conditio sine qua non* u procesu pretvorbe državne imovine u privatnu kroz privatizaciju, denacionalizaciju i restituciju, jer je kategorija imovine u društvenom vlasništvu nespojiva sa unapređenjem tržišne privrede s obzirom da, u teoriji i u praksi, u svakom procesu privatizacije koji je neophodan u Bosni i Hercegovini, stvara ozbiljne prepreke na putu uspostavljanja funkcionalne tržišne privrede⁶⁴.

3.2. Ustav BiH i državna imovina

Ustavom BiH⁶⁵ utvrđeno je da Republika Bosna i Hercegovina, sada pod zvaničnim imenom “Bosna i Hercegovina”, nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modificiranom ovim Ustavom i sa postojećim međunarodno

⁵⁹ Sl. gl. RS 74/07.

⁶⁰ Opći okvirni sporazum za mir u BiH rezultat je mirovne konferencije održane od 01. do 21. 11. 1995. godine u američkoj vojnoj bazi Wright-Patterson u Daytonu. Sporazum je službeno potpisan u Parizu 14. 12. 1995. godine.

⁶¹ U toku pregovora u Daytonu nije bilo moguće postići dogovor o teritorijalnom razrješenju područja Brčkog, te je odlučeno da se donošenje konačnog rješenja prepusti Arbitražnom tribunalu. Tribunal je 05. 03. 1999. godine donio konačnu Odluku da se područje Brčkog uspostavi kao nezavisni distrikt, koji je zvanično uspostavljen 08. 03. 2000. godine.

⁶² Sl. gl. BDBiH 26/04.

⁶³ Čl. 2 Odluke o promjeni statusa nepokretnosti (Sl. gl. Općine Tuzla 3/11).

⁶⁴ Odluka Ustavnog suda BiH broj U-5/98 II od 30. 06. 2000. godine (Dostupno na: <http://www.ustavnisud.ba/bos/odluke/>).

⁶⁵ Ustav BiH sadržan je u Aneksu IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (vidjeti bilj. 60).

priznatim granicama⁶⁶. Prema ovoj ustavnoj odredbi, Bosna i Hercegovina nije nova tvorevina sa aspekta međunarodnog prava. Ona, kao država, nastavlja postojanje Republike Bosne i Hercegovine, kao međunarodnopravnog subjekta i to unutar granica koje su u momentu donošenja Ustava bile priznate prema međunarodnom pravu. 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 država⁶⁷.

Sljedom toga moglo bi se zaključiti da je BiH i vlasnik cjelokupne državne imovine, jer bi kontinuitet prava i obaveza morao značiti i kontinuitet vlasništva nad državnom imovinom. Ustav takođe sadrži i odredbu kojom je utvrđeno da su zakoni Republike BiH važeći, dok se ne donesu drugi zakoni kojim se poništavaju zakoni RBiH iz te oblasti. Imajući u vidu ove ustavne odredbe, kao i činjenicu da u BiH do danas nije donesen zakon koji bi regulirao pitanje državne imovine, moglo bi se zaključiti da je Zakon o pretvorbi društvene svojine⁶⁸ važeći, te da je u skladu sa njegovim odredbama, BiH vlasnik cjelokupne nekadašnje društvene imovine.

Međutim, stvari nisu ni izbliza tako jednostavne. Zakon o pretvorbi društvene svojine nikad nije proveden u cijeloj BiH, odnosno nikad nije izvršena uknjižba prava vlasništva na državnoj imovini u korist BiH.

3.3. Sukcesija imovine bivše Jugoslavije

U pravnom smislu, sukcesija predstavlja skup pravnih pitanja i rješenja vezanih uz prijelaz državnog područja (cijelog ili samo jednog dijela) jedne države pod vlast druge države ili država. Zbog nedovoljno razvijenog običajnog prava iz područja sukcesije, Komisija za međunarodno pravo u okviru UN-a je izradila dvije konvencije: Bečku konvenciju o sukcesiji država u odnosu na međunarodne ugovore (1978) i Bečku konvenciju o sukcesiji država u odnosu na imovinu, arhive i dugove (1983). Obje konvencije se primjenjuju kao običajno pravo i prema državama koje ih nisu ratificirale. Pravila međunarodnog prava o sukcesiji primjenjuju se u svim slučajevima u kojima ne postoji drugačiji sporazum zainteresiranih strana. U slučaju sukcesije bivše SFRJ, države nasljednice su uspjele postići sporazum. Tako je BiH prema Sporazumu o pitanjima sukcesije bivše SFRJ⁶⁹, jedna od pet pravnih sljednica bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Svrha ovog Sporazuma, koji je zaključen poslije višegodišnjih pregovora država nastalih disolucijom bivše Jugoslavije, jeste reguliranje svih pitanja koja se odnose na nasljedstvo imovine, prava i obaveza. Ta su pitanja regulirana kroz ukupno sedam aneksa Sporazuma i to: Aneks A: Pokretna i nepokretna imovina; Aneks B: Diplomatska i konzularna imovina; Aneks C: Finansijska potraživanja i dugovanja; Aneks D: Arhive; Aneks E: Penzije; Aneks F: Ostala prava, koristi/interesi i obaveze; Aneks G: Privatna svojina i stečena prava.

⁶⁶ Čl. I/1 Ustava BiH.

⁶⁷ C. Steiner, N. Ademović, *Ustav Bosne i Hercegovine – Komentar*, 2010, s. 82-83.

⁶⁸ Vidjeti bilj. 57.

⁶⁹ Sporazum o pitanjima sukcesije bivše SFRJ zaključen je u Beču 29. 06. 2001. godine, između Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Republike Makedonije, Republike Slovenije i Savezne Republike Jugoslavije, a stupio je na snagu 02. 06. 2004. godine, nakon njegove ratifikacije od strane svih država sukcesora. Parlamentarna skupština BiH je Odlukom broj: 56/01 od 24. 10. 2001. godine dala saglasnost za ratifikaciju, nakon čega je Predsjedništvo BiH na 116. sjednici, održanoj 28. 11. 2001. godine, donijelo Odluku o ratifikaciji Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ (Sl. gl. BiH – Međunarodni ugovori 10/01).

Države nasljednice su prihvatile princip da moraju sve vrijeme poduzimati neophodne mjere da spriječe gubitak, oštećenje ili uništenje državnog arhiva, državne imovine i kapitala bivše SFRJ u skladu sa odredbama ovog sporazuma za koje su zainteresirane jedna ili više država nasljednica⁷⁰, te preuzele obavezu implementiranja ovog Sporazuma u dobroj vjeri, u duhu Povelje Ujedinjenih nacija i u skladu sa međunarodnim pravom⁷¹.

Sporazumom je ustanovljena Stalna zajednička komisija u kojoj su predstavnici svake države nasljednice, a čiji je mandat praćenje efikasne implementacije Sporazuma i rješavanje eventualnih sporova. Kada su u pitanju eventualni sporovi, Sporazum predviđa i poseban način njihovog rješavanja putem eksperta koji nije državljanin ni jedne potpisnice Sporazuma, a kojeg države određuju sporazumno⁷². Ako se sporazum ne može postići, eksperta određuje predsjednik Suda za pomirenje i arbitražu OSCE. Imenovani ekspert donosi samo obavezujuće stručno rješenje oko tumačenja termina korištenih u Sporazumu i ne može imati mandat da utvrđuje praktičnu primjenu Sporazuma ili njegovog pojedinog dijela.

Kroz Dodatak Sporazumu⁷³ države nasljednice su se dogovorile da će imovina bivše SFRJ (zlato i ostale rezerve i dionice) koja se drži u Banci za međunarodna poravnanja biti podijeljena između njih u sljedećim omjerima: Bosna i Hercegovina 13,20%; Hrvatska 28,49%; Makedonija 5,40%; Slovenija 16,39%; Savezna Republika Jugoslavija 36,52%.

3.3.1. Pokretna i nepokretna imovina

Pitanje državne imovine bivše SFRJ regulirano je Aneksom A sporazuma i to prema teritorijalnom principu: da nepokretna državna imovina bivše SFRJ unutar teritorije bivše države pripada onoj novonastaloj državi na čijoj se teritoriji nalazila u momentu kada je ta država proglasila nezavisnost⁷⁴. Identičan kriterij za podjelu primjenjuje se i za vidljivu pokretnu imovinu. Izuzetak od ovog pravila predstavlja vidljiva pokretna imovina od velikog značaja za kulturnu baštinu jedne od država nasljednica, ukoliko potiče s teritorije te države. Ta imovina mogu biti umjetnička djela, rukopisi, knjige, naučne zbirke i važne zbirke knjiga, arhivska građa i ostali predmeti od umjetničkog, istorijskog ili arheološkog interesa za određenu državu. Takvu imovinu zainteresovana država nasljednica treba označiti čim prije, ali ne kasnije od dvije godine računajući od dana stupanja Sporazuma na snagu⁷⁵. Osim toga, predviđeno je da će vidljiva pokretna vojna imovina bivše SFRJ biti predmet posebnih sporazuma među državama nasljednicama i na nju se ne primjenjuje kriterij mjesta gdje se nalazila u momentu proglašenja nezavisnosti⁷⁶. Ipak, ako je vidljiva pokretna i nepokretna vojna imovina korištena u civilne svrhe, ona pripada državi na čijoj se teritoriji nalazila u momentu proglašenja njene nezavisnosti⁷⁷. Dakle, danom sticanja svojine na pokretnoj i nepokretnoj imovini smatra se dan proglašenja nezavisnosti države nasljednice. Predviđena je i mogućnost da određena država nasljednica stavi prigovor značajno neravnopravne raspodjele državne imovine bivše SFRJ i

⁷⁰ Čl. 2 Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ.

⁷¹ Čl. 9 Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ.

⁷² Čl. 5 st. 3 Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ.

⁷³ Dodatak Sporazumu parafiran je u Briselu 10. 04. 2001. godine.

⁷⁴ Čl. 2 st. 1 Dodatka Sporazumu A.

⁷⁵ Čl. 3 st. 2. Dodatka sporazumu A.

⁷⁶ Čl. 4 st. 1 Dodatka sporazumu A.

⁷⁷ Čl. 4 st. 2 Dodatka sporazumu A.

iznese ga na Zajedničku komisiju, koja može preduzeti takvu radnju koju u datim okolnostima smatra odgovarajućom⁷⁸.

3.3.2. Diplomatska i konzularna imovina

Način podjele diplomatske i konzularne imovine bivše SFRJ reguliran je Aneksom B Sporazuma o pitanjima sukcesije. U posebnom dodatku ovog Aneksa nalazi se popis nepokretne diplomatske i konzularne imovine bivše SFRJ u svim državama svijeta po geografskim regionima, s procjenom vrijednosti objekata, vrstom, površinom i pravnim statusom. Aneks sadrži privremenu i djelimičnu raspodjelu nepokretnosti koja je izvršena tako da je BiH pripala Ambasada u Londonu, Hrvatskoj Ambasada u Parizu, Makedoniji Generalni konzulat u Parizu, Sloveniji Ambasada u Washingtonu, a SRJ Rezidencija u Parizu⁷⁹. Sporazum sadrži omjere vrijednosti za raspodjelu imovine svakoj državi nasljednici, prema kojima su BiH i Makedonija dobile veći udio nego što bi im pripao po kriterijima Međunarodnog monetarnog fonda ili nekom drugom poželjnijem kriteriju za podjelu te imovine za BiH i Makedoniju⁸⁰. Ovi omjeri vrijednosti iznose za BiH 15%, za Hrvatsku 23,5%, za Makedoniju 8%, za Sloveniju 14% i SRJ 39,5%⁸¹. Raspodjela nepokretne imovine će se obaviti na osnovu posebnog sporazuma pet država. Ako se on ne postigne države nasljednice će utvrditi procedure po kojima će bilo koja imovina koju odabere samo jedna država pripasti toj državi⁸². Kada su dvije ili više država odabrale istu imovinu te će se države dogovoriti o tome kojoj će od njih pripasti ta imovina, uz poštivanje Sporazumom utvrđenih omjera vrijednosti za svaku državu nasljednicu. Pokretna državna imovina koja čini sadržaj diplomatske i konzularne imovine će pripasti onoj državi nasljednici koja stekne dotičnu diplomatsku ili konzularnu imovinu⁸³. Ako je riječ o pokretnoj imovini od velikog značaja za kulturnu baštinu jedne države ona će pripasti toj državi⁸⁴.

3.3.3. Finansijska potraživanja i dugovanja

Odredbama Aneksa C Sporazuma o pitanjima sukcesije regulirana je podjela finansijskih potraživanja i dugovanja bivše SFRJ među državama nasljednicama. Finansijska potraživanja bivše SFRJ obuhvataju sva potraživanja kao što su gotovina, zlato i ostali plemeniti metali, depozitni računi i vrijednosni papiri⁸⁵. Finansijska dugovanja obuhvataju dugove bivše SFRJ, dugove za koje jamči bivša SFRJ i finansijska potraživanja od bivše SFRJ⁸⁶. Glavni dio potraživanja i dugovanja bivše SFRJ je u praksi već raspodijeljen na osnovu sporazuma između država nasljednica ili sporazuma između njih i dotičnih međunarodnih finansijskih institucija. Države nasljednice su se sporazumjele da će raspoloživa strana finansijska potraživanja biti rapodijeljena prema sljedećim omjerima: BiH 15,50%, Hrvatska 23%, Makedonija 7,50%,

⁷⁸ Čl. 8 st. 2 Dodatka sporazumu A.

⁷⁹ Čl. 1. Dodatka sporazumu B.

⁸⁰ Čl. 2 st. 2 Dodatka sporazumu B.

⁸¹ Čl. 2 st. 3 Dodatka sporazumu B.

⁸² Čl. 4 st. 2 Dodatka sporazumu B.

⁸³ Čl. 4 st. 4 Dodatka sporazumu B.

⁸⁴ Čl. 4 st. 5 Dodatka sporazumu B.

⁸⁵ Čl. 1. Dodatka sporazumu C.

⁸⁶ Čl. 2 Dodatka sporazumu C.

Slovenija 16% i SRJ 38%.⁸⁷ Prema istom omjeru bi se raspodijelila eventualno novopronađena sredstva u roku od narednih 5 godina. Sporazum garantuje monetarnu nezavisnost država nasljednica koja uključuje i pravo na novu sopstvenu valutu, bez pokretanja bilo kakvih sporova ili žalbi u vezi s tim.

Predstavnici država nasljednica su, kao Dodatak 1. Aneksu C Sporazuma potpisale Ovlaštenje Centralnim bankama, odnosno odgovornim Ministarstvima o otkrivanju podataka o finansijskim ili drugim potraživanjima bivše SFRJ kod Centralnih banaka i/ili drugih finansijskih institucija trećih zemalja.

3.3.4. Značaj Aneksa G Sporazuma o pitanjima sukcesije

Odredbama Aneksa G Sporazuma o pitanjima sukcesije uređeni su prava i obaveze država nasljednica bivše SFRJ u ostvarivanju privatno-pravnih zahtjeva fizičkih i pravnih lica sa područja drugih država nasljednica. Međutim, Aneks G regulira i položaj država nasljednica kada se one pojavljuju kao nosioci pravnih zahtjeva po osnovu državnog vlasništva, kao stečenog prava.

U cilju provođenja Aneksa G, BiH je donijela Odluku o provođenju Aneksa G Sporazuma o pitanjima sukcesije na teritoriji Bosne i Hercegovine i Odluku o obavezi zaštite državne imovine, finansijskih potraživanja i dugovanja pravnih lica iz BiH u drugim državama bivše SFRJ⁸⁸. Na osnovu ovih odluka stvorena je mogućnost da se entiteti pojave kao pravne osobe koje na osnovu Aneksa G mogu u drugim državama sljednicama potraživati sredstva iz pasivnog podbilansa. Istovremeno, otvoreno je i pitanje obaveza koje država BiH kao sljednica ima po istom osnovu prema subjektima iz drugih država koje su nastale na području bivše SFRJ.

Stvari i prava iz pasivnog podbilansa koja se nalaze na teritoriji druge države nasljednice bivše SFRJ su za tu državu nasljednicu po osnovu sukcesije državna svojina, odnosno, državno potraživanje BiH. Zbog toga, kao i zbog činjenice da je država BiH jedini subjekt međunarodnog javnog prava, ostvarivanje vlasničkih prava države mora se vršiti u njeno ime. Prema odredbama Odluke o obavezi zaštite državne imovine, finansijskih potraživanja i dugovanja pravnih lica iz BiH u drugim državama bivše SFRJ, kao ovlašteni podnosioci zahtjeva mogu se pojaviti nadležna Agencija za privatizaciju u FBiH i Ministarstvo za ekonomske odnose u RS. U ovoj se Odluci ne spominje nadležni organ u Brčko Distriktu BiH, ali je odredbom čl. 2 Odluke o provođenju Aneksa G Sporazuma o pitanjima sukcesije na teritoriji BiH propisano da je to gradonačelnik Brčko Distrikta BiH. Vraćene stvari, te ostvarena prava i obeštećenja pripadaju entitetu koji je na osnovu propisa o privatizaciji vršio privatizaciju.

Obaveze koje BiH ima po pasivnom podbilansu prema subjektima sa područja drugih država nasljednica bivše SFRJ su njene obaveze. Iako je država BiH pasivno legitimirana u zahtjevima za plaćanje ili obeštećenje, u skladu sa Odlukom o sprovođenju Aneksa G Sporazuma o pitanjima sukcesije na teritoriji BiH, država je postupak utvrđivanja obaveza prenijela na entitete kao vršiocje privatizacije, odnosno titulare ovlaštenja povodom državne svojine. Ukoliko izmiri obaveze iz Aneksa G ili ukoliko plati obeštećenje zbog njihovog neispunjenja, država teoretski

⁸⁷ Čl. 5 st. 2 Dodatka sporazumu C.

⁸⁸ Obje Sl. gl. BiH 2/04.

ima pravo regresa prema entitetu koji je na osnovu propisa o privatizaciji vršio privatizaciju, odnosno koji je trebao da snosi te obaveze⁸⁹.

3.4. Implementacija Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ u BiH

Iako je Sporazum o pitanjima sukcesije bivše SFRJ stupio na snagu još sredinom 2004. godine⁹⁰, nadležni organi u BiH dugo vremena nisu uspjevali da uspostave odgovarajući zakonodavni mehanizam za raspodjelu finansijskih sredstava koja pripadaju BiH po ovom Sporazumu između države i nižih nivoa vlasti. Parlamentarna skupština BiH je to već ranije pokušala učiniti donošenjem Zakona o namjeni i korištenju dijela imovine koju je Bosna i Hercegovina dobila po Sporazumu o pitanjima sukcesije⁹¹. Po odredbama ovog zakona sredstva u iznosu od 156.011.373,15 KM dodijeljena su BiH prema stopi od 13%, FBiH prema stopi od 46%, a RS prema stopi od 25%, dok je preostalih 16% plasirano u kapitalne rezerve kod Centralne banke BiH. Ovime je problem mogao biti samo djelimično riješen, ali u samoj implementaciji zakona su se pojavili novi problemi. Naime, ministri finansija BiH, FBiH i RS su 02. 03. 2009. godine potpisali Protokol o privremenoj raspodjeli sredstava dobivenih po osnovu Sporazuma o pitanjima sukcesije, prema kojem je dogovorena privremena raspodjela 170.892.841,01 KM u novčanim sredstvima dobivenim po Sporazumu o sukcesiji u skladu s načelima Zakona o namjeni i korištenju dijela imovine koju je Bosna i Hercegovina dobila na osnovu Sporazuma o pitanjima sukcesije. Međutim, Fiskalno vijeće BiH je 09. 02. 2009. godine donijelo Zaključak u kojem se izražava podrška Protokolu između državnog i entitetskih ministarstava, ali kojim je propisano da će dio sredstava iz sukcesije utvrđen Protokolom biti raspodijeljen prema stopi od 65% za FBiH i 35% za RS. Na osnovu takvog zaključka, Vijeće ministara BiH donijelo je Odluku o privremenoj raspodjeli dijela imovine Bosne i Hercegovine dobivene prema Sporazumu o pitanjima sukcesije⁹², kojom se potvrđuje prethodno spomenuti Protokol i određuje da sredstva iz sukcesije budu raspodijeljena isključivo između FBiH i RS, prema stopi od 65% odnosno 35% sve dok se ne donese zakon kojim se utvrđuju konačne stope raspodjele.

Na ovaj su način država BiH i Brčko Distrikt BiH u potpunosti isključeni iz privremene raspodjele sredstava iz sukcesije, što je bio povod za reakciju visokog predstavnika koji je 18. septembra 2009. godine donio Odluku kojom se donosi Zakon o raspodjeli, namjeni i korištenju finansijskih sredstava dobivenih po Aneksu „C“ Sporazuma o pitanjima sukcesije⁹³. Ovim je zakonom utvrđeno da će sva finansijska sredstva koja BiH dobije po osnovu Aneksa „C“ Sporazuma biti raspodijeljena prema stopama: BiH - 10%; FBiH - 58%; RS - 29%; i Brčko Distrikt BiH - 3%⁹⁴. Zakonom je takođe predviđeno da će se izvršiti poravnanje i prijenos sredstava prethodno već raspoređenih između FBiH i RS u skladu sa Odlukom o privremenoj raspodjeli dijela imovine Bosne i Hercegovine dobivene po Sporazumu o pitanjima sukcesije. To

⁸⁹ Agencija za privatizaciju u FBiH, *Analiza pasivnog podbilansa sa prijedlogom mjera*, 2004, s. 6.

⁹⁰ Vidjeti bilj. 69.

⁹¹ Sl. gl. BiH 11/02.

⁹² Sl. gl. BiH 34/09.

⁹³ Odluka dostupna na: http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=43972.

⁹⁴ Čl. 8 Odluke (bilj 93).

se ima izvršiti vraćanjem tih sredstava na raspolaganje institucijama BiH i Brčko Distrikta BiH u pripadajućim iznosima⁹⁵.

Narodna skupština RS je sredinom 2010. godine donijela Zakon o provođenju Aneksa „G“ Sporazuma o pitanjima sukcesije na teritoriji Republike Srpske⁹⁶, kojim se uređuje provođenje Aneksa „G“ Sporazuma o pitanjima sukcesije na teritoriji RS, zaštita imovine pravnih lica koja su imovinu stekla u postupku privatizacije, a na kojoj su pravo korištenja i raspolaganja imala preduzeća u društvenoj svojini sa sjedištem u nekoj od bivših republika SFRJ, te status postupaka koji za predmet imaju rješavanje imovinsko-pravnih odnosa nad imovinom preduzeća sa sjedištem na teritoriji neke od država koje su nastale raspadom SFRJ. Zakonom se precizira i da će sudski i drugi postupci, u svim fazama, koji za predmet imaju rješavanje imovinsko-pravnih odnosa imovine pravnih lica sa sjedištem na teritoriji neke od država koje su nastale raspadom SFRJ, a koja se nalazi na teritoriji RS, biti prekinuti do zaključenja odgovarajućih ugovora o uređenju imovinsko-pravnih odnosa između BiH i država nastalih raspadom SFRJ⁹⁷.

3.5. Privatizacija državne imovine

Dok je s jedne strane još uvijek nejasno kome pripada, odnosno kome će i na koji način pripasti državna imovina, s druge strane propisima koji reguliraju postupak privatizacije sasvim je jasno podijeljena nadležnost za provođenje tog postupka i utvrđeno kome pripadaju prihodi koji se ostvare prodajom državne imovine koja se privatizira. Naime, sredinom 1998. godine, donesen je Okvirni zakon o privatizaciji preduzeća i banaka u BiH⁹⁸ kojim se priznaje pravo entiteta da privatiziraju preduzeća i banke smještene na njihovoj teritoriji⁹⁹, a koja nisu u privatnom vlasništvu i da im pripadne prihod koji se time ostvaruje u skladu sa propisima koje usvoje parlamenti entiteta, čime je praktično utemeljen entitetski karakter privatizacije u BiH. Praktična posljedica ovoga je zapravo na mala vrata izvršena promjena titulara vlasničkih ovlaštenja na način da se umjesto države BiH kao titular pojavljuje teritorijalno nadležni entitet.

Proces privatizacije u FBiH zakonom je organiziran decentralizirano, što znači da pored Agencije za privatizaciju u FBiH i svaki kanton ima svoju agenciju za privatizaciju osnovanu propisima tog kantona, a te agencije provode privatizaciju državnog kapitala na nivou kantona. U RS proces privatizacije prvobitno je provodila Direkcija za privatizaciju RS, da bi te poslove poslije preuzela Investiciono-razvojna banka Republike Srpske a.d. Banja Luka. U Brčko Distriktu BiH, u okviru Vlade Brčko Distrikta, uspostavljen je Ured za privatizaciju, koji provodi proces privatizacije.

Privatizacija državne imovine provodi se u četiri oblasti i to privatizacija preduzeća, privatizacija banaka, privatizacija stanova i privatizacija izgrađenog građevinskog zemljišta.

⁹⁵ Čl. 10 Odluke (bilj. 93).

⁹⁶ Zakon o provođenju Aneksa „G“ Sporazuma o pitanjima sukcesije na teritoriji Republike Srpske Sl. gl. RS 71/10.

⁹⁷ Čl. 4 Zakona (bilj. 96).

⁹⁸ Sl. gl. BiH 14/98.

⁹⁹ Čl. 3 st. 1 Okvirnog zakona o privatizaciji preduzeća i banaka u BiH.

3.5.1. Privatizacija preduzeća i banaka

Proces privatizacije preduzeća je u FBiH reguliran Zakonom o privatizaciji preduzeća¹⁰⁰, u RS prvo Zakonom o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima¹⁰¹ iz 1998. godine, a poslije Zakonom o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima¹⁰² iz 2006. godine. U Brčko Distriktu BiH ovaj proces reguliran je Zakonom o privatizaciji preduzeća Brčko Distrikta BiH¹⁰³. Najveći dio ovog procesa je već okončan. U državnoj svojini su ostala uglavnom preduzeća od strateškog značaja, državni kapital u djelimično privatiziranim preduzećima i sredstva sadržana u pasivnim podbilansima privatiziranih preduzeća. U pasivni podbilans preduzeća i banaka koje se privatiziraju, u skladu sa odredbama čl. 2 st. 2 tačka 1 i čl. 8 st. 1 tačke 1 i 2 Zakona o početnom bilansu stanja preduzeća i banaka¹⁰⁴, odnosno odredbama čl. 9-15 i čl. 18 Zakona o početnom bilansu stanja u postupku privatizacije državnog kapitala u preduzećima¹⁰⁵, ulaze stvari i prava koja nisu pod kontrolom subjekta koji se privatizira, kao i salda potraživanja i obaveza nastalih prije 31. 03. 1992. godine iz odnosa sa subjektima sa područja bivše SFRJ i iz drugog entiteta u BiH. S obzirom da se radi o državnom kapitalu, ova sredstva ostaju u državnom vlasništvu. Paralelno sa stvarima na području drugih država nasljednica bivše SFRJ i pravima iz pasivnog podbilansa, država je preuzela i obaveze preduzeća koje su nastale do 31. 03. 1992. po osnovu odnosa sa pravnim i fizičkim licima sa područja drugih republika bivše SFRJ, odnosno drugog entiteta u BiH.

Modelom masovne privatizacije svim punoljetnim građanima je otvorena mogućnost da učestvuju u privatizaciji imovine, dijela ili ukupnog državnog kapitala preduzeća i to koristeći certifikate koji su im dodijeljeni kao platežno sredstvo. Pored građana, u masovnoj privatizaciji učestvuju i privatizacijski investicioni fondovi (PIF) i drugi investitori. Uvažavajući sa jedne strane iskustva zemalja koje su ranije pristupile tranziciji, a sa druge sve specifičnosti koje su nastale kao posljedica rata u BiH, pravila ovog modela privatizacije postavljena su tako da budu transparentna, čime je omogućen uvid javnosti u sve pojedinačne privatizacijske prodaje. Planirano je da privatizacija bude obavljena u što kraćem roku kako bi se skratio period tranzicije za preduzeća i stvorili uvjeti za poboljšanje poslovanja i otvaranje novih radnih mjesta u budućnosti. U samom postupku privatizacije korišteno je nekoliko načina prodaje imovine i to: javna ponuda dionica, prodaja putem tendera i prodaja putem berze.

Privatizacija banaka u FBiH izvršena je na osnovu Zakona o privatizaciji banaka¹⁰⁶, a u RS na osnovu Zakona o privatizaciji državnog kapitala u bankama¹⁰⁷.

3.5.2. Privatizacija stanova

Kada je u pitanju privatizacija stanova koji su bili u društvenom vlasništvu, u FBiH je to učinjeno na osnovu Zakona o prodaji stanova na kojim postoji stanarsko pravo¹⁰⁸. Kada je riječ o

¹⁰⁰ Sl. nov. FBiH 27/97, 08/99, 32/00, 45/00, 54/00, 61/01, 27/02, 33/02, 28/04, 44/04, 42/06 i 4/09.

¹⁰¹ Sl. gl. RS 24/98, 62/02, 38/03, 65/03 i 109/05.

¹⁰² Sl. gl. RS 51/06, 1/07, 53/07, 41/08 i 58/09.

¹⁰³ Sl. gl. BDBiH 08/04.

¹⁰⁴ Sl. nov. FBH 12/98.

¹⁰⁵ Sl. gl. RS 24/98.

¹⁰⁶ Sl. nov. FBiH 12/98, 29/00, 37/01, 33/02.

¹⁰⁷ Sl. gl. RS 24/98, 07/02, 05/99, 18/99.

ovom zakonu, zanimljivo je da se u vezi sa njegovom primjenom, u dijelu koji se odnosi na povrat stanova iz nekadašnjeg vojnog stambenog fonda, pred Europskim sudom za ljudska prava trenutno vodi oko 60 predmeta protiv BiH¹⁰⁹, a u maju 2010. godine Sud je donio i presudu u slučaju *Dokić protiv BiH*. Ovom presudom je utvrđena povreda člana 1. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i sloboda, zato što je aplikantu bilo onemogućeno da vrati u posjed svoj prijeratni stan u Sarajevu i da bude uknjižen kao vlasnik, iako je imao pravno valjan kupoprodajni ugovor.

Zakon o privatizaciji državnih stanova RS¹¹⁰ i Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo Brčko Distrikta¹¹¹ nisu proizveli slične probleme.

3.5.3. Privatizacija izgrađenog građevinskog zemljišta

Visoki predstavnik je sredinom 2003. godine donio Odluku kojom se donosi Zakon o građevinskom zemljištu FBiH¹¹² i Odluku kojom se donosi Zakon o građevinskom zemljištu RS¹¹³. Oba zakona¹¹⁴ određuju prestanak državnog vlasništva na građevinskom zemljištu, tako što propisuju da vlasnik zgrade ili posebnog dijela zgrade stupanjem na snagu ovih zakona stiče pravo vlasništva na zemljištu, pod zgradom i na onoj površini koje je regulacionim planom ili planom parcelizacije utvrđeno da služi za redovnu upotrebu zgrade¹¹⁵. Odredba člana 53. navedenih zakona propisuje da, kada se na gradskom građevinskom zemljištu, dodijeljenom po stupanju na snagu ovih zakona, izgradi građevina u skladu sa važećim zakonom, prestaje pravo korištenja zemljišta radi građenja i stiče se pravo vlasništva. Pored toga, odredbom člana 96. oba ova zakona propisano je da njihovim stupanjem na snagu, po sili zakona prestaje državno vlasništvo na građevinskom zemljištu koje nije privedeno namjeni u skladu sa prostornim planom, a u društveno sada državno vlasništvo je prešlo na osnovu odluke općine. Jasno je da je cilj donošenja ovih zakona bio ukidanje monopola države na pravo vlasništva na građevinskom zemljištu, te ukidanje diskriminacije građana kroz priznavanje privatnog vlasništva.

3.6. Denacionalizacija i restitucija

Značajan dio imovine koja se danas smatra, ili se može smatrati državnom imovinom, prešao je u državno, odnosno društveno vlasništvo na način koji je suprotan međunarodnim standardima zaštite prava vlasništva. U cilju saniranja problema iz ranijeg perioda, konačnog uređenja vlasništva i uspostavljanja pravne sigurnosti, država bi morala stvarnim vlasnicima vratiti imovinu koja im je, za vrijeme bivše Jugoslavije, oduzeta na osnovu zakonskih akata države kao što su konfiskacija, nacionalizacija i eksproprijacija, ili ih na neki drugi način obešteti.

¹⁰⁸ Sl. nov. FBiH 27/97, 11/98, 22/99, 27/99, 7/00, 25/01, 61/01, 15/02, 54/04, 36/06 i 51/07.

¹⁰⁹ M. Mijić, *Bosna i Hercegovina pred Europskim sudom za ljudska prava*, Sveske za javno pravo broj 3 (s. 4-14), s. 11.

¹¹⁰ Sl. gl. RS 11/00, 18/01, 35/01, 47/02, 65/03, 03/04, 70/04, 02/05, 67/05.

¹¹¹ Sl. gl. BDBiH 10/02, 17/04, 41/06 i 19/07.

¹¹² Odluka dostupna na: http://www.ohr.int/decisions/plipdec/default.asp?content_id=29899.

¹¹³ Odluka dostupna na: http://www.ohr.int/decisions/plipdec/default.asp?content_id=29897.

¹¹⁴ Sl. nov. FBiH 67/05 i Sl. gl. RS 112/06.

¹¹⁵ Čl. 39 oba zakona.

Denacionalizacija predstavlja skup propisa kojima se utvrđuju uslovi i postupak za ukidanje pravnih i ekonomskih posljedica prestanka privatnog vlasništva, odnosno prinudnog prijenosa privatne imovine u fond društvenog (državnog) vlasništva¹¹⁶. Pod restitucijom se u pravnom smislu podrazumijeva vraćanje oduzetih prava vlasništva ili drugih stvarnih prava bivšim vlasnicima odnosno njihovim pravnim sljednicima i nasljednicima na postojećoj imovini, kojim se uspostavlja prijašnje stanje¹¹⁷.

Nakon uvođenja novog sistema u vlasničkim i društvenoekonomskim odnosima u BiH početkom devedesetih godina prošlog stoljeća, samo po sebi postavilo se i pitanje ispravljanja nepravde prema vlasnicima imovine oduzete u periodu socijalizma. BiH je, kao potpisnica Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Protokola uz nju, obavezna na svojoj teritoriji osigurati najviše standarde međunarodno priznatih prava, među kojima i pravo na vlasništvo, a time i posjedovanje i korištenje imovine. Iz navedenog je jasno da BiH mora pronaći odgovarajuće mehanizme da stvori pravne i ekonomske uslove ispravke nepravde prema ranijim vlasnicima, njihovim nasljednicima, pravnim licima i njihovim pravnim sljednicima i obešteti ih ili naturalno ili novčano, kroz proces denacionalizacije, odnosno restitucije. Nema nikakve sumnje da to nije jednostavan zadatak, prvenstveno zbog toga što je protekom vremena došlo do uništenja jednog dijela te imovine, ali isto tako i zbog zaštite stečenih prava trećih lica na određenoj imovini, koja su ta prava stekla valjanim pravnim poslom ili pak zbog toga što bi u više slučajeva restitucija bila suprotna javnom interesu.

4. Rješavanje pitanja državne imovine

Jasno je da neće cjelokupna imovina koja je nekada bila u društvenoj svojini biti predmet privatizacije, denacionalizacije i restitucije. Stoga se, nezavisno od ovih procesa, vode intenzivne aktivnosti na rješavanju statusa imovine koja će ostati u vlasništvu države¹¹⁸ i kada se ovi procesi okončaju. Rješavanje ovog pitanja svakako je jedan od najvećih izazova s kojima se BiH susrela u periodu nakon Daytonskog sporazuma, prije svega zbog političkih konotacija koje su u BiH neminovne kada se radi o bilo kojem ozbiljnijem problemu. One su rezultat različitih interesa vladajućih struktura u entitetima, ali i različitih shvatanja i tumačenja ustavnih odredbi, te različitih pogleda na budućnost države.

Očekivano, najveće sukobe izaziva pitanje na koji način će biti podijeljena državna imovina, odnosno ko će na njoj vršiti vlasnička ovlaštenja. Iz Republike Srpske zastupa se stav da državna imovina treba pripasti entitetu na čijoj se teritoriji nalazi (tzv. teritorijalni princip raspodjele). Suprotno tome, u Federaciji BiH prevladava mišljenje da pravo vlasništva nad državnom imovinom treba da ima država BiH, s tim da bi niži nivoi vlasti mogli dobiti imovinu koja im je neophodna za obavljanje njihovih ustavnih i zakonskih nadležnosti (tzv. funkcionalni princip raspodjele).

¹¹⁶ Ekonomski institut Sarajevo, *Studija izvodljivosti restitucije u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2006, s. 6.

¹¹⁷ Ekonomski institut Sarajevo (bilj. 116), s. 7.

¹¹⁸ Kada se, u ovom kontekstu govori o „vlasništvu države“, misli se kako na državu BiH, tako i na njene sastavne dijelove, odnosno entitete, Brčko Distrikt, kantone u Federaciji BiH, gradove i općine, bez prejudiciranja načina na koji će biti riješeno pitanje raspodjele državne imovine između različitih nivoa državne vlasti.

4.1. Aktivnosti na nivou BiH

I dok je stupanjem na snagu Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ u najvećem dijelu riješeno pitanje vlasništva imovine bivše SFRJ među državama nasljednicama, za problem podjele vlasništva nad državnim imovinom u BiH, između države i nižih nivoa vlasti, još uvijek nije pronađeno adekvatno rješenje.

Vijeće ministara BiH je krajem 2004. godine donijelo Odluku 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 državnim imovinom¹¹⁹. Zadatak Komisije bio je da izradi kriterije za utvrđivanje državne imovine i njenu raspodjelu između BiH, entiteta i Brčko Distrikta BiH i za donošenje propisa o upravljanju tom imovinom, te za predlaganje nacрта zakona o pravima vlasništva i upravljanja državnim imovinom.

U skladu sa Odlukom, državnim imovinom smatra se pokretna i nepokretna imovina koja pripada državi BiH na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije, pokretna i nepokretna imovina na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina 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 i to bez obzira da li se, na dan donošenja ove Odluke, smatra vlasništvom ili posjedom, ili je upisana kao imovina bilo kojeg nivoa vlasti ili javne organizacije u Bosni i Hercegovini i bez obzira da li je tom imovinom, u periodu od prestanka postojanja Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, na bilo koji način ili u bilo kojem obliku raspolagalo neko pravno lice ili organ javnog ili privatnog karaktera¹²⁰.

Početkom 2005. godine, u rješavanje pitanja državne imovine aktivno se uključio i visoki predstavnik proglasivši Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnim imovinom Bosne i Hercegovine¹²¹, Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnim imovinom Federacije Bosne i Hercegovine¹²² i Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnim imovinom Republike Srpske¹²³. Povod za ovakav potez visokog predstavnika bila je potreba da se zaštite interesi države od štete koja bi eventualno mogla nastati zbog raspolaganja državnim imovinom prije donošenja zakona kojim bi ova oblast bila uređena. Navedenim zakonima je, između ostalog, zabranjeno privremeno raspolaganje nepokretnom imovinom na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša SRBiH do 31. 12. 1991. godine, koja se na dan donošenja ovog zakona smatra vlasništvom ili posjedom bilo koje razine vlasti ili javne organizacije BiH, FBiH, odnosno RS. Članom 3 stav 2 svakog od ovih zakona dozvoljeno je da, na prijedlog zainteresirane strane, Komisija za državnu imovinu može odlučiti da se određena državna imovina izuzme od privremene zabrane utvrđene ovim zakonom. Od zabrane raspolaganja izuzeta je imovina i prava preduzeća koja su predmet privatizacije, te imovina koja je predmet prodaje u skladu sa entitetskim zakonima kojima je regulirana privatizacija stanova.

¹¹⁹ Sl. gl. BiH 10/05, 18/05, 69/05, 70/05.

¹²⁰ Čl. 2.

¹²¹ Sl. gl. BiH 18/05, 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07 i 58/08.

¹²² Sl. novine FBiH 20/05, 17/06, 62/06, 40/07, 70/07 i 94/07.

¹²³ Sl. gl. RS 32/05, 17/06, 32/06, 100/06, 10/07 i 44/07.

Komisija za državnu imovinu nije odgovorila svojim zadacima, odnosno nije uspjela postići saglasnost u vezi zakona o raspodjeli državne imovine, niti o kriterijima za tu raspodjelu.

Sredinom 2009. godine, Vijeće ministara je donijelo Odluku o formiranju Radne grupe za popis imovine¹²⁴ čiji je zadatak bio da, u roku od šest mjeseci, pripremi popis državne imovine iz člana 2. Odluke o osnivanju Komisije za državnu imovinu¹²⁵. Međutim, ni ova Radna grupa nije uspjela realizirati povjerene joj zadatke.

Zbog toga je visoki predstavnik donio Odluku o popisu državne imovine unutar i izvan Bosne i Hercegovine¹²⁶. Tim stručnjaka koje je angažovao Ured visokog predstavnika je, u saradnji sa katastrima, zemljišnoknjižnim uredima i drugim institucijama koje vode javnu imovinsku evidenciju u BiH, i pored određenih opstrukcija¹²⁷, izvršio popis nepokretne imovine koja se nalazi unutar granica zemlje i u inostranstvu na kojoj su na dan 31. 12. 1991. godine kao titulari bili upisani bivša SFRJ ili SRBiH i bilo koji od njihovih organa. Zamisao je bila da rezultati okončanog popisa posluže kao osnov za nastavak razgovora ka postizanju održivog rješenja pitanja vlasništva nad državnom imovinom, bez prejudiciranja na koji način će imovina biti raspodijeljena između države i drugih nivoa vlasti. Nažalost, održivo rješenje do danas nije postignuto.

4.2. Aktivnosti na nižim nivoima

Iako je od početka jasno da se pitanje statusa državne imovine mora riješiti na nivou države BiH, to nije bila smetnja nižim nivoima vlasti da svojim propisima pokušaju urediti ovo pitanje na teritoriji na kojoj vrše vlast. Prvi takav primjer zabilježen je u Kantonu Sarajevo, te u Unsko-sanskom kantonu još 1997. godine. Nešto je svježiji primjer iz Brčko Distrikta BiH 2006. godine, a posljednji takav pokušaj desio se u Republici Srpskoj 2010. godine. I dok su prva tri prošla skoro nezapaženo (Kanton Sarajevo, Unsko-sanski kanton i Brčko Distrikt BiH), ovaj posljednji je izazvao pravu buru kako u javnosti tako i na političkoj sceni (Republika Srpska). Ovo vjerovatno iz razloga što su zakoni u Kantonu Sarajevo, Unsko-sanskom kantonu i Brčko Distriktu BiH doneseni zato što je postojala realna potreba da se zaštiti vlasništvo koje nije imalo adekvatnu zaštitu, odnosno koje nije imalo svog titulara, dok su motivi za donošenje zakona u Republici Srpskoj bili sasvim druge prirode i na tragu su namjere da se jednostranim nametanjem određenih rješenja država BiH razvlasti.

4.2.1. Zakon o imovini Kantona Sarajevo i Zakon o upravljanju državnom imovinom na području Kantona Sarajevo

Tokom 1997. godine Skupština Kantona Sarajevo donijela je Zakon o imovini Kantona Sarajevo¹²⁸ i Zakon o upravljanju državnom imovinom na području Kantona Sarajevo¹²⁹.

¹²⁴ Sl. gl. BiH 33/09.

¹²⁵ Bilj. 119.

¹²⁶ Odluka o popisu državne imovine unutar i izvan Bosne i Hercegovine broj: 07/09 od 11. 09. 2009. godine (Dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/plipdec/default.asp?content_id=43935).

¹²⁷ Vidi Popis državne imovine u Bosni i Hercegovini urađen pod pokroviteljstvom Ureda visokog predstavnika - Završni izvještaj, Sarajevo 2009, s. 10.

¹²⁸ Sl. nov. KS 6/97.

Zakonom o imovini Kantona Sarajevo utvrđena je imovina Kantona Sarajevo, preuzimanje, način sticanja, upravljanja i raspolaganja imovinom i druga pitanja koja su u vezi sa imovinom Kantona. Prema odredbi člana 2 ovog zakona Kanton je pravni sljedbenik Grada Sarajeva u imovini i imovinskim pravima, u skladu sa Zakonom o područjima općina SRBiH¹³⁰. Članom 6 propisano je da je Kanton je vlasnik imovine na području Kantona i to: prirodnih bogatstava i dobara u općoj upotrebi; nekretnina na kojima pravo korištenja i upravljanja imaju mjesne zajednice, udruženja građana i političke organizacije, izuzev sredstava koja su te zajednice i organizacije pribavile iz drugih izvora osim budžeta; sredstava za finansiranje zajedničkih potreba, donacija društvenih pravnih lica i samodoprinosa građana; nekretnina na području Kantona koje su izgrađene ili po drugom osnovu stečene iz sredstava budžeta, sredstava za finansiranje zajedničkih potreba, te sredstava samodoprinosa građana i donacija, kao i imovine koja je stečena i po drugim osnovama, bez obzira da li se kod društvenog pravnog lica kao korisnika vode u poslovnim knjigama odnosno da li su upisane u zemljišne knjige; i društvenog kapitala iskazanog u bilansima stanja pravnih lica na dan 31. decembra 1991. godine, odnosno stanja utvrđenih nakon revizije. Odredbom člana 11, međutim, utvrđeno je da će se navedene odredbe člana 6. primjenjivati do donošenja zakona Federacije Bosne i Hercegovine i države Bosne i Hercegovine. Takođe je propisano da imovinom Kantona upravlja Skupština Kantona Sarajevo¹³¹, koja posebnim propisom može prenijeti prava vlasništva na druga pravna lica, u skladu sa zakonom¹³².

Zanimljivo je da je ovaj zakon dva puta bio predmet ispitivanja na Ustavnom sudu Federacije BiH. Prvi put to je bilo po zahtjevu zamjenika premijera Federacije BiH za ocjenu ustavnosti, kada je Ustavni sud FBiH, svojom Presudom broj U-4/97 od 22. jula 1997. godine utvrdio da je Zakon o imovini Kantona Sarajevo u skladu sa Ustavom FBiH. Drugi put, Ustavni sud FBiH je, odlučujući o zahtjevu gradonačelnika Grada Sarajeva za zaštitu prava na lokalnu samoupravu, Presudom broj U-18/09 od 26. 01. 2010. godine, utvrdio da je odredbama člana 2, 3, 4 i 5 Zakona o imovini Kantona Sarajevo povrijeđeno pravo Grada Sarajeva na lokalnu samoupravu.

Zakonom o upravljanju državnim imovinom na području Kantona Sarajevo uređena su ovlaštenja i obaveze Kantona Sarajevo u pogledu upravljanja imovinom u vlasništvu Kantona, utvrđenom Zakonom o imovini Kantona Sarajevo. Odredbe ovog zakona uglavnom regulišu način upravljanja preduzećima ili dijelovima preduzeća koja imaju u cijelosti ili djelimično državni kapital, te način imenovanja i kriterije za imenovanje u upravne odbore preduzeća, javnih preduzeća i javnih ustanova, kao i prava i obaveze imenovanih članova upravnih odbora. Ovaj zakon takođe sadrži odredbu kojom je propisana obaveza njegovog usklađivanja sa zakonima koje donese Federacija Bosne i Hercegovine i država Bosna i Hercegovina¹³³.

4.2.2. Zakon o imovini na Unsko-sanskom kantonu

Zakonom o imovini na Unsko-sanskom kantonu, identično kao i Zakonom o imovini Kantona Sarajevo, utvrđena je imovina Unsko-sanskog kantona, preuzimanje, način sticanja, upravljanja i

¹²⁹ Sl. nov. KS 19/07.

¹³⁰ Sl. list SRBiH 47/62, 6/65, 14/66, 23/67, 3/70, 35/77, 31/78, 22/80, 33/90, 8/91 i 32/91.

¹³¹ Čl. 8 Zakona o područjima općina SRBiH.

¹³² Čl. 9 Zakona o područjima općina SRBiH.

¹³³ Čl. 20 Zakona o područjima općina SRBiH.

raspolaganja imovinom, te druga pitanja koja su u vezi sa imovinom Kantona. I druge odredbe ovog zakona skoro su identične odredbama Zakona o imovini Kantona Sarajevo, te nema potrebe da se detaljnije analiziraju.

Ustavni sud FBiH je odlučujući o zahtjevu načelnika Općine Velika Kladuša za zaštitu prava na lokalnu samoupravu, Presudom broj U-21/06 od 13. februara 2007. godine, utvrdio da je Zakonom o imovini na Unsko-sanskom kantonu povrijeđeno pravo općine na lokalnu samoupravu.

4.2.3. Zakon o javnoj imovini Brčko Distrikta BiH

Nalogom Supervizora za Brčko od 15. Septembra 2006. godine¹³⁴, u Brčko Distriktu BiH je donesen Zakon o javnoj imovini Brčko Distrikta BiH¹³⁵, kojim je uređen sastav, način upravljanja, raspolaganja, zaštite, nadzora i evidencije javne imovine u Brčko Distriktu BiH. Član 2. navedenog zakona definiira javnu imovinu u Distriktu kao imovinu Distrikta i dobra u općoj upotrebi. Pod imovinom Distrikta smatraju se imovinska prava koja Distrikt uživa na nepokretnim i pokretnim stvarima, novčanim sredstvima i papirima od vrijednosti¹³⁶. Odredba člana 7. definiira stvari u imovini Distrikta kao dobra od općeg interesa koja se nalaze u imovini Distrikta; dobra nastala prirodnim putem koja se nalaze u imovini Distrikta; novčana sredstva; zemljišta u imovini Distrikta; objekti, posebni dijelovi objekata, drugi nadzemni i podzemni objekti, nadzemni i podzemni vodovi s pripadajućim uređajima i postrojenjima i uređaji koji su građeni ili izgrađeni na vodovodima ili koji omogućavaju funkcionisanje i cjelishodno korištenje vodova u imovini Distrikta; stvari izgrađene, odnosno pribavljene po osnovu ulaganja Distrikta; stvari za koje se utvrdi da su bez vlasnika; stvari koje su stečene u vidu poklona od strane pravnih i fizičkih lica; sredstva ostvarena po osnovu ulaganja Distrikta u privrednim društvima i javnim preduzećima; stvari stečene po osnovu razmjene, eksproprijacije ili realizacijom založnog prava na pokretnim i nepokretnim stvarima kao i na pravima i druge stvari koje su, u skladu sa zakonom, imovina Distrikta.

Zakon dalje propisuje raspolaganje, upravljanje i korištenje javne imovine. Tako je propisano da imovinom Distrikta raspolaže gradonačelnik Distrikta¹³⁷, a da nadzor nad raspolaganjem vrši Pravobranilaštvo Distrikta¹³⁸. Imovinom upravlja poseban organ – Kancelarija za upravljanje javnom imovinom, koja svoja ovlaštenja i poslove obavlja kao posebna služba Vlade Brčko Distrikta direktno odgovorna gradonačelniku¹³⁹. O davanju imovine na korištenje odlučuje gradonačelnik¹⁴⁰. U članu 3 date su definicije pojmova raspolaganja, upravljanja i korištenja. Tako se raspolaganjem imovinom smatra sticanje, prodaja, razmjena, davanje na korištenje, zakup, poklon, ustanovljavanje služnosti, ustanovljavanje prava građenja, ustanovljavanje koncesije, zalaganje pokretnih i nepokretnih stvari kao i drugi oblici raspolaganja imovinom. Upravljanje stvarima je definirano kao njihovo održavanje, obnavljanje i unapređivanje, kao i

¹³⁴ Dostupno na: http://www.ohr.int/print/?content_id=38095.

¹³⁵ Sl. gl. BDBiH 28/06 i 19/07.

¹³⁶ Čl. 5 Zakon o javnoj imovini Brčko Distrikta BiH.

¹³⁷ Čl. 8 Zakon o javnoj imovini Brčko Distrikta BiH .

¹³⁸ Čl. 32 Zakon o javnoj imovini Brčko Distrikta BiH.

¹³⁹ Čl. 17 Zakon o javnoj imovini Brčko Distrikta BiH.

¹⁴⁰ Čl. 20 Zakon o javnoj imovini Brčko Distrikta BiH.

izvršavanje zakonskih i drugih obaveza u vezi s upravljanjem, dok se pod korištenjem stvari podrazumjeva pravo na neposrednu upotrebu stvari koja je dodijeljena za obavljanje poslova iz nadležnosti korisnika, a u skladu s prirodom i namjenom stvari.

Zanimljivo je, posebno u kontekstu aktuelne rasprave o pitanju raspodjele državne imovine, što ovim zakonom nije eksplicitno propisano da je državna imovina na području Brčko Distrikta vlasništvo Brčko Distrikta. Međutim, zakon na nekoliko mjesta ukazuje da je to upravo tako¹⁴¹. Još kada se to dovede u vezu sa odredbom člana 15 Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko Distrikta BiH¹⁴², kojom je propisano da Distrikt, kao i druga pravna lica javnog prava koja su nosioci prava vlasništva, imaju jednak pravni položaj kao i privatni vlasnici, jasno je da ovaj zakon slijedi logiku po kojoj je sva državna imovina koja se nalazi u Brčko Distriktu vlasništvo Brčko Distrikta. Pored toga, to nedvojbeno proizlazi i iz odredbe člana 2. ranije pomenutog Zakona o upisu stvarnih prava na nekretnine u vlasništvu Brčko Distrikta BiH¹⁴³, kojom je propisano da će se po službenoj dužnosti izvršiti upis prava svojine ili bilo kojeg drugog stvarnog prava u korist Distrikta na svim nekretninama na kojima je u zemljišnim knjigama, do stupanja na snagu tog zakona (07. august 2004. godine) kao svojina bila upisana opštenarodna imovina, društvena ili državna svojina.

4.2.4. Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja

Narodna skupština RS je u septembru 2010. godine usvojila Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja¹⁴⁴. Ovim zakonom je propisano da se pod imovinom koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja podrazumijeva nepokretna imovina koja je pripala Bosni i Hercegovini na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije, a smatra se vlasništvom ili posjedom bilo kojeg nivoa vlasti ili javne organizacije u Republici Srpskoj i nepokretna imovina na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša SRBiH do 31. decembra 1991. godine, a koja se smatra vlasništvom ili posjedom bilo kojeg nivoa vlasti ili javne organizacije ili organa u Republici Srpskoj¹⁴⁵.

Takođe je propisano da je ova imovina vlasništvo Republike Srpske, te da se upis prava svojine u korist Republike Srpske na toj imovini u zemljišne i druge javne knjige vrši na osnovu odluke nadležnog organa za imovinsko-pravne poslove ili odluke suda¹⁴⁶. Zakon predviđa da imovinom upravlja i raspolaže Vlada RS, a da se pod pravom upravljanja i raspolaganja, u smislu ovog zakona, smatra prodaja, zamjena, ustupanje na korištenje, zakup, ustanovljenje služnosti, ustanovljenje prava građenja, uspostavljanje koncesije, uspostavljanje hipoteke i drugi oblici

¹⁴¹ Npr. naslov Glave IV Zakona je "Upravljanje imovinom u *vlasništvu* Distrikta", ili u čl. 12 kojim su propisani izuzeci od općeg pravila da se raspolaganje imovinom vrši putem javnog nadmetanja, a koji sadrži formulaciju: "...gradonačelnik može raspolagati nekretninama u *vlasništvu* Distrikta bez objavljivanja javnog konkursa, putem direktnog sporazuma...", te u čl. 18 kojim su utvrđena ovlaštenja Kancelarije za upravljanje javnom imovinom, među kojima je i "izrada i realizacija plana i programa investicionog održavanja nekretnina u *vlasništvu* Distrikta".

¹⁴² Sl. gl. BDBiH 11/01, 8/03, 40/04 i 19/07.

¹⁴³ Vidi bilj. 62.

¹⁴⁴ Sl. gl. RS 135/10.

¹⁴⁵ Čl. 2 Zakona o statusu državne imovine (bilj 144).

¹⁴⁶ Čl. 3 st. 1 i 2 Zakona o statusu državne imovine (bilj 144) .

raspolaganja u skladu sa važećim propisima¹⁴⁷. Vlada RS može sa Vijećem ministara BiH zaključiti sporazum o ustupanju na korištenje dijela imovine potrebne institucijama Bosne i Hercegovine, radi obavljanja poslova iz njihove nadležnosti¹⁴⁸, s tim da se ta imovina, po prestanku potrebe za njenim korištenjem od strane institucija Bosne i Hercegovine, vraća u posjed nadležnim organima Republike Srpske u zatečenom stanju¹⁴⁹. Zakonom je takođe utvrđeno da će pitanje perspektivne vojne imovine potrebne Oružanim snagama Bosne i Hercegovine biti regulirano posebnim sporazumom Vlade RS sa Vijećem ministara BiH i Vladom Federacije BiH¹⁵⁰.

Visoki predstavnik je 05. Januara 2011. godine donio Nalog kojim se obustavlja primjena Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja¹⁵¹, kojim je obustavio njegovu primjenu do stupanja na snagu konačne odluke Ustavnog suda BiH o navedenom zakonu.

Postupak za ocjenu ustavnosti navedenog zakona pokrenuo je Sulejman Tihčić, u svojstvu zamjenika predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH¹⁵², koji u svom zahtjevu navodi da ne postoji ustavni osnov Narodne skupštine RS da donese navedeni zakon, te da sam zakon nije usaglašen sa alinejama 2 i 6 Preambule Ustava BiH i članovima I/1 i III/3 b) Ustava BiH i članom 1 Protokola 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

U Odgovoru Narodne skupštine RS¹⁵³ na navode iz predmetnog zahtjeva osporava se ovlaštenje na strani podnosioca zahtjeva da istupa kao pokretač spora pred Ustavnim sudom BiH. Naime, prema mišljenju NSRS, s obzirom da su 03. 10. 2010. godine u BiH provedeni Opći izbori, te da su u skladu sa rezultatima istih konstituirani Predsjedništvo BiH i Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH, ima se smatrati da je prestao i mandat dotadašnjem sazivu Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, pa tako i Sulejmanu Tihčiću na poziciji zamjenika predsjedavajućeg Doma. S tim u vezi, traženo je odbacivanje zahtjeva iz formalnih razloga, čemu Ustavni sud BiH nije udovoljio, te je zakazao javnu raspravu u ovom predmetu za novembar ove godine.

U Odgovoru se dalje navodi da, u skladu sa članovima I/1, I/3, III/1 i III/3 a) Ustava BiH, država nema nadležnost u pogledu ustavne materije uređene spornim zakonom, osim ako se entiteti nisu o tome sporazumjeli u skladu sa članom V/5a Ustava, a u ovom slučaju takvog sporazuma nema.

Kao ustavni osnov za donošenje spornog zakona naveden je dio Amandmana XXXII (kojim je izmjenjen član 68 Ustava RS) stav 1 tačka 6 na Ustav RS koji glasi: „*Republika uređuje i obezbjeđuje svojinske i obligacione odnose i zaštitu svih oblika svojine...*“. Vezano za ovu

¹⁴⁷ Čl. 4 Zakona o statusu državne imovine (bilj 144) .

¹⁴⁸ Čl. 5 Zakona o statusu državne imovine (bilj 144).

¹⁴⁹ Čl. 7 st. 1 Zakona o statusu državne imovine (bilj 144).

¹⁵⁰ Čl. 9 Zakona o statusu državne imovine (bilj 144) .

¹⁵¹ Sl. gl. RS 1/11.

¹⁵² Zahtjev za pokretnje postupka za ocjenu ustavnosti Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja, dostavljen je Ustavnom sudu BiH 06. 01. 2011. godine.

¹⁵³ Odgovor Narodne skupštine RS dostavljen je Ustavnom sudu BiH 15. 02. 2011. godine.

odredbu Ustava RS, Ustavni sud BiH je već ranije utvrdio da ista nije u suprotnosti sa Ustavom BiH¹⁵⁴.

Ustav BiH, pored ranije pomenute odredbe o kontinuitetu prava i obaveza¹⁵⁵, ne sadrži odredbe koje bi se mogle dovesti u vezu sa pitanjem raspodjele državne imovine između različitih nivoa vlasti. Međutim, ukoliko se uzme u obzir sadržaj i smisao alineje 2 („*Posvećeni miru, pravdi, toleranciji i pomirenju*“) i alineje 6 („*Opredijeljeni za suverenitet, teritorijalni integritet i političku nezavisnost Bosne i Hercegovine u skladu sa međunarodnim pravom*“) Preambule Ustava BiH, jasno je da je namjera entiteta da se uknjiži kao vlasnik državne imovine suprotna Ustavu BiH.

Ustavni sud je u jednoj od svojih odluka¹⁵⁶ utvrdio da odredbe Preambule mogu imati i normativnu snagu, da one nisu samo pomoćno sredstvo za interpretaciju, te da predstavljaju valjan standard za sudsku kontrolu Ustavnog suda. Spoznaja da Preambula ima normativan karakter koji obilježava ustavni tekst upravo je za Ustav BiH posebno značajna. Ova Preambula sa svojih 10 alineja daje bosanskohercegovačkoj državi i njenim građanima „10 zapovijedi“ za miroljubiv suživot u heterogenom društvu, traumatizovanom ratom, kako se nešto slično nikada više ne bi dogodilo. Preambula je zapravo nabranje osnovnih vrijednosti i ciljeva međunarodnog i ustavnog prava, te osnovnih društvenih vrijednosti i ciljeva za koje bi se negdje drugdje smatralo da su sami po sebi razumljivi, ali koji u ovom slučaju treba da daju trajan pečat Ustavu i budućnosti zemlje¹⁵⁷.

Posvećenost miru, pravdi, toleranciji i pomirenju, iako to zvuči apstraktno, sigurno se ne postiže jednostranim aktima kojima se država nastoji lišiti imovine, odnosno kojima se dovodi u opasnost mogućnost dogovora o pitanju koje je od izuzetnog značaja za cijelu zemlju. Kada je riječ o opredijeljenosti za suverenitet, teritorijalni integritet i političku nezavisnost Bosne i Hercegovine u skladu sa međunarodnim pravom, potrebno se ponovo vratiti na član I/1 Ustava BiH¹⁵⁸ prema kojem BiH nastavlja pravni kontinuitet Republike BiH. Takođe, treba imati u vidu i odredbe Sporazuma o pitanjima sukcesije, prema kojima je BiH jedna od država nasljednica bivše SFRJ i kojim je utvrđeno da se sva pokretna i nepokretna državna imovina bivše SFRJ prenosi na države nasljednice. Entiteti su podređeni suverenitetu i teritorijalnom integritetu Bosne i Hercegovine, a oni sami ne posjeduju državni kvalitet¹⁵⁹. Suverenitet i teritorijalni integritet države nedvosmisleno se negiraju i u odgovoru Narodne skupštine RS u kojem se navodi da bi država bez entiteta koji čine njenu strukturu bila virtuelni subjektivitet, te da ona postoji samo onoliko dugo i sve dotle dok se sastoji od dvaju entiteta. Jasno je da se time osporava postojanje teritorije BiH, čime se negira jedan od atributa države BiH. Ustav BiH ne ostavlja prostor za bilo kakav oblik suvereniteta entiteta, ili za pravo na „samoorganizovanje“,

¹⁵⁴ Druga djelimična odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U-5/98 od 18. i 19. 02. 2000. godine (Dostupno na: <http://www.ustavnisud.ba/bos/odluke/>).

¹⁵⁵ Vidi pod 3.2.

¹⁵⁶ Djelimična odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U-5/98-III od 30. 06. i 01. 07. 2000. godine (Dostupno na: <http://www.ustavnisud.ba/bos/odluke/>).

¹⁵⁷ C. Steiner, N. Ademović, (bilj. 67), s. 36.

¹⁵⁸ Vidi pod 3.2.

¹⁵⁹ Djelimična odluka Ustavnog suda BiH broj U-4/04 od 31. 03. 2006. godine, tačka 140 (Dostupno na: <http://www.ustavnisud.ba/bos/odluke/>).

koji se temelje na ideji „teritorijalne podjele“¹⁶⁰. Pojam država, u Ustavu BiH se isključivo koristi kao atribut Bosne i Hercegovine.

S obzirom da sporni zakon za predmet regulisanja ima državnu imovinu, odnosno vlasništvo koje pripada državi, jasno je da je to vlasništvo i ta imovina zaštićena Ustavom i međunarodnim konvencijama, uključujući i Europsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojom se vlasnicima jamči pravo neometanog uživanja imovine.

S tim u vezi, značajno je istaći i Presudu Suda BiH u predmetu broj P-254/06 od 03. 10. 2008. godine, kojom je utvrđeno da je „*tužena Federacija Bosne i Hercegovine – Služba za zajedničke poslove FBiH povrijedila integritet i pravni kontinuitet imovine tužitelja Države Bosne i Hercegovine kao pravnog sljednika Republike Bosne i Hercegovine...*“. Na taj je način nedvojbeno potvrđeno da BiH ima vlasnički interes u državnoj imovini, u skladu sa članom I/1 Ustava BiH, koju Sud u obrazloženju presude tumači tako što zaključuje da „*iz navedene odredbe Ustava proizlazi da je pravni sljednik Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, Republika Bosna i Hercegovina, koja nastavlja svoje pravno postojanje prema međunarodnom pravu kao država Bosna i Hercegovina unutar njezinih međunarodno priznatih granica, što potvrđuje pravni kontinuitet pravnog poretka države.*“

Sve navedeno govori u prilog tezi da postoji sasvim dovoljno argumenata zbog kojih bi Ustavni sud BiH mogao utvrditi da Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja nije u skladu sa Ustavom BiH.

5. Zaključak

Nema nikakve sumnje da je pitanje konačnog reguliranja statusa državne imovine u BiH politički osjetljivo i pravno zanimljivo. Uzrok su srastanje entitetskih politika sa strukturama državne vlasti i pokušaji da se ovlada kapitalom koji nosi državna imovina. Podjela državne imovine, koja bi bila provedena isključivo po tzv. teritorijalnom principu, značila bi da je država BiH tvorevina entiteta, te da ona uživa samo one nadležnosti i sredstva koja su joj entiteti izričito prenijeli. Pri tome bi entiteti praktično zadržali kontrolu nad državom u jednom bitnom elementu koji nosi atribut državnosti.

Pravno uzev samo je BiH suverena država i jedna od pravnih nasljednica nekadašnje SFRJ, koja je po Sporazumu o sukcesiji naslijedila imovinu bivše države. Iz toga proizlazi da entiteti nisu subjekti tog sporazuma; ovo potvrđuje subjektivitet Bosne i Hercegovine u pogledu državne imovine.

Nesporno je, međutim, da svaki nivo vlasti mora imati imovinu koja mu je potrebna za obavljanje njegovih ustavom propisanih funkcija, te se ne smije isključiti mogućnost da se podjela državne imovine izvrši po tzv. funkcionalnom principu. Na taj način bi država BiH, entiteti, Brčko Distrikt, kantoni u FBiH, gradovi i općine dobili u vlasništvo onu imovinu koja im je neophodna za vršenje njihovih nadležnosti prema Ustavu i zakonima, ali bi se zasigurno izigrao princip kontinuiteta vlasništva kao kontinuiteta državnosti.

¹⁶⁰ Steiner/Ademović (bilj. 67), s. 103.

Literatura

Agencija za privatizaciju u FBiH, Analiza pasivnog podbilansa sa prijedlogom mjera, Sarajevo 2004.

Anić, T., Normativni okvir podržavljenja imovine u Hrvatskoj/Jugoslaviji 1944.-1946., Zagreb 2007.

Bojović, R., Vlahović, M., Srpsko-crnogorski odnosi, Osvrt na pitanja vlasništva, Podgorica 2001.

Dautović, H., Pretvorba, privatizacija i denacionalizacija u BiH, Sarajevo 2006.

Ekonomski institut Banja Luka, Kreiranje i uvođenje modela raspolaganja i vlasništva nad lokalnim resursima u BiH, Banja Luka 2008.

Ekonomski institut Sarajevo, Studija izvodljivosti restitucije u Bosni i Hercegovini, Sarajevo 2006.

Grubišić, M., Nušinović, M., Roje, G., Prema učinkovitom upravljanju državnom imovinom, Financijska teorija i praksa 33, (s. 335-374), Zagreb 2009.

Hasić, E., Pretvorba prava korištenja, raspolaganja i upravljanja u pravo vlasništva shodno Nacrtu Zakona o stvarnim pravima, Bihać 2006.

Jelušić, M., Javno vlasništvo u pravnom sustavu Republike Hrvatske, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, 1/2009., (s. 151-165), Split 2009.

Kačer, H., Nacionalizacija i denacionalizacija, Split 1997.

Karčić, F., Vakufi i reprivatizacija, Glasnik Rijasta IZ u SFRJ, (s. 267-272), Sarajevo 1991.

Kardelj, E., Borba za priznanje i nezavisnost nove Jugoslavije 1944. – 1957. Sećanja, Ljubljana 1980.

Lukić, V., Begić, M., Imamović, J., Teorijski i praktični komentar Zakona o premjeru i katastru nekretnina, Sarajevo 1991.

Mijić, M., Bosna i Hercegovina pred Europskim sudom za ljudska prava, Sveske za javno pravo broj 3 (s. 4-14), Sarajevo 2011.

Popis državne imovine u Bosni i Hercegovini urađen pod pokroviteljstvom Ured visokog predstavnika - Završni izvještaj, Sarajevo 2009.

Ribnikar, I., Ukidanje društvenog vlasništva (uopće i prvenstveno u Sloveniji), Društvena istraživanja broj 1, (s. 31-49), Zagreb 1993.

Simonetti, P., Prelazak nekretnina u društveno vlasništvo protekom vremena; Restitucija i pretvorba, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilista Rijeka, v. 28, br. 1, Rijeka 2007.

Simonetti, P., Vlasništvo i njegove transformacije, jamstvo i zaštita u ustavnom poretku Republike Hrvatske, Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka v. 31 br. 1, (s.333-364), Rijeka 2010.

Steiner, C., Ademović, N., Ustav Bosne i Hercegovine – Komentar, Sarajevo 2010.

Šarčević, E., Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi, Sarajevo 2009

Šoškić, B., Društvena svojina i modeli njene transformacije, LUČA XII/1-2, (s. 92-101), 1995.

Šuković, M., Upravljanje transformacijom društvene svojine, LUČA X/1, (s. 5-20), 1993.

Tirak, G., Bosna, zemlja pogrešnih interpretacija, CEPS Policy brief No. 219, 2010.

Velić, I., Primjena Zakona o građevinskom zemljištu, Transformacija prava korištenja i raspolaganja u pravo vlasništva, Banja Luka 2006.