

DRŽAVA I NJENA IMOVINA: ANALIZA POLITIKA



DRŽAVA I NJENA IMOVINA: ANALIZA POLITIKA

Sarajevo, 2014.

Izdavač
Atlantska inicijativa
(atlantskainicijativa.org)

Lektura
Zinaida Lakić

Dizajn i prjelom
Mahir Sokolija

Štampa
Dobra knjiga



*Atlantska inicijativa zahvaljuje Ambasadi Kraljevine
Norveške u Bosni i Hercegovini na finansijskoj podršci
u realizaciji ovoga projekta.*

Sažetak

REGULIRANJE STATUSA DRŽAVNE IMOVINE u Bosni i Hercegovini – odnosno imovine koja je nekada pripadala SFRJ, a zatim je ustupljena državama koje su nastale njenom disolucijom – jedan je od ključnih preduvjeta za ostvarivanje pravne sigurnosti i ispunjavanje kriterija o kojima ovisi napredovanje zemlje u euroatlantskim integracijama. Reguliranje pravnog statusa vojne imovine postalo je nepremostiva prepreka nastavku procesa integracije Bosne i Hercegovine u NATO-savez. U povijesnom potezu, NATO je promijenio pravila igre “u poluvremenu”: da bi BiH dobila Akcijski plan za članstvo (*Membership Action Plan – MAP*), mora riješiti pitanje nepokretne vojne imovine.

Pitanje reguliranja državne imovine je komplicirano za sve zemlje bivše Jugoslavije, ali u Bosni i Hercegovini izazov je još veći zbog kompliciranog ustavnog okvira i političke debate o nivou autonomije koju imaju dva entiteta. I dok većina federalnih vlada na ustavnom nivou uspostavlja pravne parametre koji se odnose na prava posjedovanja, korištenja i prava na uživanje državne imovine, Okvirni mirovni sporazum – u koji je ugrađen Ustav BiH – nije riješio status državne imovine, čime je pitanje koji nivo vlasti je nadležan za upravljanje državnom imovinom postalo predmetom različitih interpretacija.

Način na koji politički lideri u BiH promatraju pitanje reguliranja državne imovine je, kao i većina drugih pitanja, pod snažnim utjecajem ideologije i dvoentitetske strukture države. U vladama mnogih demokratiziranih država neslaganja koja proistječu iz različitih ideologija dijele političare na filozofskoj ravni, dok su u BiH, u vezi s mnogim ključnim pitanjima, relevantne međuentitetske linije razdvajanja (*Inter-Entity Boundary Line – IEBL*). Zbog navedenog, svako rješenje pitanja državnog vlasništva mora biti ukorijenjeno u zakonu, a ne u političkim procesima.

Kako bi se omogućio uvid u kompleksna pitanja koja okružuju pitanje reguliranja statusa državne imovine, ova analiza će prezentirati odnos između političkog i pravnog aspekta tog problema i identificirati ključne političke i međunarodne aktere. Tri glavne grupe domaćih političkih lidera reflektiraju tri najveće etničke grupe i njihove političke stranke iako su, kako će ovaj tekst i pokazati, neki relevantni predstavnici vlasti iskazali spremnost da se suprotstave dominantnim stavovima svoje etničke grupe, posebno kada pitanje reguliranja statusa državne imovine pređe iz političke u pravnu ravan.

Ovaj izvještaj predstavlja prikaz relevantnih zakona i događaja i govori o značaju Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu broj U 1/11 koji je ocjenjivao ustavnost zakona na entitetskom nivou o državnoj imovini usvojenog u Republici Srpskoj. Presuda Suda, iako precizna u ocjeni da je zakon Republike Srpske u suprotnosti sa Ustavom BiH, nije ponudila konačno rješenje u pogledu reguliranja statusa državne imovine. Prezentirani argumenti obji strana otkrili su fundamentalne razlike u tumačenju Ustava BiH i nadležnosti nivoa vlasti. Dakle, unatoč Odluci Suda prema kojoj pitanje reguliranja statusa državne imovine “potpada pod isključivu nadležnost BiH”,¹ u svom Izvještaju Vijeću sigurnosti Ujedinjenih nacija iz novembra 2012. godine Republika Srpska je ustvrdila da “se pojam imovina ‘države BiH’ može jednako odnositi kako na imovinu centralnih institucija tako i na imovinu entiteta”.²

Ova analiza također ističe problem da neki politički akteri koriste vlasništvo nad vojnom imovinom kao instrument za opstrukciju ulaska BiH u NATO. Euroatlantske integracije su postale nešto poput političkog sidrišta za sve aktere u BiH – s jedne strane bošnjačke stranke koje dolaze iz Federacije snažno zastupaju pozitivan stav, s druge strane stranke bosanskih Srba se protive. Odluka NATO-a da uvjetuje pristup Akcijskom planu za članstvo rješenjem statusa vojne imovine može dovesti do daljnjih razilaženja političkih pogleda u odnosu na NATO, a može i potaći neke lidere da osiguraju da pitanje statusa vojne imovine ostane neriješeno.

Konačno, ova analiza predlaže principe i ciljeve rješenja. Oni uključuju funkcionalne preporuke, kao što je potpuno kompletiranje inventara državne imovine i dodjeljivanje vlasništva, kao i pravne preporuke, kao što je uspostavljanje zakona koji definira državnu

imovinu kao imovinu države Bosne i Hercegovine, a ne entiteta. Bilo koji zakon koji regulira status državne imovine u Bosni i Hercegovini mora definirati prava vlasništva i način prenošenja vlasništva, kao i prava korištenja, uživanja i prepuštanja; i mora odrediti kompetencije različitih nivoa vlasti. Snažno se preporučuje sistem baziran na centralizaciji vlasništva i decentralizaciji korištenja i upravljanja.

Sadržaj

1. Uvod	9
2. Problem državnog vlasništva	11
2.1. Kako je došlo do problema	11
2.2. Suprotstavljene strane	13
2.3. Suština spora	14
2.4. Jugoslavenski sistem “društvena svojina”	16
2.5. Privatizacija u Bosni i Hercegovini	17
2.6. Iskustvo Srbije i Hrvatske	18
2.7. Šta je urađeno u Bosni i Hercegovini	19
2.8. Sukcesija bivše Jugoslavije	20
2.9. Zakon o državnoj imovini u Republici Srpskoj	21
3. Odluka Ustavnog suda BiH	23
3.1. Zahtjev za ocjenu ustavnosti	23
3.2. Odgovor Narodne skupštine Republike Srpske	25
3.3. Mišljenja u svojstvu <i>amicus curiae</i>	27
3.3.1. Visoki predstavnik	27
3.3.2. Venecijanska komisija	28
3.4. Odluka Ustavnog suda BiH	30
4. Vojna imovina	31
4.1. Rasprava u Predstavničkom domu BiH	34
5. Državna imovina kao sredstvo opstrukcije NATO integracija	36
6. Moguće i neophodno rješenje	39
6.1. Konsenzus o minimumu političke saglasnosti	39
6.2. Zašto je nužno postići i pravno, a ne samo političko rješenje	40
6.3. Ciljevi	42
6.4. Preporuke za rješenje	42
7. Zaključak	45
Bilješke	49

1. Uvod

USTAV BOSNE I HERCEGOVINE, ili Aneks 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (*General Framework Agreement for Peace in BiH – GFAP*),³ izvor je velikog broja postojećih i sistemskih prepreka efektivnom upravljanju. Kao dio Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH u to vrijeme, Ustav BiH je igrao važnu ulogu u postizanju njegovih glavnih zadataka: okončavanje najkrvavijeg rata na tlu Evrope u drugoj polovini 20. stoljeća. Međutim, njegove nejasne jezičke formulacije i komplicirani mehanizmi implementacije učinili su ga onesposobljavajućim faktorom u funkcioniranju države BiH, njenih institucija i njenih agencija.

Dalje, etnički tlocrt integriran unutar GFAP-a, u cilju, kako je to objašnjeno, osiguravanja mira, rezultirao je jačanjem nacionalizma i retorike, koji ostavljaju malo političkog prostora za umjerene političke nazore, unutar entiteta. To znači da su mnogi problemi, posebno oni koji se odnose na euroatlantske integracije BiH, produkt ličnih interesa lokalnih političara, bilo da se radi o nacionalističkim ili drugim, koji su vrlo često neprimjereno politizirani.

Pitanje statusa državne imovine jedno je od onih koja godinama predstavljaju nerješiv problem u Bosni i Hercegovini. A nerješiv je između ostalog i zato što još uvijek ni u bosanskohercegovačkoj javnosti ni među zainteresiranim međunarodnim akterima nije jasno da li se radi o primarno pravnom ili političkom problemu.

Vodeći računa o svim političkim i pravnim dilemama u vezi s prirodom i statusom državne imovine u Bosni i Hercegovini, anketirani za ovu analizu, uključujući eksperte u BiH, slažu se da razlike u mišljenjima i beskompromisna stajališta o pitanju državne imovine proizlaze iz različitih mišljenja o karakteru same države – da li je Bosna i Hercegovina decentralizirana federalna država ili unija država. Drugačije kazano, pitanje je: da li ustavni i pravni razvoj države treba

da reflektira aspiracije Bosne i Hercegovine prema euroatlantskim integracijama (puno članstvo u Evropskoj uniji i NATO-u), ili bi trebao voditi ka razdvajanju države duž entitetskih linija? Posljednje i krajnje otvoreno pitanje proisteklo iz divergentnih mišljenja lokalnih političkih lidera jednostavno bi bilo: Da li je Bosna i Hercegovina uopće država?

2. Problem državnog vlasništva

RASPADOM JUGOSLAVIJE Bosna i Hercegovina i sve jugoslavenske republike naslijedile su imovinu koja je bila u društvenom vlasništvu. Odbacivanjem socijalističkog društvenog uređenja upravljanje ovom imovinom pripalo je svakoj republici donošenjem zakona o imovini koji su reflektirali euroatlantske standarde. Iako je ovo bio kompliciran poduhvat u svim bivšim republikama, zamršeni karakter poslijeratne države BiH, koja je pod međunarodnom kontrolom, učinio je ovaj proces znatno težim i više političkim, tako da priroda problema nije jasna ni mnogim akterima.

Jedino što je jasno kada je u pitanju državna imovina jeste da se politički lideri u Bosni i Hercegovini ne mogu složiti praktično ni o jednom segmentu ovog problema. Dakle, oko odgovora ni na jedno od sljedećih pitanja među njima ne postoji saglasnost:

- šta je definicija državne imovine,
- šta sačinjava državnu imovinu,
- ko je zakonski vlasnik državne imovine,
- na koji način bi trebalo biti odlučeno o statusu državne imovine,
- koji nivo vlasti je nadležan za reguliranje statusa državne imovine,
- ko upravlja državnom imovinom i na koji način.

2.1. Kako je došlo do problema

Problem statusa državne imovine u Bosni i Hercegovini rezultat je nepostojanja legislative na državnom nivou koja bi definirala šta se smatra državnom imovinom. To se odnosi i na pokretnu i na nepokretnu imovinu, kako u BiH tako i u inozemstvu. Dodatno, ne

postoji ni legislativa koja definira zakonskog vlasnika i korisnike državne imovine.

Socijalističko uređenje bivše Jugoslavije, čiji je Bosna i Hercegovina bila sastavni dio, podrazumijevao je koncept društvene svojine, koja se reflektirala u prevladavajućoj ideologiji socijalističkog samoupravljanja.⁴ Ovaj koncept se razlikovao od koncepta privatne i državne imovine, predstavljajući *sui generis* sistem upravljanja imovinom.

Sve države koje su nastale raspadom bivše Jugoslavije napustile su socijalističko društveno uređenje i sistem društvene svojine. U Bosni i Hercegovini su čak i tokom rata (1992-1995) doneseni zakonski propisi o svojini, koji su odražavali promjenu društvenog uređenja. Usvajanjem Zakona o pretvorbi društvene svojine Republika Bosna i Hercegovina postala je zakonski vlasnik imovine u dotadašnjoj društvenoj svojini nad kojom država Bosna i Hercegovina sada nema pravo raspolaganja.⁵

Zakonom je utvrđeno da se pod ovom imovinom podrazumijevaju prirodna bogatstva i dobra u općoj upotrebi, kapital u društvenom vlasništvu evidentiran na dan 31. decembra 1991. godine, sredstva na kojima pravo korištenja i upravljanja imaju lokalne zajednice, društvene organizacije, udruženja građana i političke organizacije (izuzev imovine nabavljene sredstvima koja nisu budžetska i nekretnina koje su izgrađene i na drugi način stečene budžetskim sredstvima). S obzirom na to da je ovo bio jedan od zakona donesenih tokom rata, njegova primjena je bila ograničena samo na dijelove teritorije Bosne i Hercegovine pod vojnom kontrolom Armije Bosne i Hercegovine, teritorije na kojoj je zakonska vlast države bila prepoznata, i Sarajevo kao glavni grad.

U međuvremenu, u dijelu teritorije Bosne i Hercegovine koji će Mirovnim sporazumom postati Republika Srpska usvojen je Zakon o pretvaranju društvene u državnu svojinu.⁶ U skladu s ovim zakonom sva društvena svojina na teritoriji Republike Srpske postaje državno vlasništvo. Na bazi ovog zakona Narodna skupština Republike Srpske je 2007. godine donijela autentično tumačenje⁷ po kojem će sva svojina koja je postala državna na osnovu člana 3. Zakona o pretvaranju društvene u državnu svojinu biti upisana u zemljišne knjige kao svojina u vlasništvu Republike Srpske.

I Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine⁸ donio je 2004. godine poseban zakon kojim je regulirana navedena materija, poznat i kao Zakon o registru zemljišta i prava na zemljištu BD-a⁹.

2.2. Suprotstavljene strane

Kao i u mnogim drugim problematičnim političko-pravnim pitanjima u Bosni i Hercegovini (kao što je to implementacija preporuka za izmjene iz presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju "Sejdić-Finci", u kojoj je utvrđeno da korištenje pojmova "konstitutivni" i "ostali" u Ustavu BiH predstavlja kršenje Evropske konvencije o ljudskim pravima), stavovi domaćih političkih lidera prema problemu državne imovine proizlaze iz njihovog odnosa prema državi Bosni i Hercegovini i razumijevanju karaktera države. U ovom kontekstu moguće je u načelu identificirati tri grupe domaćih političkih aktera:

- bošnjačke političke lidere (političke stranke sa sjedištem u Sarajevu), koji Bosnu i Hercegovinu vide kao federalnu državu u kojoj centralne državne vlasti imaju vrhovne nadležnosti. Oni zastupaju punopravno članstvo Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji i NATO-savezu i vide Bosnu i Hercegovinu kao zakonskog vlasnika državne imovine;
- srpske političke lidere (političke stranke sa sjedištem u Banjoj Luci), koji se javno zalažu za secesiju Republike Srpske od Bosne i Hercegovine (posebno Milorad Dodik), ili koji Bosnu i Hercegovinu vide kao labavu konfederaciju ili uniju s veoma limitiranim odgovornostima prema centralnim državnim vlastima. Ovi lideri odnos Bosne i Hercegovine prema Evropskoj uniji i NATO-u usklađuju prvenstveno s odnosom Srbije prema Evropskoj uniji i NATO-u, te kao primarnog zakonskog vlasnika državne imovine u Bosni i Hercegovini vide entitete Republiku Srpsku i Federaciju BiH;
- hrvatske političke lidere (političke stranke sa sjedištem u Hercegovini), koji se stvarno ili mimikrijski zalažu za stvaranje trećeg (hrvatskog) entiteta u Bosni i Hercegovini, koji zagovaraju punopravno članstvo Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji i

NATO-u, te koji svoj stav o državnoj imovini Bosne i Hercegovine prilagođavaju promjenama u savezništvima s bošnjačkim ili srpskim političkim liderima.

Ovakvo grubu podjelu lokalnih političkih lidera ipak treba uzeti s dozom rezerve zbog najmanje dva razloga. Prvo, postoje političke stranke i lideri u Bosni i Hercegovini koji, manje ili više dosljedno, svoju politiku ne baziraju prvenstveno na etničkim kriterijima. Drugo, i među nacionalnim liderima i liderima nacionalnih stranaka postoje oni koji iz različitih motiva (suparništvo s liderima iz istog nacionalnog bloka, politička trgovina, utjecaj predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini...) svoje stavove ne formuliraju u skladu s dominantnim stavovima etničkih zajednica kojima pripadaju. Ovakav zaključak potvrđen je i tokom razgovora autora ovog teksta s predstavnicima političkih stranaka. Njihovi stavovi bit će prezentirani u nastavku ovog teksta.

2.3. Suština spora

Iako je Ustav Bosne i Hercegovine¹⁰ veoma eksplicitan u definiranju države, politički lideri i institucije iz Republike Srpske pokazali su sklonost manipuliranju u tumačenju ustavnih odredbi.

Naime, član I/1. Ustava Bosne i Hercegovine glasi: "Republika Bosna i Hercegovina, čije je zvanično ime od sada 'Bosna i Hercegovina', nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modificiranom ovim Ustavom, i s postojećim međunarodno priznatim granicama. Ona ostaje država članica Ujedinjenih naroda i može kao Bosna i Hercegovina zadržati članstvo ili zatražiti prijem u organizacijama unutar sistema Ujedinjenih naroda, kao i u drugim međunarodnim organizacijama."

No, unatoč ovako preciznoj ustavnoj odredbi, politički lideri i institucije Republike Srpske ne priznaju kontinuitet Bosne i Hercegovine s Republikom Bosnom i Hercegovinom. Tipičan primjer načina na koji oni tumače citiranu ustavnu odredbu sadržan je u Odgovoru Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine koji je uputila Narodna skupština Republike Srpske povodom razmatranja u predmetu broj U 1/11¹¹

o zahtjevu za ocjenu ustavnosti Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom raspolaganja. Zakon je 2010. godine usvojila Narodna skupština Republike Srpske i uspostavila pravo entiteta Republike Srpske na vlasništvo, upravljanje i raspolaganje imovinom Socijalističke republike BiH na teritoriji Republike Srpske.

U odgovoru Sudu Narodna skupština Republike Srpske je na sljedeći način tumačila citirani član I/1. Ustava BiH: "...navedeni član propisuje da Bosna i Hercegovina nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, s unutrašnjom strukturom izmijenjenom prema ovim odredbama, što u praksi znači da posljedica pravnog kontinuiteta međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine se ne proteže i na kontinuitet vlasništva nad odnosnom imovinom".¹² Jedan način političkog shvaćanja ovog pravnog tumačenja je da BiH nije pravni nasljednik Republike BiH, već njeni entiteti; entiteti koji će dio svojih nadležnosti prenijeti nazad na državu.

Iz ovog proizlazi da su, u skladu s teritorijalnim principom, entiteti vlasnici državne imovine, te da svojom odlukom vlasništvo ili korištenje dijela imovine svojom odlukom mogu prenijeti Bosni i Hercegovini, i to u svrhu i za potrebe obavljanja funkcija koje entiteti prenesu na Bosnu i Hercegovinu.

No Ustavni sud Bosne i Hercegovine nije prihvatio ovakvo tumačenje Narodne skupštine Republike Srpske i na sjednici od 13. jula 2012. godine donio je Odluku¹³ kojom je utvrdio da Republika Srpska nema ustavnu nadležnost za reguliranje pravne materije koja je predmet osporenog zakona.

Za razliku od stranaka i političkih lidera iz Republike Srpske, stranke sa sjedištem u Sarajevu i njihovi politički lideri ukazuju na citiranu odredbu člana I/1. Ustava Bosne i Hercegovine po kojoj Bosna i Hercegovina nije nova tvorevina sa aspekta međunarodnog prava. U skladu s ovim tumačenjem, koje je potvrđeno i citiranom Odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, državni kontinuitet Bosne i Hercegovine označava i kontinuitet vlasništva države nad državnom imovinom.

Osim toga, politički lideri stranaka sa sjedištem u Sarajevu ističu još jedan argument u prilog ustavne utemeljenosti svoga stava. Naime, Ustav Bosne i Hercegovine¹⁴ određuje da su zakoni Republike Bosne

i Hercegovine važeći dok se ne donesu drugi zakoni kojim se derogiraju zakoni Republike Bosne i Hercegovine iz iste oblasti. S obzirom na ovu ustavnu odredbu, kao i na činjenicu da u Bosni i Hercegovini nije donesen zakon koji regulira pitanje državne imovine, može se zaključiti da je Bosna i Hercegovina vlasnik cjelokupne nekadašnje državne imovine, i to u skladu sa spomenutim Zakonom o pretvorbi društvene svojine Republike Bosne i Hercegovine iz 1994. godine.

Čak i kad ne bi bilo protivljenja iz Republike Srpske tretiranju državne imovine u skladu s navedenim zakonom i kada bi postojao puni konsenzus u tumačenju Ustava Bosne i Hercegovine, postoje još najmanje dva važna faktora koji otežavaju rješavanje statusa državne imovine u Bosni i Hercegovini. Prvi je činjenica da nikada nije izvršena sudska uknjižba prava vlasništva na državnoj imovini u korist Bosne i Hercegovine, te da ne postoji pouzdan i relevantan popis te imovine. Tu je također nedostatak administrativno-zakonskih kapaciteta države za vršenje vlasništva, to jest procjenu vrijednosti imovine, te njeno korištenje. A drugi je činjenica da je dobar dio sporne državne imovine već promijenio vlasnika.

2.4. Jugoslavenski sistem “društvena svojina”

Jedinstven koncept društvene svojine, nepoznat u ostatku svijeta, bio je idealno skrojen za jednopartijski sistem bivše Jugoslavije. Takvom odnosu prema svojini bilo je svojstveno nepostojanje jedinstvenog registra vlasništva nad svojinom u javnoj i općoj odnosno “društvenoj” upotrebi. Sve države nasljednice bivše Jugoslavije susrele su se nakon disolucije bivše zajedničke države s problemom reguliranja statusa (popisom, procjenom vrijednosti, određivanjem vlasnika, pravom na korištenje, pravom uživanja, posjednicima i sl.) nekadašnje društvene svojine. U svim novonastalim državama promjene do tada dominantne vlasničke strukture i njena pluralizacija bile su praćene procesom političke tranzicije. Ove promjene evoluirale su kroz nekoliko paralelnih procesa, od kojih su najvažniji: nacionalizacija društvene imovine, zatim privatizacija, denacionalizacija i restitucija.

2.5. Privatizacija u Bosni i Hercegovini

Veliki dio državne imovine Bosne i Hercegovine, to jest imovine koja se u vrijeme Jugoslavije nazivala društvenom svojinom, već je promijenio vlasnika kroz proces privatizacije državne svojine. Iako do danas nije napravljen cjelovit spisak državne imovine, nije definiran titular vlasništva, niti je ustanovljeno pravo korištenja imovine i ubiranja plodova, tokom privatizacije precizno je podijeljena nadležnost za provođenje tog postupka, uz istovremeno određivanje kome pripadaju novčana sredstva od prodaje državne imovine privatizacijom.

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

Pravno reguliranje ovog procesa započeto je 1998. godine usvajanjem Okvirnog zakona o privatizaciji preduzeća i banaka u Bosni i Hercegovini¹⁵. Ovim zakonom entiteti Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska ovlašteni su da privatiziraju preduzeća i banke koje su smještene na njihovoj teritoriji.¹⁶ Istovremeno je određeno i da prihod od prodaje ove imovine pripada entitetima, čime je ozvaničen entitetski karakter privatizacije.

Pored entiteta, na identičan način privatizaciju na svojoj teritoriji definirala je i nadležna vlast Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, ustanovljavanjem Ureda za privatizaciju u okviru Vlade Brčko Distrikta. Za razliku od privatizacijskog procesa u Bosni i Hercegovini, koji se susreće sa zaprekama, Brčko Distrikt uspijeva taj proces okončati 2011. godine privatizacijom 26 preduzeća i institucionalizacijom jednog.¹⁷ Uspjeh Brčko Distrikta, međutim, treba najvećim dijelom dovesti u vezu sa činjenicom njegovoga jedinstvenog položaja u Bosni i Hercegovini kao zasebne administrativne jedinice s vlastitom samoupravom.

Način na koji je normirana privatizacija u Bosni i Hercegovini služi i kao, čini se, najjači argument u korist definiranja državne imovine i njene raspodjele po modelu na kojem insistiraju politički predstavnici stranaka iz Republike Srpske. Međutim, entitetska privatizacija je istovremeno pokazala da zakonodavac može normirati i u pozitivno pravo pretočiti nasilje nad ekonomskom logikom,

parcelizaciju ionako malog ekonomskog prostora i stvaranje normativno-administrativnog ambijenta koji naprosto generira korupciju i za rezultat ima stagnaciju privatizacijskog procesa. Navedeno je doprinijelo razvojnom kašnjenju domaćeg poslovnog ambijenta i njegovoj nesposobnosti da privuče značajnije strane investicije. U svom Izvješčaju o napretku Bosne i Hercegovine iz 2012. godine Evropska komisija iznosi da je “ustanovljavanje jedinstvenog ekonomskog prostora” ključno u rješavanju navedenih problema.¹⁸ I kao što je to slučaj s većinom političkih pitanja u Bosni i Hercegovini, ravnoteža između centralizacije i decentralizacije nalazi se u središtu i ovog pitanja.

2.6. Iskustvo Srbije i Hrvatske

Proces pravnog reguliranja statusa državne imovine nije lak niti izbliza okončan ni u nekadašnjim jugoslavenskim republikama, današnjim samostalnim državama, unatoč činjenici da se radi o puno centraliziranijim državama s puno jednostavnijim ustavnim sistemom nego što je to u Bosni i Hercegovini. Za ilustraciju o koliko složenom izazovu se radi koristan je primjer Republike Srbije, koja je tek uspjela djelimično popisati državnu imovinu. Na popisu se do sada nalazi: 19.000 službenih zgrada, 4.700 poslovnih zgrada, 884.000 hektara poljoprivrednog zemljišta, blizu milion hektara šumskog zemljišta i više od 400.000 hektara građevinskog zemljišta.¹⁹

Republika Hrvatska također nema cjelovit popis imovine u svom vlasništvu, niti je procijenjena njena vrijednost. Hrvatski sabor je 8. juna 2013. usvojio Strategiju upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske. Zanimljivo je da Strategija²⁰ sadrži 32 vrste javnih oblika imovine u državnom vlasništvu (poljoprivredno zemljište, pomorsko dobro, luke, marine, vode, riječni tokovi, kanali, ležišta nafte, prirodnog plina, mineralne sirovine, stanovi, poslovni prostori, vojna imovina, sindikalna imovina, nekretnine pod zaštitom, sportski objekti, nekretnine na kojima se grade uređaji za eksploataciju obnovljivih izvora energije, umjetnine, službena vozila, plovila, avioni i dr.). Do sada je ustanovljeno 1.533.000 zemljišnih

čestica u vlasništvu Republike Hrvatske, od čega je 1.058.000 čestica do sada uknjiženo kao vlasništvo Republike Hrvatske, 2.218 tužbi za uknjižbu podneseno je u ime države, 53.000 predmeta za koje je zatražena dodatna dokumentacija, te je podneseno 49.000 prijedloga za uknjižbu u korist države.²¹

2.7. Šta je urađeno u Bosni i Hercegovini

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je 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 državnom imovinom.²² Navedena komisija uspostavljena je kao stalno tijelo Vijeća ministara, s mandatom da "razvije kriterije za utvrđivanje i raspodjelu državne imovine... i načine upravljanja tom imovinom", kao i da pripremi prijedlog zakona o vlasničkim pravima.²³

U skladu s ovom odlukom, "državnom imovinom smatra se pokretna i nepokretna imovina koja pripada državi Bosni i Hercegovini 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. 12. 1991. godine, te imovina koja se smatra predmetom raspodjele nakon izvršene analize zemljišnih knjiga i katastarsa, i to bez obzira na to 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 karaktera".²⁴

Iako je Komisija imala mandat da predlaže cjelovita zakonska rješenja, koristeći pritom sve činjenice o imovini koje se nalaze u zemljišno-knjižnim evidencijama, katastru i javnim registrima, od samog početka rada pa sve do danas Komisija je fokus svojih aktivnosti usmjerila na izradu kriterija za raspodjelu državne imovine. Rezultat rada Komisije ravan je nuli, što i nije iznenađenje s obzirom

na dijametralno suprotne političke stavove o karakteru države, pa i državne imovine, koje imaju politički lideri koji su u Komisiju delegirali svoje predstavnike. Na taj način Komisija se pojavila kao faktor imovinske dezintegracije zemlje.

Kako nije postojao zakonski normiran odnos državnih organa prema državnoj imovini, javnost je bila u prilici da sazna kako se državna imovina zloupotrebljava, neovlašteno koristi, i čak vrši katastrofarsko knjiženje vlasništva od pravnih i fizičkih osoba nad njenim dijelovima. U cilju prekida takve prakse i zaštite državne imovine, visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini je, u skladu sa svojim ovlastima, proglasio Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnim imovinom Bosne i Hercegovine²⁵, Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnim imovinom Federacije Bosne i Hercegovine²⁶ i Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnim imovinom Republike Srpske.²⁷

Navedenim zakonima je privremeno, do donošenja zakona koji bi regulirao ova pitanja, zabranjeno raspolaganje državnim imovinom. No članom 3. stav 2. svakog od ova tri zakona ostavljena je mogućnost da Komisija za državnu imovinu može odlučiti da se određena državna imovina izuzme od privremene zabrane koja je normirana ovim zakonima. Osim toga, napravljen je izuzetak i u odnosu na imovinu i prava preduzeća koja su u procesu privatizacije, kao i imovinu koja je predmet prodaje u skladu s entitetskim zakonima o privatizaciji stanova – na ovu imovinu nisu se odnosila tri spomenuta zakona koje je proglasio visoki predstavnik.

2.8. Sukcesija bivše Jugoslavije

Sporazum o pitanjima sukcesije bivše SFRJ, koji je zaključen u Beču 29. juna 2001. godine,²⁸ stupio je na snagu nakon njegove ratifikacije od svih država sljednica 2004. godine, među kojima je i Bosna i Hercegovina, koja ga je ratificirala 2002. godine.²⁹

Iz članova 1. i 2. Aneksa A Sporazuma³⁰ potpuno jasno proizlazi da je država Bosna i Hercegovina titular vlasništva nad nepokretnom imovinom bivše SFRJ koja se raspadom bivše SFRJ nalazila na teritoriji Bosne i Hercegovine. Pritom se nigdje kao nasljednici te

imovine ne spominju entiteti ili distrikt Bosne i Hercegovine, pa bi njihovo prisvajanje prava vlasništva predstavljalo i direktno, grubo kršenje međunarodnog sporazuma koji je Bosna i Hercegovina ratificirala.

2.9. Zakon o državnoj imovini u Republici Srpskoj

Narodna skupština Republike Srpske je u septembru 2010. godine usvojila Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja³¹. Ovim zakonom se određuje 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 bivše Jugoslavije, 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 Socijalistička republika Bosna i Hercegovina do 31. decembra 1991. godine, a koja se smatra vlasništvom ili posjedom bilo kojeg nivoa vlasti ili javne organizacije ili organa u Republici Srpskoj (čl. 2). Zakonom je propisano i 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 imovinskopravne poslove ili odluke suda (čl. 3. st. 1 i 2).

Zakon određuje da imovinom upravlja i raspoložuje Vlada Republike Srpske, a da se pod pravom upravljanja i raspolaganja smatraju prodaja, zamjena, zakup, ustupanje na korištenje, ustanovljenje služnosti, ustanovljenje prava građenja, uspostavljanje koncesije, uspostavljanje hipoteke i drugi oblici raspolaganja u skladu sa važećim propisima³².

Ovim zakonom je regulirano i da Vlada Republike Srpske može s Vijećem ministara Bosne i Hercegovine zaključiti sporazum o ustupanju na korištenje dijela imovine potrebne institucijama Bosne i Hercegovine radi obavljanja poslova iz njihove nadležnosti (čl. 5), s tim da se ta imovina, po prestanku potrebe za korištenjem od institucija Bosne i Hercegovine, vraća u posjed nadležnim organima Republike Srpske u zatečenom stanju (čl. 7. st. 1). Zakonom je utvrđeno

i da će pitanje perspektivne vojne imovine potrebne Oružanim snagama Bosne i Hercegovine biti regulirano posebnim sporazumom Vlade Republike Srpske s Vijećem ministara Bosne i Hercegovine i Vladom Federacije Bosne i Hercegovine (čl. 9).

Visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini je 5. januara 2011. godine izdao Nalog kojim se obustavlja primjena Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja.³³ Navedenim nalogom visoki predstavnik je obustavio primjenu ovog zakona do stupanja na snagu konačne odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o navedenom zakonu.

3. Odluka Ustavnog suda BiH

SULEJMAN TIHIĆ³⁴ JE 6. JANUARA 2011. GODINE, u svojstvu tadašnjeg zamjenika predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine uputio Zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja. On je u svom zahtjevu naveo da ne postoji ustavna osnova Narodne skupštine Republike Srpske da donese navedeni zakon, te da sam zakon nije usaglašen s alinejama 2. i 6. Preambule Ustava Bosne i Hercegovine i članovima I/1. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. Trinaestog jula 2012. godine Sud donosi odluku (presudu) prema kojoj se prihvata zahtjev podnositelja i utvrđuje da Republika Srpska nije imala ustavnu osnovu za donošenje navedenog zakona.

3.1. Zahtjev za ocjenu ustavnosti

U svom Zahtjevu Ustavnom sudu podnositelj naglašava nekoliko ključnih zabrinutosti. Prvo, da “u smislu člana I/1. Ustava BiH, Bosna i Hercegovina sa aspekta međunarodnog prava nije nova tvorevina, odnosno ona kao država nastavlja postojanje međunarodnopravnog subjekta Republike BiH, i to unutar vanjskih granica koje su u momentu donošenja Ustava bile priznate prema međunarodnom pravu, odnosno nije riječ o pravnom slijedniku, nego je BiH ista ona država koja je nastala podjelom Jugoslavije i koja je 1992. godine priznata kao država”. U prilog navedenoj tvrdnji podnositelj Zahtjeva je istaknuo kako je i u prijelaznim odredbama članova 2-5. Aneksa II uz Ustav BiH predviđen kontinuitet važenja “ranijeg”

prava, nastavak ili prenošenje sudskih i administrativnih postupaka, sudbina međunarodnih ugovora, te nastavak postojanja institucija BiH dok ne budu zamijenjene.³⁵

Podnositelj Zahtjeva je dalje naveo kako je Predsjedništvo BiH 28. novembra 2001. godine donijelo Odluku o ratifikaciji Sporazuma o pitanjima sukcesije, za čiju ratifikaciju su dala saglasnost oba doma Parlamentarne skupštine BiH, prema kojem *pokretna i nepokretna državna imovina federacije konstituirane kao bivša SFRJ će se prenijeti na države nasljednice u skladu sa odredbama ovog aneksa, odnosno nepokretna imovina bivše SFRJ koja se nalazi na teritoriji bivše SFRJ će pripasti državama nasljednicama na čijoj teritoriji se ta imovina nalazi, te kada u skladu sa ovim aneksom imovina pređe na jednu od država nasljednica njeno pravo vlasništva i pravo u pogledu te imovine će se tretirati kao da su nastali onog dana kada je ta država proglasila neovisnost i svako pravo vlasništva druge nasljednice i prava u pogledu te imovine će se smatrati da su tog dana prestala.*³⁶ Podnositelj Zahtjeva ukazuje da iz navedenog proizlazi da je Bosna i Hercegovina titular vlasništva nad nepokretnom imovinom bivše SFRJ koja se raspadom SFRJ nalazila na teritoriji BiH. Dakle, BiH je potpisnica međunarodnog sporazuma o sukcesiji, a u skladu sa članom III/3.b) Ustava BiH opći principi međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka BiH i entiteta.³⁷

Podnositelj Zahtjeva je naveo i da je Narodna skupština Republike Srpske donošenjem osporenog zakona uzurpirala nadležnost Parlamentarne skupštine BiH, prekršila Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnim imovinom BiH te Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnim imovinom Republike Srpske, koje je na osnovu ustavnih ovlaštenja proglasio visoki predstavnik 2005. godine.

U obrazloženju drugog dijela Zahtjeva podnositelj je ukazao na to da osporeni zakon nije u skladu s alinejama 2. i 6. Ustava BiH i članovima I/1. i III/3.b) Ustava BiH i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju; ovo iz razloga što jednostrano nametanje rješenja od Republike Srpske, bez pronalaženja zajedničkog rješenja i dogovora, ne doprinosi ostvarivanju pravde i tolerancije u društvu, a nametanjem osporenog zakona negira se suverenitet države Bosne i Hercegovine u skladu s međunarodnim pravom. Osporenim zakonom

kao jednostranim aktom prisvaja se državna imovina na području Republike Srpske i država lišava intabularnog prava raspolaganja odnosno upravljanja tom imovinom. Derogiraju se propisi koji su regulirali ovu oblast i koji su ostali na snazi u skladu sa ustavnom odredbom iz Aneksa II na Ustav BiH o kontinuitetu propisa. Negiraju se i naprijed navedeni zakoni visokog predstavnika koji ostaju na snazi do stupanja na snagu zakona kojim se uređuje provođenje kriterija koji će se primjenjivati za utvrđivanje imovine koja je u vlasništvu BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko Distrikta, te utvrđuje pravo vlasništva i upravljanja državnom imovinom. Pored toga, podnositelj je tvrdio da je miješanje u suverenitet države i kršenje njenog prava na "mirno uživanje imovine" suprotno članu 1. Protokola 1 Evropske konvencije.

Podnositelj je u svom zahtjevu također naveo da osporeni zakon nije u saglasnosti sa članom I/1. Ustava BiH, jer pitanje kontinuiteta države ima za posljedicu i pravni kontinuitet imovine koja je pripadala državi po osnovi prava raspolaganja, upravljanja ili korištenja te imovine.

3.2. Odgovor Narodne skupštine Republike Srpske

U Odgovoru Narodne skupštine Republike Srpske³⁸ osporena je formalna aktivna legitimacija podnosioca Zahtjeva s obzirom na to da su u Bosni i Hercegovini prije podnošenja Zahtjeva održani parlamentarni izbori, čime je prestao mandat na funkciji podnosiocu Zahtjeva. Sud, pozivajući se na odredbe Izbornog zakona kojima je cilj osiguravanje kontinuiteta vlade, ističe da se mandat izabranih dužnosnika proteže do trenutka imenovanja novoizabranih dužnosnika, pa prema tome i nakon isteka perioda na koji su izabrani (što neminovno predatira njihovo imenovanje).³⁹

U pogledu prvog dijela Zahtjeva, to jest da ne postoji ustavna osnova da se donese osporeni zakon, Narodna skupština je istaknula da je Ustavni sud ovo pitanje već riješio u postupku ocjene saglasnosti entitetskih ustava sa Ustavom BiH, i to svojom Drugom djelimičnom odlukom u predmetu U 5/98 od 18. i 19. februara 2000. godine, u kojoj je konstatirano da član 68, izmijenjen Amandmanom

XXXII tačka 6. (koji je bio ustavna osnova za donošenje osporenog zakona), nije u suprotnosti sa Ustavom BiH. Naime, Ustavni sud je odlučio da Republika Srpska ima ovu nadležnost, što se vidi i iz izreke i iz obrazloženja navedene odluke gdje se navodi da *u pogledu osporene odredbe člana 68. tačka 6. Ustava Republike Srpske, Ustavni sud konstatira da ova odredba dodjeljuje Republici Srpskoj ovlaštenje da uređuje, između ostalog, i imovinske i obvezne odnose i zaštitu svih oblika imovine, tržište i planiranje... Član 68. tačka 6, stoga, ulazi u okvire ustavne podjele nadležnosti između institucija BiH i entiteta, te je u saglasnosti sa Ustavom BiH*. Narodna skupština je istaknula da se, u skladu s elementarnim pravnim principima, o istoj stvari ne može dva puta raspravljati i odlučivati, te da je ovaj dio Zahtjeva bespredmetan. U svojoj Odluci, Sud je utvrdio da ova dva predmeta nisu identična, te da je prema tome i prigovor neosnovan.

U vezi s povredom člana I/1. Ustava BiH, Narodna skupština je istaknula kako je i ovdje riječ o ustavnoj osnovi koja je prethodno obrazložena. Pored toga, Narodna skupština je istaknula kako podnositelj Zahtjeva zanemaruje da navedeni član propisuje da Bosna i Hercegovina nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, s unutrašnjom strukturom izmijenjenom prema ovim odredbama, što znači da pravni kontinuitet međunarodnog subjektiviteta BiH nema za posljedicu i pravni kontinuitet imovine u istom obliku. S tim u vezi, navedeni član se ne može posmatrati bez povezivanja s članom I/3. Ustava BiH koji regulira sastav Bosne i Hercegovine, to jest da se BiH sastoji od dva entiteta – Federacije BiH i Republike Srpske, kao i sa članovima III/1. i III/3.a), koji reguliraju raspodjelu nadležnosti između entiteta i institucija BiH. Zatim, osporeni zakon je utemeljen na izvornim principima Dejtonskog mirovnog sporazumima, jer je međuentitetskom linijom razgraničenja jasno uređena granica između entiteta, odnosno teritorije na kojoj Republika Srpska u punom kapacitetu vrši zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast saglasno raspodjeli nadležnosti između Bosne i Hercegovine i entiteta. Po istoj ustavnoj osnovi Narodna skupština je usvojila Zakon o stvarnim pravima kao sistemski zakon koji uređuje stjecanje, korištenje, raspolaganje, zaštitu i prestanak prava vlasništva⁴⁰, u osnovi zakon identičan zakonu Brčko Distrikta koji je donesen pod supervizijom OHR-a.⁴¹

3.3. Mišljenja u svojstvu *amicus curiae*

U skladu sa Zakonom o Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine stručna mišljenja su zatražena od Ureda visokog predstavnika u BiH, Evropske komisije za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), pravnih fakulteta u Sarajevu, Banjoj Luci i Mostaru te ureda za geodetske i imovinskopravne poslove Federacije BiH i Republike Srpske (iz Sarajeva i Banje Luke).

3.3.1. Visoki predstavnik

Visoki predstavnik je istaknuo kako Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži izričite odredbe o tome kako državna imovina mora biti podijeljena između različitih nivoa vlasti, odnosno da nema sporazuma između države i entiteta o tome koja su njihova pojedinačna prava na korištenje, upravljanje i raspolaganje takvom imovinom.

Visoki predstavnik je istaknuo da u periodu od preko pet godina Komisija za državnu imovinu nije postigla sporazum o kriterijima za utvrđivanje koja imovina je u vlasništvu države, entiteta i Brčko Distrikta, niti o nacrtu zakona kojim se preciziraju njihova pojedinačna prava. U pregovorima su se pojavile dvije teorije kako treba utvrditi navedeno, i to teorija teritorijalne podjele i teorija pravnog kontinuiteta. Pored toga, *“funkcionalno-teritorijalna” raspodjela nastala je unutar Komisije kao treća, “kompromisna” teorija za utvrđivanje imovine koja pripada državi, entitetima, odnosno Brčko Distriktu. Narodna skupština usvojila je osporeni zakon kojim se jednostrano nameće vizija Republike Srpske u pogledu podjele državne imovine po čisto teritorijalnom principu, što dovodi u opasnost mogućnost dogovornog rješenja.*

U odnosu na argumente koje je iznijela Narodna skupština, kojim podržava teritorijalni princip izveden iz Aneksa II uz Opći okvirni sporazum, visoki predstavnik je istaknuo kako Aneks II uz Opći okvirni sporazum *predviđa teritorijalno razgraničenje između dva entiteta, a ne između entiteta i države, pri čemu bi ovo posljednje bilo nemoguće.*⁴² Istaknuto je kako *pitanja koja se javljaju po Općem okvirnom sporazumu i njegovim aneksima u pogledu teritorijalnog razgraničenja između dva entiteta ni na koji način ne utječu na vršenje nadležnosti od strane Bosne i Hercegovine na njenoj teritoriji, niti na sposobnost institucija BiH da budu vlasnici imovine*

koja se nalazi na teritoriji bilo kojeg entiteta. Visoki predstavnik je istaknuo kako *smatramo da bi striktno teritorijalna podjela državne imovine značila da je država tvorevina entiteta, koja uživa samo one nadležnosti i sredstva koja su joj izričito prenijeli entiteti kao suverene države.*⁴³ U prilog načelu funkcionalnosti u odnosu na teritorijalno načelo, visoki predstavnik je ukazao na Zakon o odbrani, koji je usvojen na osnovu člana III/5.a) Ustava BiH, koji u članovima 71-74. predviđa okončanje raspolaganja svim pravima nad imovinom koja će i dalje služiti za potrebe odbrane i zabranjuje se bilo kakvo raspolaganje tom imovinom do okončanja raspolaganja imovinskim pravima.

U odnosu na tvrdnje Narodne skupštine kako Bosna i Hercegovina nema zakonodavnu nadležnost za pitanja državne imovine, visoki predstavnik je naveo kako *konstatiramo da pitanje zakonodavnih nadležnosti nad državnom imovinom nije od centralnog značaja za predmetni slučaj. Umjesto toga, kako se ranije navodi, spor se odnosi na vlasništvo nad državnom imovinom koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i na mogućnost države da donosi zakone u pogledu ove imovine, konzekventno svojim vlasničkim interesima. Drugim riječima, smatramo da, ako Sud prizna da je BiH vlasnik državne imovine koja spada u predmet osporavanog zakona, bilo bi isključivo na institucijama BiH da uređuju tu imovinu.*⁴⁴

3.3.2. Venecijanska komisija

Venecijanska komisija je istaknula kako Ustav BiH ne sadrži izričite odredbe o podjeli državne imovine između nivoa vlasti. Država i entiteti nisu postigli dogovor oko svojih prava na korištenje, upravljanje i raspolaganje državnom imovinom. Navedeno je da *u federalnim državama raspodjela državne imovine između centralne države i federalnih jedinica je obično regulirana izričitom ustavnim odredbom. Kada to nije učinjeno, pitanje državne imovine se može regulirati na osnovu pravila o incidentalnim ovlaštenjima. Naime, javna vlast, za razliku od privatnih osoba, u načelu ima vlasništvo samo nad onom imovinom koja je potrebna za pružanje javnih usluga ili za ostvarenje prihoda; državna se stoga može posmatrati kao pitanje incidentalnih ovlaštenja.*⁴⁵

U vezi s tumačenjem člana I/1. i člana I/3. Ustava Bosne i Hercegovine, Venecijanska komisija je istaknula da definicija Federacije BiH i Republike Srpske kao entiteta države Bosne i Hercegovine znači da su oni dijelom

unutrašnje strukture suverene Bosne i Hercegovine, te da prema tome nemaju vlastite suverenosti. Komisija je također istaknula da je skladu sa Sporazumom o sukcesiji vlasništvo nad državnom imovinom na području Bosne i Hercegovine preneseno na državu BiH.

S tim u vezi podnositelj Zahtjeva i Narodna skupština imaju suprotna stajališta, te prema Venecijanskoj komisiji nijedno od stajališta nije u potpunosti utemeljeno. Naime, država Bosna i Hercegovina, kako bi izvršila svoje primarne funkcije, mora biti vlasnik i raspolagati (nekom) državnom imovinom. A tako i entiteti. Ustav BiH jasno ukazuje na izričito pravno postojanje države Bosne i Hercegovine kako u međunarodnom tako i u domaćem pravnom poretku, to jest postojanje koje se ne može svoditi samo na postojanje entiteta.⁴⁶ Prema Komisiji načelo pravnog kontinuiteta (u međunarodnom pravu) treba kombinirati s pravilima o raspodjeli ovlaštenja utvrđenih federalnim ustavom. Podjela državne imovine je najvećim dijelom ustavno pitanje, koje je trebalo biti regulirano ustavom države BiH, ali zbog historijskih razloga to nije učinjeno, tako da postoji nedostatak eksplicitnog ustavnog prava. U skladu s tim, pitanje vlasništva i popratne zakonske nadležnosti moraju se rješavati na osnovu Ustava, na način koji je u skladu s raspodjelom ustavnih ovlaštenja.

Venecijanska komisija je zaključila kako *osporeni zakon krši osnovno načelo da se, u federalnim državama, pitanja raspodjele ovlaštenja (državna imovina se može posmatrati kao pitanje incidentalnih ovlaštenja) između centralne države i federalnih jedinica mora riješiti na federalnom nivou, bilo federalnim ustavom ili federalnim zakonodavstvom donesenim po takvom ustavu. Osnovni princip na kojem se raspodjela mora temeljiti jeste da se imovina raspodijeli svakom nivou kako bi se svakoj komponenti države omogućilo vršenje svoje ustavne funkcije. Teritorijalni i historijski kriteriji se također mogu koristiti u raspodjeli državne imovine.*⁴⁷ *Osporeni zakon, dakle, prisvaja ovlaštenja koja ne mogu pripadati federalnoj jedinici jer se ta ovlaštenja tiču raspodjele ovlaštenja, te su inherentno federalna. Osporenim zakonom se također krši funkcionalni princip raspodjele imovine u federalnoj državi. On zadire u autonomiju BiH, što predviđa da Republika Srpska može sklopiti ugovor s Vijećem ministara BiH o ustupanju na korištenje dijela imovine potrebne institucijama Bosne i Hercegovine radi obavljanja poslova iz njihove nadležnosti. Korištenje te imovine pripada ipso iure državi i ne može ovisiti o mogućem sporazumu Republike Srpske.*

3.4. Odluka Ustavnog suda BiH

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, rješavajući u predmetu U 1/11, donio je Odluku o dopustivosti i meritumu kojom se usvaja zahtjev Sulejmana Tihica, u vrijeme podnošenja zahtjeva zamjenika predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. U ovoj odluci se navodi: "Utvrdjuje se da Republika Srpska nema ustavnu nadležnost za reguliranje pravne materije koja je predmet Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 135/10), jer je to, u skladu s članom I/1, članom III/3.b) i članom IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine, nadležnost Bosne i Hercegovine."⁴⁸

Ustavni sud Bosne i Hercegovine stavlja van snage Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja, utvrđujući također da navedeni zakon prestaje važiti narednog dana od dana objavljivanja Odluke Suda.

U obrazloženju Odluke⁴⁹ Ustavni sud navodi da je "državna imovina sredstvo provođenja javne vlasti i stoga je usko povezana s teritorijalnim i materijalnim nadležnostima organa javne vlasti, naime s teritorijalnim integritetom i suverenitetom države"⁵⁰. Sud u obrazloženju također ističe da mada Ustav Bosne i Hercegovine dijeli nadležnost između države i entiteta, on ne sadrži nijednu odredbu koja se odnosi na državnu imovinu, te se u tom smislu Sud slaže s Narodnom skupštinom Republike Srpske. Međutim, Sud nastavlja: "... teritorijalni integritet i suverenitet su jasne državne karakteristike, kako slijedi iz alineje 6. Preambule u vezi s članom III/2.a) i članom III/5.a). U skladu s tim odredbama, državna imovina reflektira državnu, suverenitet i teritorijalni integritet BiH. Prema tome, ona čini integralni dio ustavnih karakteristika i ovlaštenja države"⁵¹. Nadalje, ističući da ustavnu autonomiju uživa bilo koji nivo vlasti, Sud također konstatira da je ustavna nadležnost entiteta podređena obavezi da postupa u skladu sa ustavom države i odlukama njezinih institucija.

4. Vojna imovina

JEDNA OD TAČAKA KULMINACIJE političkih sporova oko državne imovine vezana je za odluku Sjevernoatlantskog vijeća (*North Atlantic Council* – NAC) na neformalnom sastanku u Tallinnu, aprila 2010. godine, da Bosnu i Hercegovinu primi u Akcijski plan za članstvo (MAP), uz uvjet aktivacije MAP-a i prihvaćanje prvog Nacionalnog godišnjeg programa nakon knjiženja nepokretne perspektivne vojne imovine kao državne imovine.

Obrazloženje NATO-a za ovu unikatnu odluku, budući da je Savez prvi put u povijesti primio jednu državu u viši stepen integracija a aktivaciju tog programa uvjetovao ispunjavanjem novog uvjeta, bilo je kako žele vidjeti da su političke vlasti spremne donositi važne odluke. Naši sagovornici iz Ministarstva odbrane kao jedan od razloga za ovakvu odluku Saveza navode i nadanja u NATO-u da bi rješavanje pitanja nepokretne vojne imovine potaknulo i reguliranje knjiženja državne imovine koje je bilo u zastoju od formiranja Komisije za državnu imovinu 2004. godine i odluke OHR-a da nametne zakone o privremenoj zabrani raspolaganja državne imovine Bosne i Hercegovine i obaju entiteta.

Pitanje svrsishodnosti uvjetovanja aktivacije MAP-a rješavanjem pitanja nepokretne vojne imovine nužno se pojavilo budući da je članom 71. Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine predviđeno pravljenje popisa imovine “koja služi za potrebe odbrane, a na kojoj pravo upravljanja i raspolaganja, pravo korištenja ili pravo vlasništva ima Federacija BiH, Vlada Republike Srpske, Vlada Federacije BiH, ministarstva odbrane, Vojska Republike Srpske, Vojska Federacije BiH ili neki drugi organ Bosne i Hercegovine ili bilo koje njene administrativne jedinice”⁵², te prelaska u posjed i uzimanja na korištenje te imovine od strane Ministarstva odbrane.

Ovo pitanje je naročito značajno zbog činjenice da je proces integracije Bosne i Hercegovine u NATO od 2010. godine paraliziran s

obzirom na to da, kako pojašnjava Mladen Ivanić, predsjednik PDP-a i zastupnik u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, postoji bojazan u Republici Srpskoj "...da bi prihvatanje države Bosne i Hercegovine kao titulara vojne imovine moglo uputiti ka istovjetnom rješenju i za ostatak državne imovine".

Prividan pomak u rješavanju pitanja vojne imovine učinjen je odlukom Predsjedništva BiH u aprilu 2012. godine o 63 perspektivne vojne lokacije na temelju prethodnog dogovora lidera tadašnje političke pozicije o principu raspodjele državne imovine. Taj dogovor rezultirao je izradom dvaju dokumenata Ministarstva odbrane u junu 2012. godine. Prvi pod nazivom Sporazum o implementaciji dogovorenih principa o raspodjeli imovine, a drugi je bio Odluka o raspolaganju nepokretnom vojnom imovinom. Nijedan dokument nije usvojen zbog stava o nerazdvoživosti vojne i državne imovine.

Neka vrsta kratkotrajnog poticaja u smjeru ponovnog otvaranja pitanja vojne imovine bila je posljednja posjeta Sarajevu 7. februara 2013. godine generalnog sekretara NATO-saveza Andersa Fogha Rasmussena. On je tom prilikom izjavio: "Politički lideri u BiH treba hitno da riješe pitanje nepokretne vojne imovine, odnosno njenog uknjiženja na BiH, ukoliko žele da zemlja dobije kandidatski status za članstvo u NATO."⁵³

Nekoliko dana nakon Rasmussenove posjete lideri nove političke pozicije na državnom nivou su se sastali i dogovorili formiranje radne grupe, koja je imenovana 18. februara 2013. godine, a čine je ministar pravde, ministar civilnih poslova i ministar komunikacija i prometa. Zadatak grupe je da napravi akcijski plan za rješavanje državne i vojne imovine. Od formiranja do danas grupa nije ponudila ni prijedlog akcijskog plana, koji bi praktično tek bio hodogram za okončanje pitanja imovine.

U Štabu NATO-a u Sarajevu tokom razgovora s autorima ove analize u aprilu 2013. godine nisu željeli iznijeti zvanične stavove o problemu knjiženja perspektivne vojne imovine iako je sasvim jasno da je za NATO iznimno važno uknjiženje vojne imovine kao državnog vlasništva kako bi Bosna i Hercegovina mogla ući u MAP. "Sa stajališta Alijanse čini se iznimno važnim da država bude vlasnik kako bi Ministarstvo odbrane i Oružane snage Bosne i Hercegovine, kao institucije države, mogli imati sva prava na nesmetano vršenje svih obaveza i aktivnosti koje trebaju obavljati prema zakonu.

Postojeći status vojne imovine u Bosni i Hercegovini daleko je od idealnog s operativnog stajališta. Sadašnja situacija je takva da je državni organ faktički podstanar u vlastitoj državi. Bosna i Hercegovina mora NATO-u prezentirati jasnu i logičnu pravnu situaciju prema kojoj je država vlasnik i zakonski posjednik vojne imovine. Shodno tome, ono što zanima NATO jeste pravljenje ključne distinkcije o pitanju da se radi o pravu vlasništva, a ne pravu korištenja.

Šezdeset tri lokacije identificirane kao potencijalne vojne lokacije prostiru se na preko 281 milion kvadratnih metara. To je razlog zašto se dvije godine prikupljala dokumentacija za sve ove lokacije mada je većina njih odranije u upotrebi Oružanih snaga BiH i Ministarstva odbrane. Uloga Štaba NATO-a u Sarajevu, prema riječima naših sagovornika, bila je na pravno-tehničkom nivou. U tom procesu s prvobitnog popisa od 69 perspektivnih lokacija otpalo je šest budućih da se radilo o slučajevima poput lokacije u Hadžićima (kasarna "Zaim Imamović") koja je vođena kao dvije lokacije (streljište plus kasarna), a ustvari je pravno samo jedna. NATO međutim nije uspio utvrditi koje lokacije su od značaja, te bi ih trebalo knjižiti, a koje ne. To je do institucija u Bosni i Hercegovini, u ovom slučaju Predsjedništva BiH u saradnji s Ministarstvom odbrane, koji trebaju odlučiti koje su lokacije potrebne za odbranu.

Potpuni zastoj u integracijama Bosne i Hercegovine u NATO otvara ne samo pitanje da li je moguće riješiti odvojeno pitanje vojne i državne imovine nego i da li povezivanje ovih dvaju pitanja služi promišljenoj blokadi integrativnih procesa. Iza logike ovog pitanja stoje dvije činjenice: svi politički akteri u Bosni i Hercegovini, čak i oni koji ne mogu postići sporazum o statusu državne imovine, slažu se da vojna imovina treba biti uknjižena na državu Bosnu i Hercegovinu; istovremeno, rješenjem statusa vojne imovine otklanja se jedina prepreka prelasku Bosne i Hercegovine u višu fazu NATO integracija.

Uprkos pozitivnom odgovoru na mogućnost odvajanja ovih dvaju pitanja i punog konsenzusa i u javnosti i među svim sagovornicima autora ovog teksta o tome, Mladen Ivanić, čiji smo stav o bojazni u Republici Srpskoj o aplikaciji rješenja pitanja vojne imovine na ostatak državne imovine prezentirali na prethodnim stranicama analize, nudi još jedno objašnjenje zastoja u rješavanju posljednjeg

uvjeta za aktiviranje MAP-a. On smatra da je "... neriješeno pitanje vojne imovine [...] sredstvo za zamrzavanje procesa integracije Bosne i Hercegovine u NATO-savez".

Oba razloga koja je naveo gospodin Ivanić čine se ključnim objašnjenjem ne samo za nepostizanje dogovora o statusu državne imovine nego i za blokadu integracije Bosne i Hercegovine u NATO-savez. Ovo ključno objašnjenje Ivanić je formulirao na sljedeći način: "Radi se o tome da nam je jednostavnije da govorimo o sukobu o imovini nego o sukobu o članstvu u NATO-savezu."

4.1. Rasprava u Predstavničkom domu BiH

Komisija za ustavnopravna pitanja Predstavničkog doma BiH razmatrala je 27. augusta 2013. godine Prijedlog zakona o raspolaganju nepokretnom vojnom imovinom. Nakon žučne rasprave Komisija je glasala utvrđujući kako navedeni prijedlog zakona nema ustavnu osnovu. Predloženom zakonu, zajednički podržanom od SDP-a BiH (Socijaldemokratska partija BiH) i SBB-a BiH (Savez za bolju budućnost BiH), suprotstavili su se članovi Komisije iz Republike Srpske – predstavnici SNSD-a (Savez nezavisnih socijaldemokrata), SDS-a (Srpska demokratska stranka) i DNS-a (Demokratski narodni savez). Argument predstavnika iz RS-a bio je da se vojna imovina ne može zasebno zakonski regulirati izvan ostale državne imovine. Članovi Komisije koji su podržali predloženi zakon istaknuli su da je rješenje pitanja vojne imovine jedini uvjet koji se nalazi između Bosne i Hercegovine i Akcijskog plana za članstvo. Saša Magazinović iz SDP-a BiH komparirao je "ne" predstavnika srpskih stranaka kao glasanje protiv procesa integracije u NATO uopće.

Dva dana kasnije o pitanju vojne imovine raspravljalo se na sjednici Predstavničkog doma. Usmjeravajući raspravu od rasprave o Prijedlogu zakona, predstavnici srpskih stranaka izrazili su neprijateljski stav prema NATO-u, većinom podržavajući takav stav podsjećanjem Doma da su Srbi bili bombardirani od Saveza (1999, za vrijeme rata na Kosovu). I dok je stav političara iz RS-a prema NATO-u očekivano usklađen sa stavom Srbije, čelnici RS-a često navode da treba poštovati izbor Srbije da bude vojno neutralna kada javno opravdavaju

svoj otpor ka integraciji. No rasprava u Predstavničkom domu BiH o ovom pitanju jasno je pokazala da duboka i emotivno ukorijenjena sumnja u jednom dijelu Srba prema NATO-u i dalje ostaje vrlo realna politička prepreka.

Predloženim zakonom predviđeno je da 63 identificirane vojne lokacije budu uknjižene na državu. Članovi Parlamenta koji su podržali prijedlog navedenog zakona istaknuli su da politički dogovor o ovom pitanju već postoji, te da su Komisiji za ustavnopravne poslove podnijeli zahtjev za ponovnu reviziju. Ipak, teško je zamisliti da će do usvajanja navedenog prijedloga zakona doista i doći, a i ako do toga dođe srpske stranke su već pokazale da će se zalagati da samo vojna imovine bude uknjižena na državu, a da sva druga državna imovina bude uknjižena na entitete i lokalni nivo, unatoč odluci Ustavnog suda BiH.

Predstavnici većine srpskih stranaka imaju prednost u političkom smislu kada je riječ o rješavanju ovog pitanja jer su svjesni pritiska pod kojim se nalaze predstavnici pro-NATO orijentiranih stranaka (većinom Bošnjaci) da ispune uvjete nametnute od međunarodne zajednice. Stvaranjem prepreke na putu u NATO političari iz RS-a ne samo da postižu svoj cilj ostanka izvan euroatlantskih institucija nego i dobivaju početnu prednost za guranje zakona o državnoj imovini kojim će atributi države pripasti entitetima, i u konačnici oslabiti i dalje decentralizirati državu.

5. Državna imovina kao sredstvo opstrukcije NATO integracija

NEBOJŠA RADMANOVIĆ, ČLAN PREDsjedništva Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske, iskazao je sličnu zabrinutost prilikom posljednje posjete generalnog sekretara NATO-saveza Andersa Fogha Rasmussena Sarajevu u februaru 2013. godine. Radmanović je potvrdio da postoje dva problema koja stoje na putu Bosne i Hercegovine ka NATO-savezu. "Prvi problem je NATO skepticizam koji se javio u dijelu Bosne i Hercegovine, u Republici Srpskoj, na kome treba u budućnosti raditi i objašnjavati kako je došlo do toga i pokušati to prevazići", rekao je Radmanović.⁵⁴ Drugi problem, kako je rekao, jeste tehnički zastoј na putu BiH prema NATO-u, odnosno rješavanje pitanja vojne imovine.

Radmanović je potvrdio da je NATO odlučio da Bosnu i Hercegovinu primi u MAP onog momenta kada bude riješeno pitanje vojne imovine, te da su za to odgovorni politički lideri, od kojih se očekuje konkretizacija sporazuma koji su prihvatili prije godinu dana. "Taj posao i danas stoji pred liderima političkih partija i parlamentarcima, jer je Predsjedništvo BiH dio posla iz tog sporazuma završilo, odnosno odredilo je 63 perspektivne vojne lokacije", rekao je Radmanović.⁵⁵

Međutim, puno je onih u Bosni i Hercegovini koji višegodišnje odgađanje rješavanja problema države Bosne i Hercegovine vezuju upravo za problem koji je Nebojša Radmanović označio kao prvi na putu Bosne i Hercegovine ka NATO-savezu. Skoro je izvjesno da je ono što u citiranoj izjavi Radmanović naziva "NATO skepticizmom u Republici Srpskoj" tek eufemizam za sprečavanje ili, u najboljem slučaju, što dugotrajniju i što efikasniju opstrukciju ulaska Bosne i Hercegovine u NATO-savez.

Najmoćniji politički lider u Republici Srpskoj Milorad Dodik, koji je predsjednik Republike Srpske i Saveza nezavisnih socijaldemokrata, ne krije i često javno ponavlja vrlo radikalne stavove o ključnim političkim pitanjima u Bosni i Hercegovini. Između ostalog, Milorad Dodik često govori o tome da Bosna i Hercegovina nije i ne može biti država, da neće opstati, te da Bosna i Hercegovina treba ukinuti oružane snage.

Kada je u pitanju odnos Milorada Dodika prema članstvu Bosne i Hercegovine u NATO-savezu, zanimljivo je da ga on dijeli s liderom najjače opozicione partije u Republici Srpskoj Mladenom Bosićem, predsjednikom Srpske demokratske stranke. Za suštinu tog stava najilustrativniji je istup Dodika i Bosića od 15. maja 2012. godine, o kojem je izvijestila Radio-televizija Srbije⁵⁶: "Lideri Saveza nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) i Srpske demokratske stranke (SDS) Milorad Dodik i Mladen Bosić izjavili su da RS neće pristati na ulazak BiH u NATO sve dok je Srbija vojno neutralna zemlja. 'RS odavno ima svoj stav – odluku o ulasku u NATO donećemo na referendumu i pratićemo kako će se u vezi sa tim pitanjem ponašati Srbija', rekao je Dodik u Banjoj Luci na sastanku s predstavnicima srpskih parlamentarnih stranaka.⁵⁷ Prema njegovim rečima, RS poštuje odluku Srbije da bude vojno neutralna i ne želi da napravi 'bezbednosnu barijeru na Drini'. 'Sasvim je logično da mi budemo okrenuti prema odlukama koje će u vezi sa NATO donositi Srbija', istakao je Dodik.

Predsednik SDS-a Mladen Bosić rekao je da među političkim partijama u RS postoji konsenzus da BiH ne treba da ide u NATO bez Srbije, jer bi to dovelo do poremećaja vojnih efektivna i bezbednosnih snaga koje su sastavni deo Dejtonskog sporazuma. 'Ukoliko bi Srbija ostala izvan NATO, to bi dovelo do poremećaja, i zato mi smatramo da ne treba ići u NATO ukoliko to ne učini i Srbija', naveo je Bosić."⁵⁸

S liderima Saveza nezavisnih socijaldemokrata i Srpske demokratske stranke slaže se i predsjednik Partije demokratskog progresa Mladen Ivanić. U razgovoru s autorima ovog teksta Ivanić je rekao: "Znam da to mnogi ne vole čuti, ali sve dok Srbija ne promijeni svoj odnos prema NATO-savezu za Republiku Srpsku je neprihvatljivo članstvo Bosne i Hercegovine u Alijansi. I ja i poslanici moje stranke bi u parlamentu glasali protiv integracije Bosne i Hercegovine

u NATO-savez. Od Dodika i Bosića ja se razlikujem po tome što oni govore da je za odlučivanje o ovom pitanju potreban referendum. Oni se time zaklanjaju i politički štite. Ja kažem da za ovu odluku nije potreban referendum, jednako kao što ni za suprotnu ne bi bio potreban, ali pod uslovom da Srbija promijeni svoj odnos prema NATO-u.”

Nekadašnji potpredsjednik Stranke demokratske akcije Bosne i Hercegovine te njen aktuelni poslanik u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine Šefik Džaferović u razgovoru s autorima ovog teksta izjavio je da lideri Republike Srpske blokiraju rješavanje problema državne imovine, između ostalog, i radi efikasnog blokiranja integracije Bosne i Hercegovine u NATO-savez. Džaferović je rekao: “Ne blokiraju oni NATO integracije radi državne imovine, nego državnu imovinu radi blokade NATO integracija. Uostalom, u razgovorima s liderima iz Republike Srpske može se čuti da sve i kada bi bilo riješeno pitanje državne imovine oni bi i dalje blokirali proces integracije Bosne i Hercegovine u NATO.” Sagovornik autora ovog teksta Džaferović je vrlo decidan u objašnjenju ciljeva takve politike lidera iz Republike Srpske: “Oni pokušavaju Bosnu i Hercegovinu vezati za Srbiju, učiniti je njenim taocem, i tako ojačati položaj Srbije, uz istovremeno slabljenje položaja Bosne i Hercegovine.”

S druge strane, potpredsjednik Srpske demokratske stranke te dopredsjedavajući Doma naroda u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine Ognjen Tadić, u razgovoru s autorima ovog teksta, kaže: “Ne vjerujem da je jedan od razloga za nerješavanje problema državne imovine opstrukcija NATO integracija Bosne i Hercegovine, mada se ona možda koristiti kao instrument. Ali iz odnosa prema pitanju državne imovine mogu se izvesti i potpuno suprotstavljeni, neočekivani zaključci.” Zamoljen da objasni izrečeno, gospodin Tadić je rekao: “Pogledajte Stranku demokratske akcije: stalno govori da je njen cilj i želja članstvo Bosne i Hercegovine u NATO-savezu. Ali, s druge strane, čini sve što može da se pitanje državne imovine rješava jednostrano, bez želje za postizanjem kompromisa, čime efikasno blokira upravo NATO integracije Bosne i Hercegovine, kojima navodno teži.”

6. Moguće i neophodno rješenje

RJEŠENJE STATUSA DRŽAVNE IMOVINE mora predstavljati kompromis političkih lidera. Međutim, da bi se uopće moglo tragati za pravno održivim kompromisom, potrebno je prihvatiti minimum političkih principa polaznih pozicija s kojih se traga za kompromisnim rješenjem problema državne imovine, u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine i zakonima. Spomenuti "minimum političkih principa polaznih pozicija" morao bi biti zajednički i prihvaćen konsenzusom. Ovakav zahtjev proizlazi iz činjenice da među svim političkim liderima u Bosni i Hercegovini postoji zajednički osjećaj da je rasprava o problemu državne imovine ustvari rasprava o samoj državi. Iz tog razloga, koliko god pitanje državne imovine bilo važno, daleko je važnije utvrditi da li postoji konsenzus političkih aktera čak i oko toga:

- a) da je Bosna i Hercegovina država,
- b) da su njen teritorijalni integritet i međunarodnopravni subjektivitet neupitni, i
- c) da u procesu rješavanja pitanja državne imovine neće biti razmatrana rješenja koja su u suprotnosti s prethodna dva principa, te sa spomenutom odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o raspolaganju državnom imovinom u Republici Srpskoj.

6.1. Konsenzus o minimumu političke saglasnosti

Konsenzus o minimumu političke saglasnosti strana koje rješavaju problem državne imovine podrazumijeva:

1. Bosna i Hercegovina je država.
2. Cilj rješenja problema državne imovine u Bosni i Hercegovini nije disolucija države ili secesija njenog bilo kojeg dijela, već

- pospješivanje ispunjenja standarda potrebnih za punopravno članstvo Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji i NATO-savezu.
3. Rješenje problema državne imovine u Bosni i Hercegovini neće se tražiti u političkom dogovoru čiji sadržaj bi bio u suprotnosti sa Ustavom BiH, međunarodnim ugovorima koje je BiH potpisala te presudama sudova u BiH.

6.2. Zašto je nužno postići i pravno, a ne samo političko rješenje

Praksa Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, a posebno navedena odluka u predmetu broj U 1/11 od 13. jula 2012. godine,⁵⁹ pokazala je odlučnost Ustavnog suda Bosne i Hercegovine da ne podliježe političkim pritiscima i privrženost svojoj ustavnoj ulozi. Ovo je posebno važno u svjetlu činjenice da u Bosni i Hercegovini važeće pravne norme u postupanju državnih organa nerijetko postaju žrtve političkog voluntarizma izazvanog različitim interesima, nekompetentnošću ili korupcijom nadležnih zvaničnika.

Predsjednik Republike Srpske Milorad Dodik često ističe da će rješenje statusa državne imovine biti plod dogovora lidera političkih stranaka, te da Ustavni sud Bosne i Hercegovine “ne može odlučivati o onome što se politički lideri dogovore”.⁶⁰ Očigledno je da predsjednik Republike Srpske ovim stavom ne doprinosi vladavini zakona, podrivajući na taj način i same temelje ionako krhke pravne države u Bosni i Hercegovini.

Međutim, u razgovoru s autorima ovog teksta sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine⁶¹ naglasio je da sud ima pravo da razmatra ustavnost svakog rješenja pretočenog u zakon, ako dobije takav zahtjev od ovlaštenog podnosioca zahtjeva, u predviđenoj proceduri. “Posebno bih naglasio činjenicu da Ustavni sud u aktuelnom sazivu sve odluke donosi punim konsenzusom sudija u preko 90 procenata predmeta bez obzira na to da li zahtjevi za ocjenu ustavnosti dolaze iz Republike Srpske ili Federacije Bosne i Hercegovine. Uostalom, i odluku o državnoj imovini na teritoriji Republike Srpske sud je donio sa izdvojenim mišljenjem samo jednog sudije. Zbog toga sa sigurnošću mogu reći da svaki politički dogovor koji ne bi bio u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine

ne bi bio održiv”, rekao je autorima ovog teksta sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.⁶²

Dodatni argument zalaganju za rješenje koje neće biti u suprotnosti ustavnom i zakonskom poretku u Bosni i Hercegovini u razgovoru s autorima ovog teksta sredinom aprila 2013. godine iznio je Mlađen Mandić, pravobranitelj Bosne i Hercegovine. U žižu interesiranja javnosti Bosne i Hercegovine gospodin Mandić je dospio nakon javno izrečenog stava 27. marta 2013. godine da je “pravno i faktički titular državne svojine država Bosna i Hercegovina”.⁶³ Zbog ove izjave, uz objašnjenje da je na funkciju državnog pravobranitelja izabran kao kadar Republike Srpske, predsjednik ovog entiteta Milorad Dodik je zatražio Mandićevu ostavku ili smjenu, s obrazloženjem da se radi o izdaji interesa Republike Srpske. Gospodin Mandić je u razgovoru s autorima ovog teksta ukazao na neprihvatljivost pritisaka političkih lidera iz Republike Srpske, ali i onih iz Federacije Bosne i Hercegovine: “Političari iz Banje Luke moraju znati da ću ja primjenjivati postojeće zakone dok god su oni na snazi. S druge strane, političari iz Sarajeva moraju znati da se na osnovu odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o državnoj imovini na teritoriji Republike Srpske ne može vršiti uknjižavanje imovine u korist države Bosne i Hercegovine bez donošenja odgovarajućeg zakona o tome u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Pravni osnov za knjiženje državne imovine ne može biti spomenuta odluka Ustavnog suda”, rekao je Mandić.

Veoma je važno ukazati na dvije činjenice: da je jedan od dvojice sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske, po nacionalnosti Srbin, glasao suprotno stavovima političkih i entitetskih lidera Republike Srpske u postupku odlučivanja o raspolaganju državnom imovinom u Republici Srpskoj i, drugo, da je na identičan način, poštujući Ustav Bosne i Hercegovine, zakone, međunarodne ugovore i sudske presude, pravobranitelj Bosne i Hercegovine Mlađen Mandić, Srbin koji je na funkciju izabran kao predstavnik Republike Srpske, glasao suprotno stavovima političkih i entitetskih lidera Republike Srpske.

Ove činjenice su važne jer je u Bosni i Hercegovini rijedak slučaj da se izabrani zvaničnici ogluše o stavove političkih lidera, čak i kada su oni u suprotnosti s pozitivnim pravom. S druge strane, one

ukazuju da utisak o potpunoj političkoj koheziji lidera iz Republike Srpske u pogledu državne svojine treba uzeti s rezervom: dokaz je iznenađujuće odbijanje Srpske demokratske stranke (SDS) da na zahtjev Milorada Dodika smijeni s funkcije Mlađena Mandića s obzirom na to da je u raspodjeli državnih funkcija ona pravobranitelja Bosne i Hercegovine pripala i pripada Srpskoj demokratskoj stranci.

Autori teksta razgovarali su sredinom aprila 2013. godine i s nadležnim u Delegaciji Evropske unije u Bosni i Hercegovini. Ne pristajući na zvaničan razgovor, istakli su da Delegacija Evropske unije u Bosni i Hercegovini "podržava svaki politički dogovor lidera o statusu državne imovine, ali da on mora biti u skladu sa zakonom". Dodali su i da se Delegacija neće miješati u postizanje dogovora o ovom pitanju, smatrajući ga unutarnjim pitanjem Bosne i Hercegovine.

6.3. Ciljevi

Ciljevi koji trebaju biti ostvareni postignutim rješenjem:

1. Sveobuhvatan popis i evidencija kompletne, široko definirane državne imovine.
2. Određen titular vlasništva nad svakim pojedinačnim dijelom državne imovine.
3. Efikasno i transparentno upravljanje i raspolaganje imovinom Bosne i Hercegovine, koje će biti u službi podizanja životnog standarda stanovništva i zaštite interesa države Bosne i Hercegovine.
4. Odgovorno raspolaganje, briga i unapređenje prirodnih bogatstava, kulturne i povijesne baštine, te drugih strateških resursa.

6.4. Preporuke za rješenje

Sveobuhvatan popis državne imovine, zakonsko normiranje države Bosne i Hercegovine kao primarnog vlasnika državne imovine u Bosni i Hercegovini, te određivanje kriterija i uvjeta na osnovu kojih će nadležni državni organi biti ovlašteni da prenose pravo

vlasništva, korištenja ili ubiranja plodova državne imovine moraju biti zasnovani na Ustavu Bosne i Hercegovine, općim načelima međunarodnog prava i međunarodnim sporazumima koje je Bosna i Hercegovina prihvatila, te dosadašnjoj sudskoj praksi nadležnih sudova u Bosni i Hercegovini.

Odnos prema državnoj imovini će biti baziran na principima centralizacije vlasništva u skladu sa ustavnom strukturom Bosne i Hercegovine i decentralizacije upravljanja i korištenja imovine. Polazište rješenja je da primarni vlasnik državne imovine Bosne i Hercegovine može biti jedino država Bosna i Hercegovina.

Vlasništvo je stvarno pravo na određenoj imovini kojim se nositelj prava ovlašćuje da raspolaže imovinom i koristima od nje, isključujući od toga svakoga drugog, osim ako to nije protivno tuđim pravima i zakonskim ograničenjima. U skladu s teorijom svojine rimskog prava – po kojoj svojina obuhvata usus (*ius utendi*, ili pravo korištenja), fructus (*ius fruendi*, ili pravo uživanja plodova) i abusus (*ius abutendi*, ili pravo raspolaganja), potrebno je zakonski normirati vlasništvo Bosne i Hercegovine nad državnom imovinom u Bosni i Hercegovini.

U skladu s ciljevima korištenja državne imovine potrebno je zakonski normirati mogućnosti prijenosa:

- a) prava vlasništva
- b) prava korištenja i
- c) prava uživanja plodova

dijelova državne imovine na one titulare prava i pod onim uvjetima koje će propisati nadležni organi Bosne i Hercegovine kao vlasnika državne imovine i pod uvjetima koji će optimalno zadovoljiti ciljeve vlasništva ili posjedovanja državne imovine. Navedeno konkretno znači da status državne imovine treba biti normiran zakonom koji će u predviđenoj proceduri usvojiti Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine.

Spomenutim zakonom bit će normirano:

- da je titular vlasništva nad državnom imovinom u Bosni i Hercegovini država Bosna i Hercegovina;
- da se prijenos vlasništva Bosne i Hercegovine nad državnom imovinom može vršiti samo u slučajevima taksativno navedenim u ovom zakonu;

- da se prijenos vlasništva Bosne i Hercegovine nad državnom imovinom vrši na načine određene ovim zakonom;
- da se prijenos vlasništva, kao i ustupanje prava korištenja ili ubiranja plodova državne imovine, može vršiti samo u skladu s kriterijima i ciljevima koji su određeni ovim zakonom;
- da će svim prihodima koji su ostvareni prijenosom vlasništva, ustupanjem prava korištenja ili ubiranja plodova državne imovine biti raspolagano u skladu s ovim zakonom.

7. Zaključak

NA BALKANU SE POSLJEDNIJH DVADESETAK GODINA VJERUJE da je politika poprište sukoba domaćih aktera koji se završavaju onako kako – odluči Amerika.

Američko vodstvo u akciji međunarodne zajednice okončalo je tragični rat u Bosni i Hercegovini. Tom prilikom je Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini završen najkrvaviji sukob u Evropi nakon Drugog svjetskog rata, ali je istovremeno definirano i ustavno ustrojstvo države Bosne i Hercegovine. Nažalost, načela efikasnosti i funkcionalnosti države konstituirane mirovnim sporazumom platila su skupu cijenu tadašnjem imperativu završetka rata.

Izuzetno nefunkcionalan, neekonomičan i neefikasan ustavni sistem u hodu je “šminkan” velikim angažmanom međunarodne zajednice (kroz OHR, Misiju OSCE-a, specijalnog predstavnika Ujedinjenih nacija i Evropske unije, UN i NATO vojne snage, Policijsku misiju Evropske unije...). Pokušaji ustavnih promjena neophodnih za samoodrživost države započeli su barem šest godina nakon vrhunaca angažmana međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini i doživjeli su neuspjeh.

Samo po sebi složeno pitanje državne imovine politički lideri iz Republike Srpske su iskoristili i sada ga već godinama koriste za efikasnu blokadu započetog procesa integracije Bosne i Hercegovine u NATO-savez. Nastavak integracije, kroz početak primjene uvjetno dodijeljenog MAP-a, vezan je za zakonsko reguliranje vlasničkog statusa 63 lokacije u Bosni i Hercegovini. U skladu sa zahtjevima NATO integracija, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je prihvatilo odluku o listi ovih lokacija, ali Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine još nije usvojila zakon kojim bi ove lokacije bile u vlasništvu države Bosne i Hercegovine.

Stranke sa sjedištem u Republici Srpskoj uvjetuju rješavanje vlasničkog statusa nad navedenim vojnim lokacijama istovremenim rješavanjem statusa cjelokupne državne imovine. Njihov stav je da su entiteti vlasnici cjelokupne državne imovine i da entiteti imaju suvereno pravo raspolaganja državnom imovinom. U skladu s ovim stavom, Narodna skupština Republike Srpske je 2010. donijela zakon kojim je normirala svoj stav, istovremeno ukidajući zabranu raspolaganja državnom imovinom do trenutka njenog zakonskog reguliranja na državnom nivou, koju je, u skladu sa svojim ovlastima, nametnuo visoki predstavnik međunarodne zajednice. Navedeni zakon će međutim Odlukom Ustavnog suda BiH u predmetu broj U 1/11 biti stavljen van snage.

Jedno od glavnih pitanja koje je postavljeno u spomenutom predmetu bilo je pitanje pravnog kontinuiteta države Bosne i Hercegovine. Osporavatelj zakona je naveo da “u smislu člana I/1. Ustava BiH i sa stajališta međunarodnog prava Bosna i Hercegovina nije nova tvorovina, odnosno ona kao država nastavlja postojanje međunarodno-pravnog subjekta Republike BiH, i to unutar vanjskih granica koje su u momentu donošenja Ustava bile priznate prema međunarodnom pravu, odnosno nije riječ o pravnom slijedniku, nego je BiH ista ona država koja je nastala podjelom Jugoslavije i koja je 1992. godine priznata kao država”.

U svom odgovoru na zahtjev osporavatelja sudu, Narodna skupština Republike Srpske je navela da “pravni kontinuitet međunarodnog subjektiviteta BiH nema za posljedicu i pravni kontinuitet imovine u istom obliku”.

U svojstvu *amicus curiae* svoj stav su iznijeli i Venecijanska komisija i Ured visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini. Venecijanska komisija je u svom stavu navela da “osporeni zakon prisvaja ovlaštenja koja ne mogu pripadati federalnoj jedinici jer se ta ovlaštenja tiču raspodjele ovlaštenja, te su inherentno federalna”. Ured visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini je u svom stavu naveo kako “Aneks II uz Opći okvirni sporazum predviđa teritorijalno razgraničenje između dva entiteta, a ne između entiteta i države”.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je stavio van snage zakon kojim je Republika Srpska pokušala prisvojiti vlasnička prava nad

državnom imovinom koja se nalazi u Republici Srpskoj. Ustavni sud je utvrdio: "Teritorijalni integritet i suverenitet su jasne državne karakteristike, kako slijedi iz alineje 6. Preambule u vezi s članom III/2.a) i članom III/5.a). U skladu s tim odredbama, državna imovina reflektira državnost, suverenitet i teritorijalni integritet BiH. Prema tome, ona čini integralni dio ustavnih karakteristika i ovlaštenja države."

Važno je istaći da je odluka donesena glasanjem sudija 8 naprema 1. Ovaj podatak je važan zbog činjenice da je iz glasanja očigledno da je jedan od dvojice sudija srpske nacionalnosti iz Republike Srpske podržao stav političkih lidera iz Republike Srpske, dok je drugi sudija glasao kao i njegove kolege: dvojica sudija Bošnjaka, dvojica Hrvata i trojica međunarodnih sudija. Jednako kao sudija koji je činio većinu u Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine, sa stavom suprotnim zahtjevu političkih lidera iz Republike Srpske, javno je istupio i pravobranitelj Bosne i Hercegovine, Srbin iz Republike Srpske. Upravo njihova objašnjenja da su se u svojim stavovima vodili isključivo ustavnim i pravnim razlozima ukazuju na to da je suština problema rješenja statusa državne imovine u Bosni i Hercegovini političke, a ne pravne prirode.

Naime, blokiranjem rješenja ovog pitanja postiže se blokada rješenja statusa vojne imovine, a time i ostvarenja ključnog političkog cilja političkih lidera iz Republike Srpske: sprečavanje nastavka procesa integracije Bosne i Hercegovine u NATO-savez.

Ovakav stav politički lideri iz Republike Srpske objašnjavaju svojom nespemnošću da podrže članstvo Bosne i Hercegovine u NATO-savezu sve dok i Srbija ne promijeni svoj odnos prema mogućem članstvu u NATO-savezu. Ovakav stav, koji je suprotan doskora višegodišnjim stavovima istih srpskih lidera iz Republike Srpske, rezultat je otvorenih, javnih zalaganja predsjednika Republike Srpske za secesijom ovog entiteta iz Bosne i Hercegovine "po uzoru na nezavisnost Kosova". Uvjerenje lidera Partije demokratskog progresa iz Republike Srpske Mladena Ivanića jeste da Milorad Dodik za svoju politiku nema podršku vlasti u Beogradu, ali da je i sam Dodik spreman da je promijeni u zavisnosti od onog ko mu ponudi novac neophodan za ostanak na vlasti nakon narednih općih izbora u Bosni i Hercegovini 2014. godine.

U svjetlu političkih igara koje okružuju pitanje statusa državne imovine Bosne i Hercegovine čini se da je jedino održivo ono rješenje koje će biti bazirano na pravnim argumentima: na Ustavu Bosne i Hercegovine, međunarodnim sporazumima koje je ratificirala Bosna i Hercegovina, postojećim presudama sudova u Bosni i Hercegovini, kao i stavovima Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Drugim riječima, rješenje se mora temeljiti na zakonu.

Bilješke

- ¹ Case No. U-1/11, Constitutional Court of BiH, Decision on Admissibility and Merits, 13 July 2012, 44. Dostupno na: http://www.ccbh.ba/eng/odluke/povuci_pdf.php?pid=441233.
- ² *Republika Srpska's Eighth Report to the UN Security Council*, November 2012, 7. Dostupno na: <http://www.bihdaytonproject.com/wp-content/uploads/2012/11/RS-Report-to-UN-Security-Council-Nov-2012-FINAL.pdf>
- ³ The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (GFAP), 14 December 1995. Dostupno na: http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380
- ⁴ Više o društvenoj svojini, vidi: Andrija Gams, *Svojina*. Beograd: Naučna knjiga, 1991.
- ⁵ Zakon je donesen 25. novembra 1994, a stupio na snagu 1. januara 1995. Službeni glasnik Republike Bosne i Hercegovine, br. 33/94.
- ⁶ Službeni glasnik Republike Srpske 4/93, 29/94, 31/94, 9/95, 19/95, 8/96, 20/98.
- ⁷ Službeni glasnik Republike Srpske 4/93, 29/94, 31/94, 9/95, 19/95, 8/96, 20/98.
- ⁸ Distrikt koji je u skladu s Općim okvirnim sporazumom za mir u BiH uspostavljen odlukom Arbitražnog tribunala 5. marta 1999, a koji je zvanično uspostavljen 8. marta 2000. godine.
- ⁹ Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH 26/04.
- ¹⁰ Ustav Bosne i Hercegovine je dio Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i sadržan je u Aneksu IV.
- ¹¹ Radi se o zahtjevu Sulejmana Tihica, predsjednika Stranke demokratske akcije BiH, a u vrijeme podnošenja zahtjeva zamjenika predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, za ocjenu ustavne nadležnosti Republike Srpske za reguliranje pravne materije koja je predmet Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja.
- ¹² Ustavni sud BiH, predmet U 1/11, Odluka o dopustivosti i meritumu, str. 9.
- ¹³ Odluku o dopustivosti i meritumu, U 1/11.
- ¹⁴ Stav 2. Aneks II Ustava Bosne i Hercegovine: "Svi zakoni, propisi i sudski poslovnici, koji su na snazi na teritoriji Bosne i Hercegovine u trenutku kada Ustav stupa na snagu, ostaće na snazi u onoj mjeri u kojoj nisu u suprotnosti sa Ustavom dok drugačije ne odredi nadležni organ vlasti Bosne i Hercegovine."
- ¹⁵ Službeni glasnik BiH 14/98.
- ¹⁶ Član 3. stav 1. Okvirnog zakona o privatizaciji preduzeća i banaka u Bosni i Hercegovini.

- ¹⁷ eKapija, "Success story: 100 mil KM invested in Brcko District in process of privatization", 15 March 2011, http://www.ekapija.com/website/bih/page/409435_en (accessed 1 September 2013)
- ¹⁸ European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2012 Progress Report*, No. SWD(2012) 335 final, 10 October 2012, 28. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/ba_rapport_2012_en.pdf
- ¹⁹ Nedeljnik *NIN*, Beograd, 14. 9. 2012.
- ²⁰ www.duudi.hr
- ²¹ *Jutarnji list*, Zagreb, 8. 4. 2013.
- ²² Službeni glasnik BiH 10/05, 18/05, 69/05, 70/05.
- ²³ *Ibid.*, čl. 1.
- ²⁴ Član 2. Odluke.
- ²⁵ Službeni glasnik BiH 18/05, 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07 i 58/08.
- ²⁶ Službene novine FBiH 20/05, 17/06, 62/06, 40/07, 70/07 i 94/07.
- ²⁷ Službeni glasnik RS 32/05, 17/06, 32/06, 100/06, 10/07 i 44/07.
- ²⁸ Agreement on Succession Issues, 29 June 2001, <http://treaties.un.org/doc/source/recenttexts/29-1.pdf>.
- ²⁹ United Nations Treaty Collection, Status: Agreement on Succession Issues, http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIX-1&chapter=29&lang=en
- ³⁰ Član 1. Aneksa A: "Pokretna i nepokretna državna imovina federacije konstituisane kao bivša SFRJ ("državna imovina") će se prenijeti na države nasljednice u skladu sa odredbama ovog aneksa." Član 2. Aneksa A: "Nepokretna državna imovina SFRJ koja se nalazila na teritoriji SFRJ prelazi na onu državu sljednicu na čijem se teritoriju sada nalazi."
- ³¹ Službeni glasnik RS 135/10
- ³² Član 4. istog zakona.
- ³³ Službeni glasnik RS 1/11.
- ³⁴ Predsjednik (bošnjačke) Stranke demokratske akcije.
- ³⁵ Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Odluka u predmetu broj U 1/11, od 13. 7. 2012.
- ³⁶ *Ibid.*, 6.
- ³⁷ Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks 4).
- ³⁸ Odgovor Narodne skupštine Republike Srpske dostavljen je Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine 15. 2. 2012.
- ³⁹ Predmet U 1/11, Odluka, 30.
- ⁴⁰ Službeni glasnik Republike Srpske, br. 124/08.
- ⁴¹ Predmet U 1/11, Odluka, 12. Vidjeti nalog supervizora, na: http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=38094.
- ⁴² *Ibid.*, 15.
- ⁴³ *Ibid.*
- ⁴⁴ *Ibid.*, 16.
- ⁴⁵ *Ibid.*, 17.

- ⁴⁶ Ibid., 18.
- ⁴⁷ Ibid.
- ⁴⁸ Ibid., 2.
- ⁴⁹ Ibid., 33.
- ⁵⁰ Ibid., 33.
- ⁵¹ Ibid., 39.
- ⁵² Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 88/05.
- ⁵³ SRNA, 7. 2. 2013.
- ⁵⁴ Izvor: <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Rasmusen-Hitno-rijesiti-pitanje-nepokretne-vojne-iovine-178987.html>.
- ⁵⁵ Ibid.
- ⁵⁶ <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/11/Region/1103106/Dodik%3A+Ne+u+NATO+bez+Srbije.html>
- ⁵⁷ Ibid.
- ⁵⁸ Ibid.
- ⁵⁹ O ustavnosti Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja.
- ⁶⁰ Izvor: Tanjug, 15 juli 2012.
- ⁶¹ S autorima ovog teksta sudija Ustavnog suda BiH je razgovarao sredinom aprila 2013. godine, uz uvjet anonimnosti.
- ⁶² Sudija je ovdje očito aludirao na ne tako rasprostranjenu praksu da državni funkcioneri u Bosni i Hercegovini najčešće imaju predvidljive stavove u skladu sa svojom nacionalnom ili entitetskom pripadnošću. U konkretnom slučaju, od dvojice sudija srpske nacionalnosti iz Republike Srpske jedan je izdvojio mišljenje suprotno onom koje je imalo osam ostalih sudija, među kojima je bio i drugi sudija srpske nacionalnosti iz Republike Srpske
- ⁶³ Izvor: www.vijesti.ba/vijesti/bih/138246-Mandic-odgovorio-Dodiku-ispunjavam-zelje.html.